



О. С. Чмир*

ЩОДО ПОДАЛЬШИХ ПЕРСПЕКТИВ ЗАСТОСУВАННЯ В ГОСПОДАРСЬКІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ РЕЖИМІВ

Вільні економічні зони і території пріоритетного розвитку¹ доволі широко представлені у світовій економічній системі, включаючи держави-лідери, що відносяться до “золотого мільярду”. За даними Всесвітньої асоціації експортно-виробничих зон (WEPZA) у поточному часі в світі налічується понад 1000 таких утворень у 120 країнах, третина з яких належить до найбільш економічно розвинених держав і майже 20 % — до країн, що мають рівень розвитку вищий за середній. А ще 10 років тому їх кількість становила 847 у 102 країнах (рис. 1²).

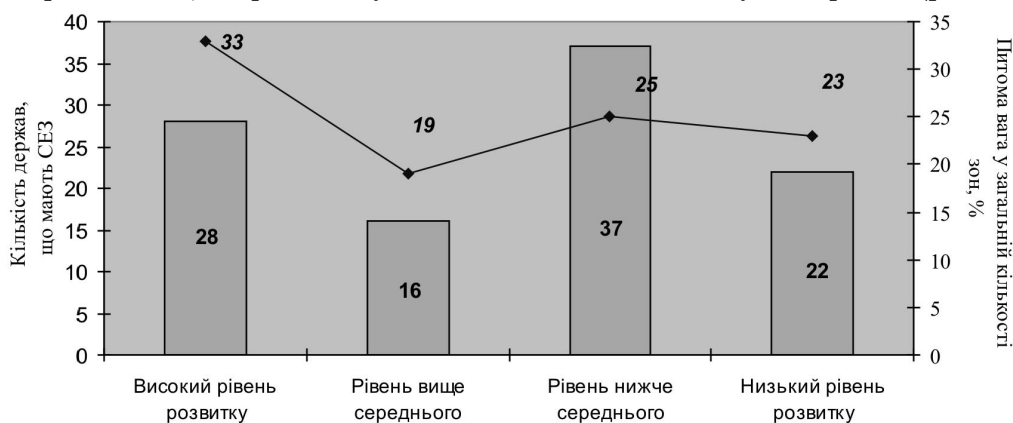


Рис. 1. Розподіл СЕЗ за групами країн

СЕЗ і ТПР здійснюють свій вплив не лише на локальному, але й на національному рівні. Так, Робертом Хейвудом, директором WEPZA, була встановлена закономірність, яка проявилась у країнах, що не належать до полюсів “багатства” (ВНП понад 9384 дол. США/особу) та “бідності” (ВНП менше 765 дол. США/особу). Виявилось, що у 15 країнах, які мають ВНП вищий за середній (від 3035 до 9384 дол. США/особу) та розвивають СЕЗ, зовнішня торгівля лише за 3 роки зросла на 62 %, тоді як у 28 країнах цієї ж самої групи, що не застосовують механізм СЕЗ, збільшення становило 33 %³. Розрив у аналогічних показниках для групи країн з доходом нижче середнього (від 765 до 3034 дол. США/особу) є ще більш вражаючим: 72 % у 37 країнах, де функціонують СЕЗ проти 1 % у 30 країнах, де таких утворень не існує (рис. 2⁴).

© Чмир О. С., 2007

* професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, завідувач сектору Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економіки України (Київ), доктор економічних наук, професор

¹ У різних модифікаціях — спеціальні, митні, експортно-виробничі, імпортозамінні, оффшорні, науково-технічні, впроваджувальні, зони підприємництва і партнерства тощо.

² Складено за даними: Robert C. Haywood. Free zones in the modern world [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wepza.org>.

³ Robert C. Haywood. Free zones in the modern world [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wepza.org>.

⁴ Складено за даними: Robert C. Haywood. Free zones in the modern world [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wepza.org>.

