

© 2011 г.

Юрий Киндзерский

кандидат экономических наук

(Институт экономики и прогнозирования НАН Украины)

(e-mail: vkpp@ukr.net)

РИСКИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В УКРАИНЕ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ

Акцентируется внимание на проблеме межрегиональной дифференциации в Украине и связанных с ней рисков. Обоснована возможность применения особых экономических зон в преодолении указанной дифференциации, отсталости и депрессивности регионов. Проанализированы причины неудач использования особых экономических зон в Украине. Показаны законодательные пробелы, приведшие к искажению идеи использования зон как инструмента развития территорий. Предложен подход и критерии для идентификации депрессивных территорий. Сделан вывод о необходимости решения проблемы депрессивности территорий в ключе реализации взаимосогласованных региональной и промышленной политики развития государства.

Ключевые слова: межрегиональная дифференциация, особые экономические зоны, депрессивные территории, критерии депрессивности, региональная политика, промышленная политика.

Неравномерность регионального развития присуща экономике любой страны или группы стран, связанных между собой в рамках различных союзов или объединений. Это объективное явление, обусловленное рядом факторов, связанных с историческими, социокультурными, природно-климатическими, географическими, демографическими, производственными и другими особенностями развития тех или иных регионов. С экономических позиций она измеряется рядом показателей, характеризующих продуктивность и уровень производства, доходы, занятость и социальное обеспечение населения, качество демографических процессов и т.п.

До определенной степени неравномерность неопасна, если она не провоцирует устойчивую деградацию и упадок отстающих регионов, невозможность самостоятельного решения ими собственных проблем без поддержки со стороны государства, не создает почвы для серьезных социальных конфликтов, снижения управляемости страны как целостной хозяйственной системы, нарастания противоречий в бюджетной сфере в связи с необходимостью межрегионального перераспределения государственных доходов и т.п. Сглаживание межрегиональной дифференциации является заботой многих национальных и наднациональных правительств

в проведении региональной политики. Его осуществление требует решения ряда проблем, связанных с идентификацией по определенным критериям отстающих в развитии регионов, разработкой соответствующих стратегий и программ выравнивания, которые должны отразить направления, задачи, инструменты преодоления отставания, указать источники финансового обеспечения запланированных мероприятий и т.п. Следует заметить, что в мире не создано универсальных шаблонов в решении проблемы уменьшения межрегиональной дифференциации, поскольку каждый регион по-своему уникален и требует индивидуального подхода. Также нет унифицированной классификации регионов в зависимости от уровня развития, хотя общий подход таков, что регионы делятся на устойчиво развивающиеся («динамичные», «пионерные» и т.п.) и не требующие внешней поддержки, и проблемные – имеющие уровень развития существенно ниже среднего по стране, испытывающие дефицит собственных ресурсов развития и требующие внешней поддержки. В свою очередь, проблемные регионы подразделяют на слаборазвитые, отсталость которых обусловлена географическими и природно-климатическими факторами, и депрессивные, чья отсталость возникла под воздействием факторов производственной, конъюнктурной и научно-технологической цикличности.

Проблема существенной межрегиональной дифференциации остра практически для всех постсоветских государств. Не является исключением и Украина. Разброс в показателях развития между ее отдельными регионами разителен, по некоторым параметрам он исчисляется порядками¹. Однако особой озабоченности украинских властей по этому поводу не наблюдается, правительство не предпринимает каких-либо ощутимых

¹ Например, по официальным данным Госстатслужбы Украины, в расчете на душу населения региона в 2008 г. по валовому региональному продукту разрыв между лидером (г.Киев) и аутсайдером (Тернопольская обл.) составлял 6,4 раза, в 2009 г. по уровню инвестиций в основной капитал для тех же регионов – 7,9 раза, по объему прямых иностранных инвестиций – 92,5 раза, по объему реализованной промышленной продукции – 10,8 раза (Днепропетровская и Черновицкая обл.), в 2008 г. по объему экспорта товаров – 29,6 раза (Днепропетровская и Тернопольская обл.), по среднемесячной номинальной заработной плате – 2,3 раза (г.Киев и Тернопольская обл.), по уровню безработицы населения – 2,8 раза (Тернопольская обл. и г.Киев). Более подробно о межрегиональной дифференциации в Украине см., например: Государственная стратегия регионального развития на период до 2015 года / Утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 21 июля 2006 г. № 1001 [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://www.rada.gov.ua/>>; Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.С.Воротіна, Я.А.Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.; Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С.Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.; Варналій З. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / Стратегічні пріоритети, №1(2), 2007. – С. 141–149.

действий по преодолению постоянно углубляющихся региональных разрывов, несмотря на принятые законодательные акты по вопросам стимулирования регионального развития.

В Украине де-факто сохранение и сознательное углубление дисбалансов регионального развития в течение последних десятилетий прочно вошло в арсенал средств политической борьбы и получения власти, стало поводом для «ручного» управления регионами, провоцирования искусственных межрегиональных разногласий на идеологической и национальной почве. Все это делается с целью отвлечения внимания граждан от реальных проблем территорий и страны в целом и получения возможности беспрепятственного перераспределения собственности и сверхобогащения представителями власти и провластного бизнеса на фоне низкопродуктивного деградирующего производства. Власти удобно сохранять непрозрачность и субъективность в принятии решений относительно регионального развития, иметь неограниченное влияние на руководителей регионального и местного уровня, «воспитывать» в них лояльность к центральной власти как административными, так и финансовыми средствами путем искажения бюджетных отношений, чрезмерной централизации бюджетных ресурсов с их дальнейшим кулуарным перераспределением между регионами в зависимости не от реальных потребностей последних, а от степени благосклонности местных руководителей к центральной власти, формирования ими «правильной» электоральной позиции на местах и т.п. В такой ситуации, как отмечают эксперты, создание институционального и законодательного поля деятельности по регулированию развития отдельных территорий не отличается активностью и системностью подходов, преимущественно решаются отдельные мелкие текущие и конъюнктурные вопросы¹. Именно поэтому в Украине до сих пор отсутствует целостная система реализации государственной региональной политики и эффективный механизм взаимоотношений центра с регионами и регионов друг с другом.

Между тем, использование межрегиональных разрывов для удовлетворения узкокорпоративных бизнесовых и политических интересов, далеких от интересов всего общества, представляет немалую угрозу существованию страны. Обостряются разрушающие «центробежные» тенденции, как в экономической, так и в политической плоскости. Их характерными особенностями являются: усиление регионального сепаратизма и искусственной автономизации регионов по экономическим, культурно-ментальным и идеологическим признакам, высокая вероятность возник-

¹ Варналій З. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / Стратегічні пріоритети, №1(2), 2007. – С. 142.

