

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ПРІОРИТЕТНОГО РОЗВИТКУ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

Стаття присвячена проблематиці визначення сутності категорії «територія пріоритетного розвитку», її ознакам, а також правовому забезпеченню. В умовах анексії частини території України ця категорія потребує якісного перегляду та внесення відповідних змін до законодавства. На підставі аналізу господарського законодавства, праць українських дослідників – спеціалістів у зазначеній сфері, фактичного становища суб'єктів господарювання в умовах сьогодення, а також кореляції ефективності запровадження спеціальних правових режимів інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку зроблено висновки про необхідність перегляду понятійного апарату господарського права. Визначено, що механізм запровадження дії спеціальних режимів інвестиційної діяльності у рамках територій пріоритетного розвитку потребує їх суттєвого доопрацювання.

Автором зроблено висновки щодо головних ознак територій пріоритетного розвитку, зокрема, ТПР – це завжди певна територія, яка характеризується або несприятливими соціально-економічними, або несприятливими екологічними умовами, або ж незадовільним станом зайнятості населення і, по-третє, це територія, де запроваджується преференційний інвестиційний режим.

Виявляються вади нормативно-правового регулювання в українському законодавстві: відсутні визначення основних понять та їх закріплення на законодавчому рівні (зокрема, й поняття «територія пріоритетного розвитку» не закріплено в Господарському кодексі України). Запропоновано внесення змін до законодавства у цій сфері, зокрема, необхідно удосконалити механізм визначення таких територій та процес моніторингу їх ефективності з метою оперативного корегування результатів їх діяльності з боку держави тощо.

Ключові слова: правовий режим; спеціальний правовий режим; правове регулювання; територія пріоритетного розвитку; спеціальний режим інвестиційної діяльності.

The article is devoted to the problem of defining the essence of the category "priority development territory", its features, as well as legal support. In the conditions of the annexation of part of the territory of Ukraine, this category requires a qualitative review and the introduction of appropriate changes to the legislation. On the basis of the analysis of economic legislation, the works of Ukrainian researchers - specialists in the specified field, the actual situation of business entities in today's conditions, as well as the correlation of the effectiveness of the introduction of special legal regimes of investment activity in the territories of priority development, conclusions were drawn about the need to revise the conceptual apparatus of economic law. It was determined that the mechanism for introducing special regimes of investment activity within the priority development areas needs to be significantly refined.

The author made conclusions regarding the main features of priority development territories, in particular, TPR is always a certain territory, which is characterized by either unfavorable socio-economic or unfavorable environmental conditions, or an unsatisfactory state of employment of the population and, thirdly, it is a territory where preferential investment regime.

Defects of normative and legal regulation in Ukrainian legislation are revealed: there is no definition of the main concepts and their consolidation at the legislative level (in particular, the concept of "priority development territory" is not fixed in the Economic

Code of Ukraine). Amendments to the legislation in this area are proposed, in particular, it is necessary to improve the mechanism of determining such territories and the process of monitoring their effectiveness in order to promptly correct the results of their activities by the state, etc.

Keywords: legal regime; special legal regime; legal regulation; territory of priority development, special mode of investment activity

Висвітлення проблеми в загальному вигляді і її зв'язок із важливими науковими практичними завданнями. Держава у господарських правовідносинах виступає у двох головних іпостасях: і як учасник цих відносин, і як суб'єкт владних повноважень. При чому як суб'єкт владних функцій держава в особі державних органів та посадових осіб має обов'язки у сфері підтримки та розвитку економічної системи. Передусім, коли мова йде про ефективне функціонування національної економічної системи, то важливим є створення адекватного механізму залучення інвестицій у ті чи інші галузі економіки країни. При цьому повинен буде забезпечений баланс публічно-приватних інтересів: самого інвестора та держави.

Частково базисом для дотримання публічно-приватних інтересів у відносинах інвестування були започатковані, коли з'явився механізм правового регулювання спеціальних режимів господарювання, зокрема, спеціальні (вільні) економічні зони та території пріоритетного розвитку.