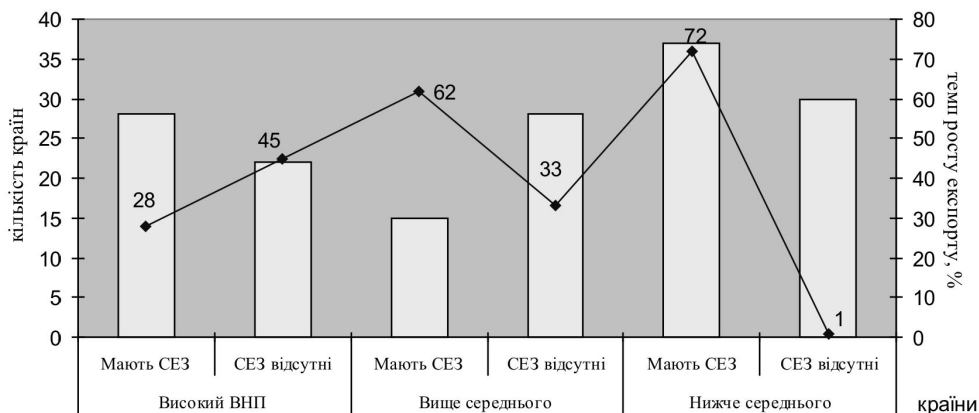


Рис. 2. Динаміка експорту до ЄС та США за групами країн світу

Зважаючи на сказане, актуальною як в науковому, так і практичному плані залишається оцінка досвіду діяльності СЕЗ і ТПР та формування альтернативних (або — доповнюючих) моделей стимулювання економічного розвитку. Їх розгляд у контексті сучасної економічної політики України і присвячена дана стаття.

Особливі територіально-господарські утворення — СЕЗ і ТПР — від моменту свого створення і до 2004 р. включно доволі динамічно розвивались в Україні (рис. 3). Постійно зростає інтерес інвесторів, про що свідчать середньорічні темпи росту кількості проєктів (115 %) та їх вартості (124 %). Кількість інноваційних проєктів⁵ збільшувалась кожного року в середньому на 17 %, що відбувалось на тлі їх укрупнення (вартість зросла у 2,2 рази).



Рис. 3. Динаміка інвестиційних показників СЕЗ і ТПР, 2000-2004 рр.

Упродовж зазначеного періоду на 64 % щорічно зростає обсяг продукції, виробленої та реалізованої підприємствами СЕЗ і ТПР. Основна її частина продавалась на внутрішньому ринку (69,4 %), половина з якої поставлялась на внутрішньообласний ринок регіонів розташування. Третина ж — експортувалась (рис. 4), причому основні ринки збуту (76 %) знаходились поза межами Співдружності Незалежних Держав і лише чверть товарів та послуг спрямовувалась до споживачів країн СНД.

⁵ Йдеться про інноваційно активні проєкти, тобто такі, по яких інвестування на інноваційні потреби здійснювалось упродовж 3-х і більше років.

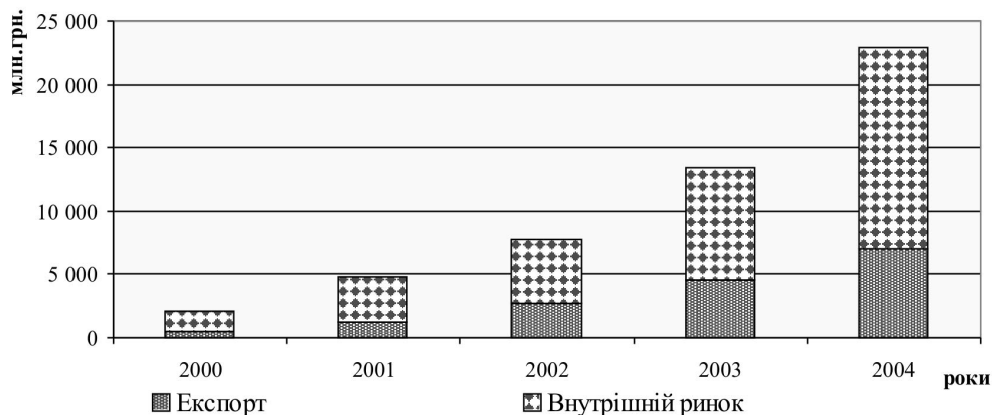


Рис. 4. Динаміка реалізації продукції СЕЗ і ТПР, 2000-2004 рр.

Постійно зростали коефіцієнти виробничої віддачі інвестицій (138 %) ⁶, майже у 8 разів порівняно з 2000 р. зріс абсолютний обсяг валової доданої вартості (3758 млн. грн.), стабільно високим був ВДВ у розрахунку на 1 жителя адміністративно-територіальних одиниць (347 грн./особу) та ВДВ, що припадає на одного зайнятого (32,2 тис. грн./особу).

Стабільно високою залишалась зовнішньоекономічна активність: торговельний оборот протягом 5 років зростав у середньому на 60 % на рік, причому узагальнені індекси динаміки експорту (177 %) перевищували відповідні показники зростання імпорتنних поставок (145%). Починаючи з 2001 р. сальдо експортно-імпорتنних операцій було позитивним ⁷. І хоча збільшення імпорту відбувалось досить високими темпами, значна абсолютна перевага експорту (в 1,7 рази) у поєднанні з позитивними тенденціями розширення експортної бази не створювала будь-яких загроз у цій сфері.