новения межрегиональных конфликтов на этой почве; сокращение межрегиональных кооперационных связей и товарооборота; преобладающая ориентация регионального производства на внешние рынки с отстранением от участия в решении проблем соседних регионов; наращивание межрегиональной асимметрии по уровню развития вследствие существующего неравномерного территориального размещения производства, усиление позиций регионов-лидеров и увеличение отставания стагнационных и депрессивных регионов вследствие эффекта «черной дыры», роль которой выполняют первые, перетягивая на себя материальные, трудовые и финансовые ресурсы последних¹; усиление фрагментарности и ситуативности государственной экономической политики, невозможность осуществления целостного макроэкономического регулирования вследствие объективно неодинакового и неравномерного влияния одних и тех же регуляторов на разные по уровню развития регионы.

Чтобы обезопасить страну от разворачивания подобного сценария следует кардинально изменить подходы к государственной региональной политике и выбору ее инструментария. Одним из инструментов преодоления региональных диспропорций и депрессивности территорий в данном случае могут выступить особые экономические зоны² как разновид-

¹ В Украине сформировалась и прочно укрепилась характерная для большинства отстающих стран модель регионального хозяйствования с четким делением регионов на сверхразвитые метрополии – города Киев и Донецк, и слаборазвитые и «угасающие» периферии – другие регионы, притом, что состояние (уровень упадка) последних напрямую зависит от отдаленности от первых.

² Особые экономические зоны – выделенные по определенным критериям в пределах одной страны или группы смежных стран территории (регионы) со специальным правовым режимом экономической деятельности (СПРЭД). Они направлены на создание стимулов для хозяйственной деятельности и получение желаемых результатов в заданных государством приоритетных сферах. Предоставление специального режима территориям входит в арсенал регуляторных инструментов государственной экономической политики или отдельных ее составляющих: промышленной, региональной, внешнеэкономической, инвестиционной, научно-технологической и т.п. В мировой практике этот регулятор себя оправдывает и активно используется. Его ключевой задачей является стимулирование инвестиционных процессов за счет привлечения внутренних резервов инвестиционных ресурсов или увеличения притока иностранных инвестиций путем предоставления субъектам зон разнообразных налоговых и таможенных преференций. Среди разнообразных модификаций особых зон, получивших распространение в мире, можно назвать: свободные экономические зоны, территории приоритетного развития, зоны свободного предпринимательства, зоны совместного предпринимательства, особые экономические районы, зоны внешней торговли, промышленно-предпринимательские зоны, сервисные зоны, зоны экспортного производства, технологические парки, технополисы, свободные таможенные зоны и т.п. Выбор конкретной модификации СЭЗ зависит от ряда факторов: наличия регионально-экономических диспропорций, депрессивных территорий, излишков рабочей силы вследствие структурного перепроизводства, необходимости развития

ность институтов развития. Украина уже практиковала создание на своей территории ОЭЗ, но этот регулятор оказался неэффективным из-за организационной слабости воплощения идеи зон и наличия деструктивов институциональной среды. Неудачный опыт функционирования в стране особых зон не должен стать поводом для категорического отказа от их применения в дальнейшем, скорее наоборот, следует учесть ошибки и использовать преимущества этого института для преодоления межрегиональной дифференциации и депрессивности территорий. Поэтому целесообразно более детально остановиться на особенностях создания и функционирования особых зон в Украине, приведших к отказу государства от использования последних в качестве инструмента государственной экономической политики.

В стране с конца 90-х годов прошлого столетия до 2005 г. функционировали 11 специальных (свободных) экономических зон и 72 территории приоритетного развития (ТПР) со специальным режимом инвестиционной деятельности в 9 областях¹. Инвесторам в СЭЗ и ТПР был предоставлен ряд льгот, в частности: режим специальной таможенной зоны, освобождение от налогообложения прибыли в первые годы деятельности или налогообложение по сниженной ставке (20 или 50% от действующей в стране), освобождение от налогообложения инвестиций, уплаты ввозной пошлины и НДС, платы за землю, уплаты сборов в специальные бюджетные фонды, обязательной продажи поступлений в иностранной валюте². С 2005 г. деятельность этих территориально-хозяйственных об-

отдельных отраслей промышленности, перспектив интеграции государства в мировую экономику и ее места в глобальном разделении труда. Мировой опыт создания и функционирования особых зон представлен в ряде работ, см., напр.: Особые экономические зоны / С.В.Приходько, Н.П.Воловик. – М.: ИЭПП, 2007. – 268 с.; A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones / D.Madani // The World Bank. – 1999. – 108 p.

¹ Среди одиннадцати созданных в Украине СЭЗ такие: "Азов" (г. Мариуполь, Запорожская обл.), "Донецк", "Славутич" (Киевская обл.), "Закарпатье", "Яворов" (Львовская обл.), "Курортополис Трускавец" (Львовская обл.), "Интерпорт Ковель" (Волинская обл.), "Николаев", "Порто-франко" (г. Одесса), "Порт Крым" (АР Крым), "Рени" (Одесская обл.). ТПР были созданы в АР Крым, Волинской, Донецкой, Закарпатской, Житомирской, Луганской, Черниговской областях, в городах Харьков и Шостка (Сумская обл.). Срок, на который создавались СЭЗ и ТПР, для большинства из них составлял 20-30 лет, для СЭЗ "Донецк" и "Азов" – 60 лет. – См.: Обобщенная информация о созданных в Украине специальных экономических зонах и территориях приоритетного развития со специальным режимом инвестиционной деятельности / Министерство экономического развития и торговли Украины [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://me.kmu.gov.ua>>.

² Полный перечень льгот инвесторам в СЭЗ и ТПР Украины, действовавших до 2005 г., представлен на официальном сайте Министерства экономического развития и торговли Украины (*с главной страницы: Экономическая ситуация и прогнозы / Развитие регио-*

разований на льготных условиях прекращена, они переведены на общий режим налогообложения при юридическом сохранении статуса особой зоны.