При цьому слід зауважити, що вагомим фактором успішного розвитку територій пріоритетного розвитку є закріплення на законодавчому рівні збалансованої системи керівництва цими територіями. На жаль, наразі немає єдиних критеріїв щодо порядку управління територіями пріоритетного розвитку, спеціального нормативно-правового акта, який би уніфікував загальні засади управління територіями пріоритетного розвитку. Органи управління територіями пріоритетного розвитку визначаються законами та указами Президента про надання статусу території пріоритетного розвитку. На кожній конкретній ТПР законодавець спеціальним законом визначає, які органи здійснюють управління і їх компетенцію.

Проте очевидним є невідповідність законодавства реаліям сьогодення. Звичайно, що потрібне вироблення єдиних підходів щодо

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми та на які спирається автор. Поняття спеціального режиму господарювання знайшло своє відображення у роботах А. В. Балян, А. Г. Бобкової, О. М. Вінник, О. Р. Зельдіної, Р. І. Зименкова, Ю. В. Макогона, В. К. Мамутова, А. В. Матвєєвої, В. І. Пили, О. П. Подцерковного, Л. В. Таран та ін. У їхніх роботах досліджені як теоретичні питання змісту, ознак та видів спеціального режиму господарювання, так і проблеми функціонування різних видів спеціальних режимів господарювання, наприклад, спеціального режиму інвестиційної діяльності, спеціального режиму інноваційної діяльності тощо. Питанням функціонування СЕЗ та ТПР присвячені наукові праці О. Анісімової, О. Зельдіної, О. Маричевої, В. Пили, В. Письмака, Г. Рум'янцевої, О. Сиволап, В. Устименка та ін., в яких доведена роль спеціальних територіальних господарських утворень в активізації чинників регіонального розвитку, розглянуті особливості процесу управління інвестиційною діяльністю підприємств в умовах вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, досліджені питання законодавчого, митного та фіскального регулювання, а також досліджені питання правового забезпечення діяльності на окремих ТПР.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Низка вчених (як юристів, так і економістів) займалися дослідженням змісту спеціального правового режиму господарювання та окремих його видів. Проте сьогодні на перший план виходять питання ефективності запровадження окремих видів спеціальних режимів господарювання, зокрема, на територіях пріоритетного розвитку та подальші кроки щодо удосконалення правового забезпечення спеціального режиму господарювання у рамках ТПР.

Формулювання цілей та завдань статті. Метою цієї статті є розкриття сутності та змісту категорії «територія пріоритетного розвитку», її специфічних ознак, а також пошук шляхів для оновлення підходів щодо правового забезпечення механізму функціонування ТПР. До завдань даної наукової роботи слід віднести: 1) аналіз наукових доробок з питань визначення терміну «територія пріоритетного розвитку», визначення її ознак та видів; 2) опрацювання думок правників щодо правової природи території пріоритетного розвитку; 3) дослідження шляхів концептуального переосмислення підходів до правового регулювання функціонування територій пріоритетного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Території пріоритетного розвитку (ТПР) є однією з чинних форм спеціальних правових режимів господарювання в Україні, яка застосовується поряд зі спеціальними економічними зонами (СЕЗ), технологічними парками та науковими парками. Перші ТПР в Україні почали з'являтися з 1998 р., і невдовзі було утворено 72 ТПР в 8 областях України та Автономній Республіці Крим. При запровадженні ТПР розглядалися як інструмент державної регіональної політики подолання депресивних виявів у регіонах, який був спрямований на залучення інвестицій та створення нових робочих місць.

Насамперед, слід зауважити, що з моменту створення СЕЗ та ТПР, з того часу, як ними було охоплено понад 10 % території України пройшло вже досить багато часу. Якщо на самому початку їх заснування створення подібних видів спеціальних режимів господарювання стало вагомою перевагою при вирішенні різноманітних проблем тих чи інших регіонів, то дедалі довше вони існували, то частіше виникали питання щодо доцільності їх створення через те, що більшість територій пріоритетного розвитку використовувалось не за призначенням і до того ж окремі спеціальні режими так і не запрацювали через ті чи інші обставини [1, с. 90]. Наразі перед державою постають вже гострі питання: або закрити більшість таких проектів, або ж продовжити, модернізувавши їх правове забезпечення.