Було створено 60,5 тис. нових та збережено 132,8 тис. існуючих робочих місць, зафіксовані доволі високі темпи зростання чисельності зайнятих (146 % на рік) та середньомісячної заробітної плати (114 % на рік) (рис. 5). При цьому оплата праці на підприємствах, що працювали у спецрежимі, постійно перевищувала середню по регіонах розташування (у 1,6 рази) та державі в цілому (у 1,5 рази).

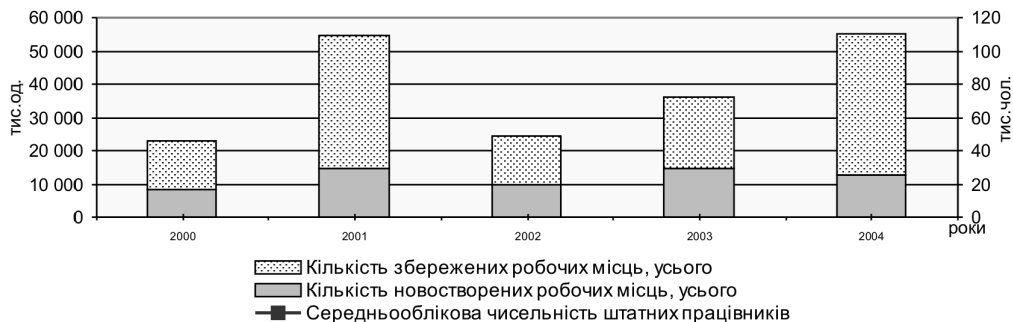


Рис. 5. Динаміка показників сфери прикладання праці, 2000-2004 рр.

⁶ За показниками, обрахованими накопичувальним підсумком з початку реалізації інвестпроектів станом на 01.01.2005 (по підприємствах, що звітують Державному комітету статистики).

⁷ 2001 р. +63,9 млн. дол.; 2002 р. +288,5 млн. дол.; 2003 р. +401,1 млн. дол.; 2004 р. +621,1 млн. дол.



Таким чином, можна стверджувати про стійке зростання та переважно позитивні наслідки функціонування СЕЗ і ТПР. Певні диспропорції мали місце у розрахунках з бюджетами, але збільшення від'ємного сальдо наданих пільг та фактично внесених до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів податків, зборів та обов'язкових платежів не могло розглядатись як критичне, загрозливе або таке, що здатне поглинути комплексний позитивний соціально-економічний ефект⁸.

Недостатньо стабільний правовий та економічний режим спровокував певні диспропорції, зокрема — переважну присутність⁹ вітчизняних інвесторів. Проте поставлені при заснуванні СЕЗ і ТПР завдання послідовно вирішувались, а функціонування даних утворень знаходилося під постійним і доволі пильним контролем центральних та місцевих органів виконавчої влади, прокуратури.

Здійснюється моніторинг роботи зон і територій, робиться щорічний комплексний аналіз, ведеться статистична звітність, працюють міжвідомчі та парламентсько-урядові групи з даного питання. Робочими групами фахівців міністерств економіки, фінансів, промислової політики, державної податкової адміністрації та митної служби постійно проводяться суцільні та вибіркові перевірки діяльності суб'єктів СЕЗ і ТПР. А порушень було зафіксовано не більше, ніж стосовно інших суб'єктів господарювання. Так, за 2 останніх роки заведено 6 кримінальних справ та заявлено 7 позовів¹⁰. І це за умови, що зараз продовжують діяти 449 інвестиційних проектів кошторисною вартістю 6,4 млрд. дол. США., з яких іноземні інвестиції — 2,3 млрд. дол. (36 %).

Рішення про згортання діяльності СЕЗ і ТПР, втілене у бюджетах 2005-2007 рр., слід характеризувати як суто політичне. Воно не було належним чином обґрунтовано та не мало катастрофічних наслідків для підприємств-суб'єктів СЕЗ і ТПР, що знайшли для себе декілька прийнятних альтернативних варіантів стратегії.

Перший — коригування курсу й адаптація до нових умов. Підприємства продовжували реалізовувати раніше погоджені проекти, залучати інвестиції, нарощувати чисельність зайнятих та інші фінансово-економічні показники. Подібну тактику вибрали для себе майже 70 % підприємств, що на момент скасування спецрежимів навесні 2005 р. реалізовували затверджені інвестпроекти.

Другий — судове оскарження неправомірних дій, спрямованих на інвесторів, які сумлінно виконували свої зобов'язання. Впродовж 2005-2006 рр. було подано 16 позовних заяв до суду у зв'язку зі скасуванням податкових пільг, особливого митного режиму та статусу інвестпроектів, 11 з яких були задоволені судовими інстанціями. Третій шлях — згортання проектів, зміна їх формату і т. п.