Взгляды политиков и экспертов на оценку их деятельности разделились кардинально: от сравнения зон с «черными дырами» бюджета до провозглашения их точками экономического роста¹. Такая поляризованность возникла вследствие методологических пробелов в украинском законодательстве о СЭЗ. Это обусловило создание зон без четкого всестороннего экономического обоснования, преимущественно для удовлетворения личных интересов политиков и хозяйственников. Формирование правовой базы зон происходило в русле общей для всей страны традиции установления размытых прав собственности. Это давало повод для произвольной трактовки законодательства как чиновниками, так и бизнесом, и предопределяло рентоориентированное поведение первых в принятии хозяйственных решений относительно последних. Среди методологических пробелов создания СЭЗ можно назвать отсутствие:

- четких количественных критериев-индикаторов состояния территории, дающих ей формальное право претендовать на получение статуса территории с особым (преференциальным) режимом ведения хозяйственной деятельности;

- обоснования минимальных и максимальных размеров территорий, которым может предоставляться специальный режим²;

- подходов к выбору вида особой зоны, срока ее функционирования, пакета льгот, что позволяло бы, с одной стороны, обеспечить реализацию инвестиционных проектов в приоритетных сферах, а с другой – не создавало экономически неоправданных преференций субъектам, не связанным с «запуском» производства и инвестициями;

- механизмов устранения субъективизма и размытости, количественных и качественных ограничений в выборе приоритетных сфер и видов деятельности; слабая согласованность выбора приоритетов с необхо-

нов / Свободные экономические зоны / Информация о СЭЗ и ТПП [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://me.kmu.gov.ua>>.

¹ Гец В., Семиноженко В. Специальные экономические зоны: «черные дыры» или точки экономического роста? / «Зеркало недели», № 44 (623) 18–24 ноября 2006 [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.dt.ua/2000/2020/55122/>>.

² Определение предельных размеров территорий связано, с одной стороны, с необходимостью аккумуляции некоторой минимальной критической массы инвестиций для обеспечения необратимых прогрессивных заданных изменений, а с другой – с целесообразностью использования этого регулятора вообще, если совокупный размер особых территорий приближается к пределу, за которым введение льготного режима становится целесообразным для всей страны.

димостью решения реальных проблем территорий и стратегических задач развития страны в целом;

– эффективной системы управления особыми зонами в части уменьшения административных барьеров, глубины мониторинга и анализа результатов деятельности зон, целевого использования льгот и т.п.

Создание СЭЗ, согласно законодательству¹, инициировалось центральными и местными органами исполнительной власти. Для этого не требовалось наличия никаких критических предпосылок в развитии территорий (экономических, социальных, экологических, демографических и т.п.), которые бы свидетельствовали об их угрожающем состоянии по сравнению с другими территориями или регионами. «Процесс инициирования» и последующего принятия законодательного решения, как и определение того или иного вида преференций, носил исключительно субъективный, «кулуарный» характер, базировался на личных неформальных связях между представителями центральной и региональной власти, между властью и бизнесом. Рамочного закона по ТПР вообще не было. Поэтому создание особых зон происходило «вручную» и хаотически на основе принятия отдельного закона, указа президента или правительственного постановления. Оно далеко не всегда де-факто увязывалось с необходимостью решения задекларированных стратегических задач экономики страны как целостной, внутренне сбалансированной хозяйственной системы, способной обеспечить потребности всего общества, а не только его отдельных (провластных) представителей. Подобная хаотичность, наоборот, привносила диссонанс в национальное хозяйство, создавала ничем не оправданные неравные условия ведения бизнеса, не стимулируя, а наоборот, угнетая внутреннее производство вне зон². Из СЭЗ на территорию Украины без уплаты пошлины массово завозилась готовая продукция иностранного происхождения (продукты питания, товары легкой

¹ См. Закон Украины «Об общих основах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон» № 2673-ХІІ от 13 октября 1992 г. (редакция от 19.01.2006 на основании ЗУ №3370-IV) [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua>>.

² Подтверждением таких выводов может служить введение в 2001 г. моратория на создание новых СЭЗ и ТПР, принятие ряда мер по повышению эффективности их деятельности, установление ограничений на ввоз с территорий зон на таможенную территорию Украины отдельных товаров, что, тем не менее, оказалось недейственным и кардинально не изменило ситуации. – См.: Постановления КМ Украины: от 26.08.2002 № 1241 «Об анализе результатов функционирования специальных (свободных) экономических зон и территорий со специальным режимом инвестиционной деятельности в 2001 году»; от 10.10.2003 № 1435 «О введении ограничений на ввоз некоторых видов товаров с территории специальной экономической зоны "Донецк" на таможенную территорию Украины в 2003 году» [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua>>.

промышленности, бытовая техника, автомобили), реализуемая по демпинговым ценам, в то время как предусмотренные в зонах льготы касались только импорта сырья и комплектующих. Часто бизнес использовал преимущества СЭЗ в схемах уклонения от налогов, отмывания денег, вывоза капиталов, осуществления незаконной деятельности и т.п.

Государственный контроль над деятельностью субъектов СЭЗ и ТПР, целевым использованием льгот, мониторинг и анализ функционирования зон был в большей степени формальный, никаких последствий для коррекции их работы он практически не имел. Деятельность органов управления зонами отличалась излишней бюрократичностью из-за обязательности регистрации субъектов, предоставления им многочисленных справок, разрешений на пользование земельными участками и объектами инфраструктуры, составления контрактов с администрацией, подтверждения способности осуществлять ту или иную деятельность и т.п. Это лишь создавало почву для бюрократической ренты и коррупции, не привлекая, а наоборот, отталкивая потенциальных («не своих») инвесторов от работы в зонах. Как это ни парадоксально, но из-за такой организации украинских СЭЗ превратились в своеобразные замкнутые для проникновения посторонних региональные анклавные, в которых на привилегированных условиях осуществлялась деятельность «провластного» бизнеса. Они стали источником усиления в экономической плоскости межрегиональных разрывов по уровню и условиям развития, а в политической – регионального сепаратизма, иллюзии «избранности» и «центробежных» настроений, что только углубило раскол в обществе и продлило экономическую нестабильность.

Политика развития СЭЗ в Украине изначально несла скрытые угрозы создания и углубления межрегионального неравенства. Официальные требования территориям, претендовавшим на особый статус, ставили регионы в неравные условия, «отсеивая», как это не странно, «слабых» и поддерживая «сильных»¹. Следование им исказило саму идею использо-

¹ Претенденты, согласно требованиям и в зависимости от типа зоны, которую они предлагали создать, должны были иметь: достаточный ресурсный потенциал (природно-климатические условия, полезные ископаемые, трудовые ресурсы, научно-производственный потенциал и т.п.); обеспеченность объектами производственной и социальной инфраструктуры; наличие или близость сетей коммуникаций, наличие производственной базы соответствующей специализации; благоприятную экологическую ситуацию или отсутствие ограничений экологического характера (включая антропогенные нагрузки на окружающую природную среду). Для научно-технических зон требовалось наличие высокого уровня концентрации научно-технического потенциала, научно-исследовательских и исследовательско-конструкторских центров, имеющих разработки мирового уровня, наличие необходимой экспериментальной и производственной базы. Туристско-рекреационные зоны должны были иметь, кроме уникального природно-

вания особых зон как регуляторного инструмента, поскольку наличие у территорий условий, отвечавших выдвинутым требованиям, вообще отбрасывало необходимость предоставления специального статуса, тогда как их отсутствие (за исключением разве что уникальных природно-климатических условий для туризма), наоборот, должны были свидетельствовать о критическом депрессивном состоянии и целесообразности предоставления территории преференций. В Украине на подобные обстоятельства внимания не обращалось и в значительной степени особый статус получали те, кто в нем не нуждался.