Законодавче забезпечення функціонування територій пріоритетного розвитку складається з Господарського кодексу України, проект Закону України «Про території перспективного розвитку», Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку», Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області», Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області», Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області» тощо.

Відповідно до статті 415 Господарського кодексу України закріплені загальні особливості здійснення господарської діяльності на території пріоритетного розвитку. Зокрема, зазначено, що Законом може бути визначено за поданням відповідного органу місцевого самоврядування в межах міста, району територію, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови і на якій на підставах та в порядку, передбачених законом, вводиться спеціальний режим інвестиційної діяльності з метою створення нових робочих місць (територію пріоритетного розвитку). А частина 2 статті 415 ГКУ містить відсилочну норму: «порядок здійснення господарської діяльності на території пріоритетного розвитку встановлюється законом» [2]. Як бачимо, ані визначення, ані основних ознак кодекс не містить. Вважаємо, що це є його суттєвим недоліком, оскільки базові терміни, види та порядок створення повинні бути прописані на рівні кодифіковано акту.

У Законі України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області» надано визначення поняттю «територія пріоритетного розвитку»: це територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні та екологічні умови, незадовільний стан зайнятості населення і на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць [3].

Правову незавершеність регламентації засад створення та функціонування ТПР в єдиному (базовому) законі щодо СРГ, що зумовлює певні відмінності режимів ТПР різних регіонів. Визначення терміну «територія пріоритетного розвитку» в різних законах різняться між собою. Так, в законі щодо створення ТПР в Донецькій області «територія пріоритетного розвитку – це територія в межах міста, району, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови та на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності з метою створення нових робочих місць», в законах щодо створення ТПР в Луганській та Житомирській областях «територія пріоритетного розвитку – це територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови та на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць», а в законах щодо створення ТПР в АР Крим та у Волинській області «територія пріоритетного розвитку – це територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні та екологічні умови, незадовільний стан зайнятості населення і на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць». В законах щодо створення ТПР в Чернігівській та Закарпатській областях, в м. Шостка Сумської області та м. Харків визначення терміну ТПР взагалі відсутні [4].

В проєкті Закону України «Про території пріоритетного розвитку», який подано до ВРУ 15.10.2010 р. та заплановано ввести в дію 1.04.2011 р., запропоноване наступне визначення ТПР: «це частина території України в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, окрім

випадку передбаченого частиною 2 статті 8 цього Закону, на якій протягом відповідного часу встановлюється спеціальний правовий режим економічної діяльності та яка визначається за наступними критеріями:

- наявністю вільної території, на якій можливе здійснення господарської діяльності, що призведе до збільшення бюджету відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- є необхідність створення додаткових робочих місць;
- має місце нестача інтелектуального ресурсу для ефективного управління територією;
- відбулося призупинення застарілих неконкурентоспроможних виробництв;
- сталося техногенне або стихійне лихо, внаслідок якого економіка території значно погіршилася [4]. Проте цей нормативно-правовий акт так і не було прийнято. Тому можна використовувати окремі його положення виключно у наукових цілях або як підґрунтя для внесення подальших змін до законодавства у цій сфері.

При цьому науковці дещо по-іншому трактують це поняття. Так, Г. Рум'янцева зазначає, що територія пріоритетного розвитку – це особлива модель розвитку економіки регіону, спроможна за рахунок преференційного режиму інвестиційної діяльності розв'язати проблеми структурної перебудови господарства, сприяє прискореному соціально-економічному розвитку територій, котрим у силу різних причин притаманна економічна відсталість або втрата попереднього потенціалу росту [5, с.241].

Якщо проаналізувати вищезгадані визначення, а також нормативно-правову базу, то можна зробити окремі висновки щодо головних ознак територій пріоритетного розвитку.

По-перше, коли ми говоримо про ТПР, то це завжди певна територія – частина території України у межах її державних кордонів, яка має свої чітко визначені кордони, які, як правило, співпадають з кордонами регіону, області чи окремих населених пунктів.