Утвержденные критерии для выбора приоритетных видов деятельности в особых зонах¹ косвенно позволяли любую деятельность считать такой², нивелируя сам принцип приоритетности. Структурные и технологические критерии для отбора не использовались, никакие структурные соотношения или ограничения на масштабы того или иного вида деятельности не накладывались. Поэтому производство в зонах не отличалось прогрессивностью по сравнению с производством на остальной территории Украины.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что одним из критериев для получения особого статуса территории или признания приоритетным того или иного вида деятельности, являлось наличие развитой инфраструктуры или нацеленность проекта на ее развитие. Тем самым государство отстранилось от решения инфраструктурных проблем, отдав

ресурсного потенциала для туризма и оздоровления, еще и развитую сеть коммуникаций, материально-техническую базу туризма и рекреации, достаточную обеспеченность объектами социальной инфраструктуры. – См.: Основные требования к расположению СЭЗ и критерии отбора проектов их создания / Программа развития в Украине специальных (свободных) экономических зон и территорий со специальным режимом инвестиционной деятельности на период до 2010 года // Одобрена постановлением кабинета министров Украины от 24.09.1999 № 1756 [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua>>.

¹ См.: Положение о критериях определения приоритетных видов экономической деятельности в специальных (свободных) экономических зонах и на территориях со специальным режимом инвестиционной деятельности и порядок их применения / Утверждено приказом Министерства экономики Украины, Министерства финансов Украины 14.03.2000 № 28/51 [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua>>.

² Именно нечеткость критериев обусловила утверждение нескольких сотен приоритетных видов деятельности. – См., например: Перечень приоритетных видов экономической деятельности на территориях приоритетного развития Автономной Республики Крым, для которых установлен специальный режим инвестиционной деятельности / Согласован распоряжениям КМ Украины от 23.05.2001 № 212-р; Постановление КМ Украины от 26 июля 2000 г. № 1175 «О некоторых вопросах инвестиционной деятельности на территориях приоритетного развития и специальных экономических зон» [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua>>.

их на откуп частному бизнесу. Вместе с тем известно, что подобные проекты неприбыльны и потому непривлекательны для бизнеса, хотя именно от состояния инфраструктуры зависит интенсивность притока частных инвестиций на территорию. В мировой практике инфраструктурные проблемы в особых зонах государство почти полностью принимает на себя, улучшая тем самым условия для развития бизнеса в других сферах¹. В Украине отказ государства от решения инфраструктурных задач на особых территориях стал, с одной стороны, фактором сужения потока инвестиций, особенно иностранных, а с другой – неравномерного их распределения между территориями, имевшими разную обеспеченность объектами инфраструктуры.

В течение 2000–2009 гг. в украинские СЭЗ и ТПР инвестировано средств на сумму 4,5 млрд долл. США (24,2 млрд грн). Всплеска инвестиционной активности в особых зонах по сравнению с остальными регионами не произошло. При 10,5% занимаемой СЭЗ и ТПР территории страны доля их инвестиций в общем объеме инвестиций в Украине составила за указанный период около 3%. Даже в период действия льготного режима (2000–2004 гг.) этот показатель был в пределах 3,4–5,2%, а после его отмены (2005–2009 гг.) снизился до 0,6–3,4%. В общем объеме прямых иностранных инвестиций на СЭЗ и ТПР приходилось всего 6%.

Средний индекс инвестиций за 2001–2009 гг. по Украине превышал аналогичный показатель для СЭЗ и ТПР на 15,7 процентных пункта – 111,0 против 95,3%. Разрыв в показателях для иностранных инвестиций был еще бóльшим – 53,9 п.п., или 143,3 против 89,4%. Фактическое поступление инвестиций в СЭЗ и ТПР было значительно меньше ожидаемого. В течение 2000–2009 гг. их поступило только 13,8% от запланированного объема, причем реальный приток иностранных инвестиций оказался значительно скромней, чем отечественных – 9,2 против 16,3%. Львиная доля инвестиций (78,8%) имела отечественное происхождение. Большая часть иностранных инвестиций приходила из офшоров и по сути их также можно считать отечественными, поскольку таким образом украинский бизнес реинвестировал собственные прибыли.

Отраслевую структуру инвестиций в СЭЗ и ТПР трудно назвать прогрессивной и обеспечивающей долгосрочные положительные структурные сдвиги в производстве. Она была подобна структуре инвестиций всей украинской экономики вследствие существования широкого спектра при-

¹ Например, Китай смог привлечь инвесторов только после реализации огромной строительной программы по созданию в своих СЭЗ современной инфраструктуры: дороги, связь, гостиницы. До 80% всех затрат легли на бюджет страны. – См.: Геєц В., Семиноженко В., указанный труд.

оритетов. 82% общего объема инвестиций в СЭЗ и ТПР в течение 2001–2009 гг. было направлено в промышленность. Пятуую часть инвестиций в СЭЗ и ТПР поглотило традиционное для Украины металлургическое производство, тогда как прогрессивные высокотехнологические и фондосоздающие отрасли (машиностроение, химия, электронная промышленность) были для инвесторов менее привлекательны, чем на остальной территории страны. Даже по совокупному объему инвестиций они уступали металлургии.

Создание особых зон в Украине фактически не преследовало цели преодоления межрегиональных разрывов, поэтому о необходимости налаживания соответствующего механизма перераспределения инвестиционных ресурсов в пользу менее развитых регионов речь даже не шла. Межрегиональное распределение инвестиций в СЭЗ и ТПР оказалось крайне неравномерным. Оно складывалось в соответствии с распределением регионов по объемам, состоянию и структуре производства, уровню инфраструктуры, научно-технического и кадрового потенциала. Тем самым, объективно укреплялись межрегиональные разрывы. Почти две трети всех инвестиций в СЭЗ и ТПР «оттянула» на себя промышленно развитая Донецкая область (61,6%), тогда как традиционные для Украины региональные «аутсайдеры» (Волинская, Житомирская, Николаевская, Сумская, Черниговская области) в совокупности получили только около 5% общего объема инвестиций.

Фактически полученный результат деятельности СЭЗ и ТПР оказался гораздо скромнее по сравнению с ожидаемым. Даже в период действия льготного режима существенной активизации хозяйственной деятельности не произошло, притом, что объемы предоставленных льгот в отдельные годы приближались и даже превышали объемы привлеченных инвестиций. В общих показателях производства большинства регионов и страны в целом вклад особых зон был малозаметен, хотя для отдельных единичных субъектов хозяйствования, в частности имевших тесные связи с властью, они дали мощный толчок для роста и закрепления на рынке. Вследствие существования законодательных пробелов в организации особых зон практически не выполненными осталось большинство задач, которые формально им ставились. Вместе с тем вопрос возврата предоставленных льгот и ответственности за неполученные результаты даже не поднимался. Все это должно было бы дать толчок для коррекции работы украинских зон и повышения их эффективности, но послужило только поводом правительству приостановить их деятельность с 2005 г.

Ликвидацию СЭЗ и ТПР следует связывать еще, по крайней мере, с двумя факторами. Первый связан с проблемой поиска дополнительных источников наполнения бюджета. Ими должны были стать поступления от

отмены льгот. Эта проблема возникла вследствие отсутствия действенной стратегии реформирования украинской экономики, обострения социальной неудовлетворенности и распространения политики социального популизма. Второй фактор состоит в том, что большинство зон были создано под конкретных субъектов хозяйствования, связанных с предыдущей властью. Поэтому руководившая страной в 2005–2009 гг. политическая команда использовала ликвидацию как административное средство, с одной стороны, для уменьшения конкурентного давления этих субъектов на свой бизнес, а с другой – ослабления их финансового потенциала, использовавшегося для поддержки возвращения прежнего руководства.

Позиция новоизбранной в 2010 г. украинской власти относительно особых зон недостаточно ясна. Во время избирательной кампании и в начале своей деятельности она декларировала намерения восстановить деятельность зон¹. Тем не менее, в дальнейшем практических шагов сделано не было. Основным официальным аргументом о невозможности восстановления СЭЗ и ТПР в прежнем виде выступили присоединение Украины к ВТО и планы на вступление в ЕС². Поэтому в представленной президентом Украины программе экономических реформ на 2010–2014 годы не упоминается возможность использования особых зон для активизации регионального развития.

Попытки сглаживания властью вопроса восстановления СЭЗ и ТПР, на наш взгляд, связаны с другим – с изменением официальной политической идеологии и получением возможности использования новой когортой провластного бизнеса государственных ресурсов. В свое время именно политическая сила, представляющая нынешнюю власть и проис-

¹ См., например, Закон Украины «О Государственной программе экономического и социального развития Украины на 2010 год» от 20.05.2010 № 2278-VI. ([Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua/>>), в котором в разделе «Региональная политика» были поставлены задачи создания территорий перспективного развития, разработки программ преодоления депрессивности территорий, развития малых городов, повышения конкурентоспособности территорий. Украинские СМИ также активно комментировали намерения новой власти восстановить СЭЗ и ТПР, см., например: Президент Виктор Янукович поручил в ближайшее время подготовить программу развития депрессивных регионов / «Украинская правда», 17.06.2010 [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.pravda.com.ua/news/2010/06/17/5149609/>>; Азаров подарит каждой области по две свободных экономических зоны / Новости ТСН от 20 апреля 2010 г. [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.tsn.ua/>>; В.Семиноженко: В Украине восстановят свободные экономические зоны / Новости ИА «РБК-Украина» от 19 марта 2010 г. [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rbc.ua/>>.

² Требования этих организаций более жесткие на предоставление преференций и государственной поддержки субъектам. Они прямо запрещают налоговые льготы по отраслевому признаку на производство и экспорт, адресную бюджетную поддержку, государственные гарантии и т.п.

ходящая только из одного, но наибольшего по концентрации и объемам производства, региона страны, и большой промышленный бизнес, поддерживавший ее, наиболее активно продвигали и лоббировали идею «сильных регионов»¹. Под нее обосновывалась целесообразность создания особых зон и предоставления преференций. После получения власти этой политической командой идея «сильных регионов» сразу была заменена на идею «сильной власти». На практике последняя воплотилась в восстановлении президентско-парламентской формы правления, усилении централизации и концентрации власти путем проведения административной реформы и сосредоточения власти в одних руках через выстраивание жесткой президентской властной вертикали². Это априори сделало невозможным расширение полномочий регионов и соответствующее предоставление им каких-либо преференций, в том числе путем создания особых зон. Тем не менее, усиление централизации власти не снимает остроту проблемы преодоления межрегиональной дифференциации, отсталости и депрессивности регионов. Скорее наоборот, концентрация власти в одних руках на фоне нарастания региональных диспропорций, по нашему мнению, повышает неустойчивость и уязвимость самой власти, она де-факто становится заложником происходящего.

Все это указывает на то, что создание особых зон, при предварительном устранении выше рассмотренных недостатков их организации, следует осуществлять в рамках стратегии возрождения отсталых и депрессивных регионов и одновременного решения задач структурно-технологической модернизации производства страны. Последняя должна быть ориентирована на максимальное замыкание технологических производственных цепочек, переориентации промышленности на удовлетворение потребностей внутреннего потребительского рынка и выпуск готовой продукции. Именно в особых зонах депрессивных регионов следует создавать смежные производства для замыкания названных цепочек или соз-

¹ Украинская модель СЭЗ зарождалась в Донецке. Там же, еще в 1989 г., возникла концепция развития города как «зоны свободного предпринимательства» и разрабатывался под руководством В. Януковича, тогдашнего губернатора области и нынешнего президента Украины, первый украинский закон по этому вопросу.

² Административная реформа создала четкую пирамиду власти, замкнув многочисленные разрозненные ведомства на небольшом, сокращенном количестве министерств, которые, в свою очередь, замыкаются на президенте. Т.о. контроль над всеми государственными финансовыми потоками сосредоточился практически в одних руках. – См.: Указ Президента Украины №1085/2010 от 9.12.2010 г. «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» – Официальное Интернет-представительство Президента Украины [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>>

давать новые производства, которые возьмут на себя функцию центров кристаллизации («полюсов роста»¹) новой структуры экономики.