По-друге, це така територія, яка характеризується або несприятливими соціально-економічними, або несприятливими екологічними умовами, або ж незадовільним станом зайнятості населення.

По-третьє, це територія, де запроваджується преференційний інвестиційний режим.

Фінансово-економічні кризи в Україні за часів незалежності довели, що диспропорції територіального розвитку потребують нових управлінських і законодавчих процедур, спрямованих на їх подолання. Надання відповідного статусу найуразливішим до економічних проблем територіям: малі міста, які побудовані фактично на базі містоутворюючих підприємств, що припиняють функціонування, визначені відповідно до законодавства України депресивні території, гірські населені пункти тощо, - повинні вирішити проблеми регіонального та місцевого розвитку. Хочемо також наголосити, що подальше використання таких моделей, як території пріоритетного розвитку, супроводжується необхідністю вирішення низки проблем правового забезпечення їх функціонування та удосконалення системи взаємовідносин суб'єктів господарювання ТПР з державою. При цьому важливим критерієм функціонування ТПР є критерій ефективності, а тому моніторинг ефективності дії спеціального режиму інвестиційної діяльності на цих територіях є важливою складовою механізму правового забезпечення діяльності ТПР. На жаль, такі критерії не закріплені на законодавчому рівні. І це ще один напрямок роботи для удосконалення функціонування ТПР.

Основним завданням держави, як нами зазначалось є підтримка належного рівня інвестиційної активності за допомогою різноманітних засобів правового та економічного характеру. Виконання цих завдань сприятиме ефективне інвестиційне середовище, що стає можливим за допомогою системи стимулювання для інвесторів. Варто акцентувати увагу, що застосування стимулів у процесі інвестування є одним з дієвих інструментів підвищення інвестиційної привабливості України. Підтримка окремих регіонів або галузей економіки за допомогою податкових та інших стимулів є запорукою збільшення інвестиційного потоку та розвитку економіки. Законодавчо закріплені податкові та інші стимули повинні враховувати економічну ситуацію, необхідність розвитку тих чи інших галузей економіки України, стимулювати приплив інвестиційних надходжень до найважливіших напрямів економіки. Для забезпечення ефективного механізму стимулювання інвестиційної діяльності доцільно забезпечити баланс інтересів держави та інвесторів, визначити напрями застосування податкових та інших стимулів, порядок їх встановлення, змін та скасування.

Якщо проаналізувати основні показники функціонування ТПР в окремих регіонах, то ми бачимо, що це досить довгострокові інвестиційні проекти, які розповсюджуються на досить велику територію (за матеріалами Міністерства економіки) [9].

Таблиця 1

Основні показники роботи ТІР

№ п/п	Регіон	Площа	Термін дії/роки	Пільги інвесторам	Очікувані результати
1	Донецька обл	714 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; оподаткування доходів нерезидентів - у розмірі 2/3 встановленої ставки; дивиденди оподатковуються за ставкою 10 відсотків; мито та податок на додану вартість не справляються у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування та обладнання (крім підкацізних товарів) на період реалізації інвестиційного проекту; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; на період до 2009 року не справляються збори до Державного інноваційного фонду; на період до 2009 року збір до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення справляється у розмірі 50 %.	передбачається залучити – 7750 млн.дол.США; збереження старих та створення нових робочих місць – 100 тис.
2	АР Крим	611 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; податок на додану вартість не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування, обладнання, комплектуючих деталей до них (крім підкацізних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років; мито не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України сировини, матеріалів, устаткування, обладнання, комплектуючих деталей до них (крім підкацізних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; надходження в іноземній валюті звільняються від обов'язкового продажу; не справляється плата за землю на період освоєння земельних ділянок, але не більш, ніж 5 років; не справляється збір до Державного інноваційного фонду на період реалізації інвестиційних проектів але, не більше, ніж на 5 років.	передбачається залучити - 850 млн. дол. США; збереження старих та створення нових робочих місць - 28 тис.