Участие государства в этих процессах должно быть расширено и выведено за рамки только формального создания зоны и дальнейшего снятия с себя ответственности за ее функционирование. При этом правительством должны быть решены ряд взаимосвязанных проблем, касающихся согласования нормативно-правовых актов деятельности СЭЗ и ТПР с законодательством по региональной политике, коррекции подходов к идентификации депрессивных территорий, выбора системы преференций в зависимости от степени депрессивности территорий и задач развития региона и страны, внедрения специализированных институтов управления, координации и финансового обеспечения деятельности субъектов зон и т.п.

В рамочном законодательстве по СЭЗ и стимулированию развития регионов² следует продублировать введение и закрепление норм, устанавливающих, что особые зоны являются одним из инструментов реализации государственной региональной политики и создаются с целью преодоления депрессивности территорий и обеспечения межрегионального выравнивания. Следует отказаться от слишком размытой цели создания СЭЗ³, позволявшей претендовать на получение специального статуса любой территории. В определении «депрессивной территории» следует предусмотреть, что таковой является регион или его часть, признанные депрессивными по определенным социальным и экономическим критериям по сравнению с другими регионами, на котором вводится специальный

¹ Идея формирования «полюсов роста» при планировании регионального развития принадлежит французскому экономисту Франсуа Перру (Francois Perroux) и детально раскрыта в его работах. Ее суть в том, что определяется некоторая перспективная отрасль или производство, размещаемая в слаборазвитом или депрессивном регионе, вокруг которой формируется промышленная агломерация из технологически связанных смежных отраслей или производств. Рост производства основной отрасли оказывает стимулирующее воздействие на производство смежников и на состояние экономики региона и страны в целом.

² Закон Украины «Об общих основах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон» № 2673-ХІІ от 13 октября 1992 г.; Закон Украины «О стимулировании развития регионов» № 2850-IV от 8 сентября 2005 г. [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://www.rada.gov.ua>>.

³ Согласно п.2 ст.1 ЗУ № 2673-ХІІ от 13.10.1992 «целью создания специальных (свободных) экономических зон является привлечение иностранных инвестиций и содействие им, активизация совместно с иностранными инвесторами предпринимательской деятельности для наращивания экспорта товаров и услуг, поставок на внутренний рынок высококачественной продукции и услуг, привлечение и внедрение новых технологий, рыночных методов хозяйствования, развития инфраструктуры рынка, улучшение использования природных и трудовых ресурсов, ускорение социально-экономического развития Украины».

правовой режим экономической деятельности, призванный обеспечить преодоление депрессивности в установленный срок.

В действующем законодательстве по региональному развитию, принятому в рамках плана действий по присоединению Украины к ЕС, хотя и предусмотрена возможность предоставления территориям статуса депрессивной, но введение на них специального режима не включено в перечень мероприятий стимулирования развития¹. Он (перечень) ограничивается государственными капиталовложениями в производственную, коммуникационную и социальную инфраструктуру, господдержкой малых предприятий, содействием при формировании субъектов инновационной инфраструктуры, направлением международной технической помощи на решение экологических проблем, содействием занятости и перекалфикации трудовых ресурсов. Законом не конкретизируется содержание такой господдержки и содействия, что превращает эти мероприятия только в декларацию о намерениях и в принципе делает невозможным преодоление депрессивности. Хотя указанный перечень и согласуется с современными подходами Евросоюза к региональному выравниванию, но он слишком ограничен по сравнению со всеми возможностями поддержки регионов в ЕС². Она предусматривает кроме перечисленных мероприятий, также применение налоговых и кредитных льгот на реализацию инвестиционных проектов (причем размер первых зависит от стоимости последних), а также государственной финансовой помощи на реструктуризацию предприятий, которые работают в отраслях со структурным перепроизводством.

Именно предоставление подобных преференций субъектам позволит говорить о введении на депрессивных территориях специального режима экономической деятельности. При этом условия, на которых должны предоставляться преференции, следует сделать значительно более жесткими, что повысит их действенность и будет согласовываться с требованиями ЕС. Господдержка должна касаться исключительно инвестиционной, а не текущей операционной деятельности субъектов. Помощь ни в коей мере не должна применяться для поддержки экспорта, в частности для частич-

¹ См. Раздел III «Особенности государственного стимулирования развития депрессивных территорий» (ст.6–11) ЗУ «О стимулировании развития регионов».

² Более подробно о региональной политике и государственной помощи регионам в ЕС см.: Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013 / Official Journal of the European Union. – С 54, Volume 49, 4 March 2006 – P. 13–44. [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:054:0013:0044:EN:PDF>>; Working for the regions. EU Regional Policy 2007-2013 / European Commission, Directorate-General for Regional Policy. – 2008. – 36 p. [Электронный ресурс]. – Доступен с <http://ec.europa.eu/regional_policy>

ного возмещения затрат производства и установления демпинговых цен. Следует установить четкие верхние лимиты помощи, которая может поступать как с одного, так и с нескольких источников, а также ввести дифференцированный подход к объемам и частоте ее предоставления в зависимости от размера субъекта, стоимости и сферы реализации инвестиционного проекта, полученных им результатов от ранее предоставленной помощи. Должен осуществляться постоянный мониторинг целевого использования помощи субъектами. Ее предоставление следует сразу прекращать при выявлении фактов нарушений с полным возмещением субъектами полученной суммы.

Следует отметить, что в Украине применение специального правового режима экономической деятельности на депрессивных территориях целесообразно не только для обеспечения реструктуризации отраслей со структурным перепроизводством, но и для тех, которые должны заложить фундамент новой прогрессивной структуры. Это связано с тем обстоятельством, что в данное время в стране существуют серьезные институциональные, рыночные, внешнеэкономические и финансовые ограничения для кардинальной модернизации структуры производства, проведение которой, вместе с тем, является обязательной не только для решения социальных проблем общества, но и для улучшения позиций Украины в мировой экономике.

Для идентификации депрессивных территорий следует уточнить перечень критериев. Предусмотренные в действующем законодательстве¹ не позволяют однозначно утверждать, что состояние территории является следствием продолжительной деградации и разрушения хозяйственной системы региона, обусловивших его депрессию. Это связано с тем, что

¹ Согласно ст. 9 ЗУ «О стимулировании развития регионов» депрессивным может быть признан: 1) регион, в котором на протяжении последних пяти лет самый низкий средний показатель объема валового регионального продукта на одного жителя; 2) промышленный район, в котором на протяжении последних трех лет уровень зарегистрированной безработицы и доля занятых в промышленности значительно выше, а объем реализованной промышленной продукции (работ, услуг) на одного жителя и уровень среднемесячной заработной платы значительно ниже соответствующих средних показателей развития территорий этой группы; 3) сельский район, в котором на протяжении последних трех лет плотность сельского населения, коэффициент естественного прироста населения, уровень среднемесячной заработной платы и объем реализованной сельскохозяйственной продукции (работ, услуг) на одного жителя значительно ниже, а доля занятых в сельском хозяйстве значительно выше соответствующих средних показателей развития территорий этой группы; 4) город областного, республиканского в АР Крым значения, в котором на протяжении последних трех лет уровень зарегистрированной, в частности длительной, безработицы значительно выше, а уровень среднемесячной заработной платы значительно ниже соответствующих средних показателей развития территорий этой группы.