Продовження таблиці 1

3	Луганська обл	519 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; мито не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України сировини, матеріалів, устаткування та обладнання (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційного проекту, але не більш ніж на 5 років; податок на додану вартість не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування та обладнання (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційного проекту, але не більш ніж на 5 років; на період до 2009 звільняються від сплати збору до Державного інноваційного фонду та Державного фонду сприяння зайнятості населення року; звільняються від плати за землю на період освоєння земельної ділянки, але не більше ніж на 5 років	передбачається залучити - 1269 млн.дол.США; збереження старих та створення нових робочих місць - 17 тис.
4	Закарпатська обл	1280 тис. га	15	перші 2 роки ставка податку на прибуток - 0%, з третього по п'ятий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; мито та податок на додану вартість не справляються у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування та обладнання (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційного проекту, але не більш ніж на 5 років; 2 роки не справляються збір до Державного інноваційного фонду	передбачається залучити - 550 млн.дол.США; збереження старих та створення нових робочих місць - 50 тис.
5	м. Шостка Сумської обл	3,5 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; мито не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України сировини, матеріалів, устаткування, обладнання та комплектуючих до них (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років; податок на додану вартість не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування, обладнання та комплектуючих до них (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років; не справляється плата за землю на період освоєння земельної ділянки, але не більш ніж 5 років.	передбачається залучити - 95 млн. дол. США; збереження старих та створення нових робочих місць - 2,5 тис

Продовження таблиці 1

6	Житомирська обл	1554 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; мити не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України сировини, матеріалів, устаткування, обладнання та комплектуючих до них (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж 5 років; податок на додану вартість не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування, обладнання та комплектуючих до них (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж 5 років; не справляється плата за землю на період освоєння земельної ділянки, але не більш ніж 5 років.	передбачається залучити - 140 млн. дол. США; збереження старих та створення нових робочих місць - 28 тис.
7	М. Харків	31 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; мити не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України сировини, матеріалів, устаткування, обладнання та комплектуючих до них (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років; податок на додану вартість не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування, обладнання, комплектуючих до них (крім підкацизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років; не справляється плата за землю на період освоєння земельної ділянки, але не більш ніж 5 років.	передбачається залучити - 1539 млн.дол.США; збереження старих та створення нових робочих місць - 52 тис.

Продовження таблиці 1

8.	Чернігівська обл	1218 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; мито не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України сировини, матеріалів, устаткування, обладнання та комплектуючих до них (крім піддакцизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів; але не більш ніж на 5 років. податок на додану вартість не справляється у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування, обладнання, комплектуючих до них (крім піддакцизних товарів) для реалізації інвестиційних проектів, але не більш ніж на 5 років. не справляється плата за землю на період освоєння земельної ділянки, але не більш ніж 5 років.	передбачається залучити - 1200 млн. дол. США; збереження старих та створення нових робочих місць - 15 тис.
9.	Волинська обл	1,7 тис. га	30	перші 3 роки ставка податку на прибуток - 0%, з четвертого по шостий рік - 50% від діючої; звільняється від оподаткування сума інвестицій, одержана згідно з інвестиційним проектом; перші 2 роки від початку реалізації інвестиційного проекту не справляється збір до Державного інноваційного фонду; мито та податок на додану вартість не справляються у разі ввезення з-за меж митної території України устаткування, обладнання та комплектуючих деталей до них (крім піддакцизних товарів) для реалізації інвестиційного проекту, але не більш ніж на 5 років.	передбачається залучити - 47 млн. дол. США; збереження старих та створення нових робочих місць - 3,6 тис.;

Аналітична група виявила основні негативні чинники, які призвели до цілої низки проблем запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності в Україні, необхідно віднести:

1. Обрання регіонів для запровадження на їх територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності (СПІД) безвідносно до об'єктивних критеріїв рівня їх економічного розвитку. Зокрема, в окремих розвинених (Донецька, Луганська області, м. Харків, Шостка), слаборозвинених (АР Крим, Волинська, Житомирська, Чернігівська області) та депресивному (Закарпатська область) регіонах. Пріоритетні напрями інвестування в цих регіонах були пов'язані із реструктуризацією гірничодобувних підприємств (ТПР Волинської, Донецької і Луганської областей), підприємств військово-промислового комплексу (ТПР м. Харків, Шостка), ліквідацією руйнівних наслідків техногенних і екологічних катастроф (ТПР Закарпатської, Житомирської і Чернігівської областей), розвитком сфери виробництва, охорони здоров'я, відпочинку та туризму (ТПР АР Крим). Створена структура ТПР не була результатом реалізації економічної стратегії держави, але вона була законсервована Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. № 1756 щодо запровадження мораторію на подання до Кабінету Міністрів України пропозицій про створення нових ТПР, хоча потреба у залученні інвестицій була притаманна й іншим регіонам України [6]. До того ж, на 12 ТПР в Донецькій, Житомирській і Луганській областях суб'єкти господарювання так і не розпочали свої діяльності.

2. Неузгодженість форм і обсягів державної допомоги суб'єктам господарювання ТПР окремих регіонів (Волинська, Донецька, Житомирська, Луганська, Харківська області) з нормами та стандартами ЄС, хоча створювалися ці ТПР вже після набуття чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами у березні 1998 р. (підписана ще 14 червня 1994 року). Правилами ЄС, у випадку надання допомоги слаборозвиненим регіонам, встановлено граничні співвідношення між розмірами державної допомоги і розмірами залучених в них інвестицій. Так, державна допомога не може перевищувати 30 % від внесених інвестицій, якщо душевий ВВП регіону є меншим за 75 % душевого ВВП ЄС, і відповідно 40 % при 60 % душевого ВВП ЄС та 50% при 45 % душевого ВВП ЄС.

3. Нестабільність правового поля для зовнішніх і внутрішніх інвесторів. Переламним у розвитку ТПР стало одночасне скасування Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» передбаченої для ТПР державної допомоги суб'єктам господарювання та наданих інвесторам державних гарантій щодо незмінності правового режиму їх діяльності. Скасування додаткової фінансової мотивації господарської діяльності суб'єктів господарювання ТПР призвело до згорання інвестиційних проектів, впливу інвестицій, погіршення економічних показників діяльності суб'єктів господарювання. Частині суб'єктів господарювання ТПР на підставі запроваджених Указами Президента України компенсаційних механізмів та судових рішень вдалося відновити пільгові умови діяльності.

Якщо проаналізувати тенденції провадження господарської діяльності у рамках спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку, то загалом спостерігається скорочення кількості діючих ТПР в Україні, чисельності суб'єктів господарювання в рамках всіх ТПР та кількості інвестиційних проектів, що реалізуються ними.

В цілому з 1.04.2005 р. по 01.07.2010 р. За цей період скоротилися загальна кількість діючих ТПР з 59 до 28 (з 25 до 13 в Донецькій області, з 9 до 5 – Житомирській області, з 8 до 3 – Луганській області та з 7 до 3 в Автономній Республіці Крим), кількість суб'єктів господарювання в рамках ТПР – з 374 до 80 (з 50 до 9 в Автономній Республіці Крим, з 14 до 6 у Волинській області, з 113 до 34 в Донецькій області, з 22 до 8 у Житомирській області, з 70 до 7 у Закарпатській області, з 24 до 3 у Луганській області, з 2 до 1 у м. Шостка, з 64 до 12 в Харківській області, з 18 до 0 у Чернігівській області) та кількість інвестиційних проектів – з 441 до 84 [4].

Невизначеність місця і ролі ТПР в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [7] та у відповідних регіональних стратегіях розвитку, хоча нагальна потреба залучення інвестицій для реалізації стратегічних завдань притаманна всім регіонам.

Постає питання, що робити з тими територіями пріоритетного розвитку, де не здійснюється господарська діяльність. Вбачається, що найбільш оптимальний варіант виходу з цієї ситуації – це ліквідація цих територій у способи, передбачені законами про їх створення. Тобто фактично мова йде про моніторинг ефективності роботи таких видів спеціальних режимів господарювання та чітку кореляцію із законами економіки: все те, що не працює, закрити, те, що може працювати – реформувати та надати підтримку. Важливо суб'єктам ТПР, які все ж таки здійснюють реалізацію тих чи інших інвестиційних проектів і є попередні дані про їхню ефективність, слід відновити державну допомогу та створити всі інші додаткові умови, на яких вони були започатковані. Це зумовить певний мультиплікаційний ефект: для інвесторів «пролунає»

позитивний сигнал, що відповідно зумовить поновлення довіри до спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні. Звичайно, природним є той факт, що цей рівень досить суттєво знизився після анексії частини української території у 2014 році з боку РФ. Також нереально складно запевнити інвесторів у безпечності розміщення їхніх інвестицій на території України, особливо враховуючи той факт, що й досі на східному напрямку постійно точаться бої за нашу територію. Тобто й станом на 2017 рік невизначеною є ситуація щодо гарантування повернення інвестиційних внесків у випадку повномасштабного вторгнення.

При чому варто наголосити, що застосування спеціального режиму інвестиційної діяльності в рамках існуючих фундаментальних засад функціонування ТІПР недоцільно, хоча в регіонах досі напрацьовуються пропозиції щодо запровадження нових функціональних одиниць ТІПР.

Так, досить показовим «анти-прикладом» є зареєстрований у ВРУ законопроект щодо запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на ТІПР в десяти районах Хмельницької області (Волочеський, Городецький, Дунаєвецький, Ізяславський, Кам'янець – Подільський, Славутський, Полонський, Шепетівський, Хмельницький, Красилівський райони). Аналіз цього законопроекту дозволяє зробити висновок, що у ньому відсутні будь-які концептуальні наукові напрацювання, тобто він не є довершеним правовим механізмом створення та розбудови ТІПР. Зокрема, у цьому проекті були відсутні визначення мети створення ТІПР та запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності, а також було відсутнє обумовлення залучення інвестицій в пріоритетні види підприємницької діяльності. Тобто знову ж таки мова йде про те, що правовідносини у цій сфері врегульовані фрагментарно. А це звичайно ж негативно впливатиме й на ефективність майбутньої реалізації інвестиційних проектів.

Також слід із застосуванням прогностичних функцій права вже починати розробляти механізм гарантування інвестицій для територій, які є прилеглими до кордону з РФ. Також слід змодельовати правові конструкції у випадку, коли реалізація інвестиційного проекту припиниться через введення режиму воєнного стану на цій території.

Актуальні для України проблеми стимулювання розвитку регіонів, подолання депресивності територій, зменшення диспропорцій у соціально-економічній сфері на регіональному рівні останнім часом набувають дедалі більшої гостроти. Для їх розв'язання потрібні як нові підходи до застосування наявного економічного інструментарію, так і його оновлення.

На розв'язання проблеми стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій спрямовані Закони України «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів». В них зазначені мета, засади і засоби стимулювання розвитку регіонів, кваліфікаційні ознаки депресивних територій та особливості державного стимулювання їх розвитку. В ст. 6 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» встановлюється, що «території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій», а згідно ст. 10 цей статус і заходи державного стимулювання подолання депресивності визначає Кабінет Міністрів України. Фактично особливий (спеціальний) режим економічної діяльності на таких територіях буде запроваджуватися Постановами КМУ, а не Законами Верховної Ради України, як це передбачено у ст. 92 Конституції України. Заслуговує на увагу і той факт, що у згаданих законах щодо стимулювання розвитку регіонів не йдеться про використання чинних в Україні форм спеціального режиму господарювання, в т.ч. і спеціального режиму інвестиційної діяльності.