для оценки берется среднее значение показателя за короткий промежуток времени, в течение которого изменения могут происходить не столько вследствие его деградации, сколько быть результатом краткосрочных конъюнктурных колебаний. Перечень показателей довольно ограничен, а их пороговые значения или недостижимы для территорий, или мало пригодны для принятия решений из-за своей размытости (используются такие субъективные сравнения, как «значительно выше» или «значительно ниже»). Опираясь на законодательные критерии правительство до последнего времени официально не признало ни один регион Украины депрессивным, что служит формальным поводом для продолжения функционирования действующей неэффективной модели региональной политики и «ручного» управления регионами.

Заметим, что возникновение депрессивного состояния территорий обусловлено продолжительным устойчивым и сильным влиянием на функционирование последних целого ряда факторов. Они отражают нарушение в худшую сторону производственных, воспроизводственных, социально-демографических и экологических параметров жизнедеятельности населения данной территории по сравнению со средними по стране. Исходя из этих групп параметров, следует выстраивать систему критериев для оценки депрессивности. Наиболее важные показатели, которые, по нашему мнению, следует использовать, приведены в табл. 1. Их целесообразно свести в некоторый интегральный индекс депрессивности территории или региона, учитывая, что каждый показатель характеризует или положительные, или отрицательные изменения при увеличении или уменьшении своего значения. Для анализа следует применять среднегодовые значения показателей за период 5-10 лет, что достаточно для минимизации вклада фактора рыночной конъюнктуры. По своему смыслу индекс должен отображать позицию (рейтинг) региона относительно ситуации по стране в целом (принимается за единицу) за избранный временной период. Он может быть рассчитан как среднее арифметическое суммы отклонений показателей по региону от среднего значения по стране:

$$I_{DR} = \left(\sum_{i=1}^n X_{ir}^t / X_{ic}^t + \sum_{j=1}^m (1 - X_{jr}^t / X_{jc}^t) \right) / (n + m),$$

где: I_{DR} – интегральный индекс депрессивности региона; X_{ir}^t – средний за период t лет i -й показатель состояния региона из общего n -количества показателей, создающих стимулирующее влияние на его развитие при увеличении своего значения; X_{ic}^t – аналогичный показатель для страны в целом; X_{jr}^t – средний за период t лет j -й показатель состояния

региона из общего m -количества показателей, создающих депрессивное воздействие на его развитие при увеличении своего значения; X'_{jc} – аналогичный показатель для страны в целом.

В Евросоюзе к депрессивным относят регионы, в которых объем валового регионального продукта на одного жителя менее чем 75% от среднего по ЕС. В отличие от этого показателя, предлагаемый интегральный индекс депрессивности позволяет, на наш взгляд, выявить особенности того или иного региона и более взвешенно подойти к выбору инструментария стимулирования его развития. Учитывая заявленный Украиной курс на вступление в ЕС и связанную с этим необходимость гармонизации ее законодательства с европейскими нормами, указанный порог может быть ориентиром для индекса депрессивности. Регионы, в которых он не превышает 0,75, следует отнести к депрессивным с дальнейшим определением мероприятий, направлений и размеров государственной поддержки по каждому отдельно в зависимости от величины индекса и наиболее неблагоприятных факторов его формирования. Взвешивание на индекс депрессивности также целесообразно осуществлять, с нашей точки зрения, при введении в депрессивных регионах специального экономического режима деятельности субъектов, в частности, льготного режима налогообложения и размеров налоговой нагрузки, установлении величины процентных ставок по государственным инвестиционным кредитам и размера возмещения государством процентов по инвестиционным кредитам коммерческих банков субъектам территорий, определения размеров долевого участия государства в реализации больших инвестиционных проектов или частичной компенсации субъектам инвестиционных затрат т.п. Такой подход, по нашему мнению, позволит более гибко и дифференцированно подойти к решению проблемы межрегионального выравнивания, создаст предпосылки для активизации межрегионального перетекания и перераспределения капитала в пользу испытывающих большие трудности¹. При этом следует учитывать, что государственная помощь и преференции не должны прямо или косвенно сохранять «status quo» территорий и поддерживать текущую неэффективную деятельность субъектов.

¹ В данное время в Украине капитал распределяется по-другому: основную массу аккумулируют у себя регионы-лидеры, увеличивая тем самым (вследствие действия эффекта масштаба) свой отрыв от аутсайдеров.

Таблица 1

Показатели для оценки депрессивности региона

Воздействие на состояние региона при увеличении значения	Показатели			
	Производственные	Воспроизводственные	Социально-демографические	Экологические
Стимулирующее	<ul style="list-style-type: none"> – валовой региональный продукт на душу населения региона; – финансовый результат от обычной деятельности до налогообложения на душу населения региона; – рентабельность операционной деятельности субъектов региона, процентов; – количество малых предприятий на 10 тыс. человек населения; – доля объема реализованной продукции малыми предприятиями в общем объеме реализации региона, процентов. 	<ul style="list-style-type: none"> – индекс бюджетной самодостаточности региона (доля собственных доходов региона в общем объеме доходов бюджета региона), ед.; – стоимость основных средств на душу населения региона; – объем инвестиций в основной капитал на душу населения региона; – объем прямых иностранных инвестиций в регион на душу населения региона; 	<ul style="list-style-type: none"> – средняя продолжительность жизни населения региона, лет; – естественный прирост (сокращение) населения региона на 1000 чел.; – миграционный прирост (сокращение) населения региона на 100 тыс. чел.; – плотность населения региона, чел. на км²; – располагаемый доход на душу населения региона; – среднемесячная номинальная заработная плата, грн; – уровень занятости населения в возрасте 15-70 лет ко всему населению соответствующего возраста в регионе, процентов; – обеспеченность населения региона жильем 	<ul style="list-style-type: none"> – доля обезвреженных промышленно опасных отходов, процентов; – капитальные инвестиции и текущие затраты на охрану окружающей природной среды на душу населения, грн.