Проте подолання депресивності окремих територій є лише необхідною, але не достатньою умовою нівелювання диспропорцій у розвитку регіонів. Потрібен також економічний механізм, який би забезпечував прискорений розвиток економічно відсталих і слаборозвинених регіонів. На законодавче забезпечення активізації підприємницької діяльності для реалізації наявного в регіонах потенціалу соціально-економічного розвитку прийняті розпорядження Кабінету Міністрів України, якими схвалено Концепцію Закону України «Про території перспективного розвитку» і сам проект цього закону. Відповідно до них, «територія перспективного розвитку – це частина території України в межах адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, на якій протягом відповідного часу встановлюється спеціальний правовий режим економічної діяльності» [8]. Так, було закріплено запровадження митний режим спеціальної митної зони терміном на 10 років. Такий режим можна розглядати як нову форму спеціального режиму господарювання, яка відповідає нормам ЄС. Передбачалось, що суб'єкти господарювання цих спеціальних режимів господарювання будуть провадити господарську діяльність виключно виробничої спрямованості з випуску товарів для експорту. Держава гарантує захист інвестицій, що

передбачено законодавством України про інвестиційну діяльність та про іноземні інвестиції, а також право на вивезення прибутків та інвестицій за межі України, відповідно до законодавства України. Законопроектом передбачене покарання для суб'єктів господарювання, які порушили умови діяльності на територіях перспективного розвитку, зокрема вони будуть змушені сплатити усі несплачені податки та збори. Уряд має визначити пріоритетні сфери спрямування інвестиційних проектів та перелік товарів, які передбачається ввозити на території спеціальної митної зони.

Проте основною проблемою цієї концепції є те, що законопроект так і не був схваленим. І не було розробленого реального механізму реалізації зазначених у нього положень.

При цьому застосування такої форми спеціального режиму господарювання як територія перспективного розвитку сприятиме зростанню обсягу залучення інвестицій на цих територіях, підвищенню інтенсивності розвитку підприємництва та випуску конкурентоспроможної продукції, що позитивно впливатиме на соціально-економічний розвиток регіонів їх розташування. Проте самостійно вони не зможуть відіграти роль «локомотивів економічного зростання», яких бракує Україні для прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і нівелювання диспропорцій між ними.

Насамкінець, слід звернути увагу на наступне. Процедура запровадження дії спеціальних режимів інвестиційної діяльності у рамках територій пріоритетного розвитку потребує їх суттєвого доопрацювання. Зокрема, необхідно удосконалити механізм визначення таких територій та процес моніторингу їх ефективності з метою оперативного корегування результатів їх діяльності з боку держави тощо. Також концептуального обґрунтування потребують і основні категорії, як-то: «територія пріоритетного розвитку», «спеціальний режим інвестиційної діяльності», види територій пріоритетного розвитку, критерії віднесення до території пріоритетного розвитку. Суттєвого доопрацювання потребують законодавчі нормативні акти у цій сфері, починаючи з Господарського кодексу України.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зараз важливою є робота щодо аналізу ефективності функціонування територій пріоритетного розвитку, виявлення основних факторів, які не дозволяють використовувати потенціал цього виду спеціального режиму господарювання у повній мірі. Обов'язково необхідно переглянути законодавство, особливо, норми Господарського кодексу України щодо закріплення понятійно-категоріального апарату, зокрема, визначення самого поняття «територія пріоритетного розвитку», а також визначення основних видів цих режимів тощо.

Література:

1. Ляшенко В.И., Толмачева А.Ф. Специальные режимы хозяйствования на территориях приоритетного развития Донбасса: вопросы теории и практики: монография. Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2005. 221 с.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
3. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2354-III. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-14#Text>
4. Території пріоритетного розвитку в Україні: проблеми та перспективи. Аналітична записка. Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/teritorii-prioritetnogo-rozvitku-v-ukraini-problemi-ta>
5. Г.І. Румянцева До питання ефективності функціонування територій пріоритетного розвитку // Регіональна економіка 2010, №1. С. 240-247. Режим доступу: http://www.re.gov.ua/re201001/re201001_240_RumiantsevaHI.pdf
6. Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова КМУ від 24.09.1999 р. № 1756. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1756-99-%D0%BF#Text>
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020: Постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
8. Про схвалення Концепції Закону України "Про території перспективного розвитку": Розпорядження КМУ від 13 січня 2010 р. N 110-р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2010-%D1%80#Text>
9. Основні показники по ТПР. Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a76e9b9-fd83-44de-af22-274d9bc47c78&title=OsnovniPokaznikiPoTpr&isSpecial=true>