Воздействие на состояние региона при увеличении значения	Показатели			
	Производственные	Воспроизводственные	Социально-демографические	Экологические
			ем, м ² общ. площади на одного чел.	
Депрессивное	<ul style="list-style-type: none"> – индекс моноспециализации производства региона (наибольшая доля выпуска продукции по некоторому виду деятельности в общем объеме выпуска региона), ед.; – индекс концентрации производства (доля продукции (занятых) наибольшего предприятия региона в общем объеме производства (занятых) региона), ед. 	– износ основных средств, процентов.	<ul style="list-style-type: none"> – уровень безработицы населения в регионе, процентов; – нагрузка занятых на одно свободное рабочее место в регионе, чел. 	<ul style="list-style-type: none"> – сбрасывание загрязненных оборотных вод в поверхностные водные объекты на душу населения, м³; – выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения на км² территории региона, т; – выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения на душу населения региона, кг; – образование промышленно опасных отходов в расчете на душу населения региона, кг.

Источник: разработано автором.

Следует увязать региональное и налоговое законодательство, отразив в последнем возможности применения специальных налоговых режимов на депрессивных территориях. Хотя в проекте Налогового кодекса Украины и декларировалась возможность применения специального налогового режима на определенных территориях, но в окончательно принятой редакции закона это не предусмотрено¹. Поправки должны устанавливать особенности налогообложения субъектов названных территорий и соответствующие преференции. Последние должны касаться, на наш взгляд, как минимум трех видов налогов – налога на прибыль предприятий, налога на добавленную стоимость и налога на доходы физических лиц. Первые два будут стимулировать деловую активность, последний – приток населения трудоспособного возраста на эти территории. Размер льготных ставок налогов, как упоминалось выше, целесообразно устанавливать в зависимости от полученного территорией индекса депрессивности путем его умножения на соответствующие ставки налогов, предусмотренные для страны в целом. Период действия специального налогового режима должен совпадать с периодом предоставления территории депрессивного статуса, но не менее срока реализации инвестиционных проектов, сроков их окупаемости и выхода производств на полную мощность.

Отдельно следует обратить внимание на возможности применения специального налогового режима на депрессивных территориях с точки зрения обеспечения желаемых структурно-отраслевых изменений². Структурный фактор может быть учтен в виде дополнительного понижающего индекса (вместе с индексом депрессивности) к вышеупомянутым ставкам налогов или вообще последние могут временно не применяться к приоритетным, наиболее значимым для страны производствам, расположенным в пределах названных территорий. Подобные налоговые преференции следует также применять для отраслей со структурным перепроизводством, деятельность которых послужила причиной депрессивного состояния, при условии, что полученные льготы будут использованы исключительно для осуществления мероприятий по реструктуризации или модернизации производства. Хотя такой подход не совсем согласуется с практикой ЕС, но, на наш взгляд, о существовании в Украине в данное время других более действенных рычагов стимулирования изменений

¹ См. Раздел XI. Специальные налоговые режимы (ст. 291–309) / Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 №2755-VI – С. 431–437 [Электронный ресурс]. - Доступен с <<http://minfin.kmu.gov.ua>>.

² Мы не углубляемся в рассмотрение приоритетов структурных изменений в производстве, поскольку это вопрос для отдельного исследования.

в структуре производства говорить пока рано, а гарантий, что последние произойдут под воздействием только «мягких» регуляторов, нет.

Нерешенным для Украины остается вопрос эффективной координации и финансового обеспечения развития территорий с точки зрения достижения цели межрегионального выравнивания. В стране нет единой структуры по системному управлению региональным развитием, которая бы выполняла функции мониторинга территорий, разработки региональных стратегий и программ с их взаимной увязкой между собой и с общегосударственными и отраслевыми стратегиями и программами, организации их выполнения, финансового обеспечения и контроля над результатами. В идеале подобная структура должна объединять и представлять в своей деятельности одновременно интересы государства в лице центральной и региональных властей, бизнеса и местных общин и функционировать на началах партнерства. Организационно она может быть оформлена в виде фонда или управляющей компании с региональными представительствами. Управление этой структурой и принятие соответствующих решений должен осуществлять коллегиальный орган из представителей центральной и региональных властей, бизнес-ассоциаций, общественных организаций, местных общин или их объединений и т.п. Именно такой фонд, на наш взгляд, должен инициировать перед органами власти предоставление или отмену отдельным территориям специального статуса на основе результатов проведения собственного мониторинга состояния регионов, а также выполнять функцию управляющего и координационного органа по разработке и реализации региональных программ. Коллегиальность, представительство всех регионов и прозрачность в деятельности фонда позволит уменьшить субъективизм и лоббизм в принятии решений относительно той или иной территории. Прототипом подобного фонда могут служить региональные структурные фонды ЕС¹. Среди

¹ В ЕС существуют три основных источника финансирования региональной политики: Фонд европейского регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF) – сосредотачивается на инициативах, связанных с экономическим ростом, занятостью и конкурентоспособностью, включая инвестиции в инфраструктуру; Фонд сближения – транспортная и экологическая инфраструктура, включая возобновляемые источники энергии; Европейский социальный фонд – инвестиции в человеческий капитал в сфере образования и профессиональной подготовки. – См.: Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС. Применение принципов и обмен опытом. / Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам региональной политики. – Брюссель, 2009. – 16 с. [Электронный ресурс]. – Доступен с <http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm>.

финансовых источников наполнения фонда можно рассматривать средства государственного бюджета в части, используемой на цели субсидирования регионов и дотаций выравнивания, часть местных налогов и сборов, средства на покрытие бюджетного дефицита, средства от международных финансовых организаций в виде займов и помощи, средства региональных бюджетов развития, средства Стабилизационного фонда правительства, средства от выпуска муниципальных ценных бумаг и т.п.

Таким образом, пока не следует отказываться от использования в Украине особых зон. Их преимущества можно использовать для параллельного решения как минимум двух задач: в региональной политике – обеспечение межрегионального выравнивания и преодоление межрегиональных дисбалансов, в промышленной политике, в частности в контексте структурно-технологической модернизации производства, – сосредоточение в пределах указанных территорий промышленных мощностей по импортозамещению и замыканию технологических цепочек. Государство, кроме этого, должно сосредоточить усилия на разработке и реализации инфраструктурных проектов в зонах. Ему следует также скорректировать действующие подходы к предоставлению территориям специального режима, оценки эффективности деятельности и субъектов и территорий, отбора инвестиционных проектов для поддержки.