Для об'єктивності варто зазначити, що закони і логіка ринкової економіки зробили пріоритетним саме перший варіант. Зокрема, за даними Міністерства економіки України¹¹ на теперішній час залучено 3,3 млрд. дол. США інвестицій, 29 % яких — іноземні; обсяг реалізації продукції підприємств-суб'єктів СЕЗ і ТПР становить понад 20 млрд. грн./рік (у т. ч. 38 % експортується); створено 60,6 тис. та збережено 79,6 тис. робочих місць; середня заробітна плата на переважній більшості підприємств у 1,3-1,5 рази перевищує середні показники регіонів їх розташування; отримано пільг 11,8 млрд. грн.; сплачено до бюджетів усіх рівнів податків, зборів (обов'язкових платежів) 7,5 млрд. грн.

⁸ Наукове обґрунтування основ державної політики України у сфері розвитку спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку (2005): Звіт про НДР (заключний) / НДЕІ Мінекономіки України. — № ДР 0105U00812; Інв. № 2065. — К., 2005. — 124 с.

⁹ У явній та прихованій формі, — у т. ч. через спільні підприємства, офшорні компанії, фірми, що мають походження з України, але зареєстровані за кордоном.

¹⁰ За даними Генеральної прокуратури у період 2005-2006 рр.

¹¹ Офіційний сайт Міністерства економіки України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.



Тим не менш, рішення про ліквідацію спецрежимів та відмову в односторонньому порядку від взятих на себе державою зобов'язань та гарантій нанесло іміджу країни серйозних збитків, а сам механізм СЕЗ і ТПР в Україні виявився дискредитованим.

Зараз уповноважені органи ініціюють внесення змін до чинних нормативно-правових актів¹², які визначатимуть нові умови функціонування СЕЗ і ТПР та забезпечать узгодження з міжнародними договорами і конвенціями, до яких приєдналась Україна¹³. Слід визнати, що відновлення діяльності особливих територіально-господарських утворень у новому, дещо спрощеному статусі, є логічним та необхідним¹⁴ кроком. Однак це, на наш погляд, не дозволить у повному обсязі “реабілітувати” в очах бізнесу економічні зони і території зі спецрежимом.

Крім того, перш ніж аналізувати перспективи відродження (у будь-якому форматі) СЕЗ і ТПР, важливо визначитись: чи буде Україна надалі експериментувати з виключеннями із загального податкового і митного законодавства, у яких рамках, для вирішення яких задач, стосовно яких суб'єктів (галузей, територій тощо)? Якщо ж спеціальні режими, як і повномасштабне цільове фінансування, у нашій країні на даному етапі її розвитку є неприйнятними, то які механізми і стимули слід застосувати до інфраструктурно нерозвинених, депресивних, старопромислових територій?

Негативний досвід безвідповідального ставлення до раніше встановлених правових і фіскальних норм варто врахувати при розробці нових моделей реалізації державної економічної політики. Йдеться, наприклад, про створення в Україні (за аналогією з країнами Європи, — Західної, Центральної та навіть Східної) промислових парків¹⁵.

Вже прийнята державна Концепція створення індустріальних (промислових) парків. Нею передбачається реалізація починаючи з 2008 р., “пілотних проектів ..., формування системи управління та моніторингу результатів діяльності ... парків”¹⁶. Але перш, ніж покладати на такі парки великі надії, потрібно: по-перше, визнати, що промпарки об'єктивно не можуть слугувати заміною або “компенсатором” СЕЗ і ТПР, оскільки їх механізми, масштаби, завдання — різні; по-друге, вирішити, чи може держава гарантувати виконання взятих на себе зобов'язань, у тому числі — щодо статусу промпарків та їх економіко-правового режиму?

І ще один дуже важливий момент, який за жодних обставин не можна ігнорувати. Йдеться про набуття необхідних знань, практичних навичок та формування належного кадрового забезпечення. Необхідно детально вивчати зсередини (як це робили японці в *Silicon Valley*) досвід роботи індустріальних парків у Європі та Азії через стажування, обмін досвідом, проведення ділових зустрічей, симпозіумів, круглих столів. Адже нині наші знання про індустріальні парки явно недостатні, фахівців-практиків — не вистачає. А створювати потрібно ефективні, життєздатні утворення, в яких будуть присутні як “стандартні”, так і адаптовані до вітчизняної специфіки механізми.

¹² Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13.10.1992 р. // ВВР. — 1992. — № 50. — Ст. 676; Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України // ОВУ. — 2005. — № 40. — Ст. 2529.

¹³ Зокрема: Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 05.10.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 43. — Ст. 2865.

¹⁴ Як з точки зору економічної доцільності, так і елементарної справедливості.

¹⁵ Розроблення системи інструментів стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні та компенсаційних механізмів для інвесторів, що працювали у спеціальному режимі (2006): Звіт про НДР (промисловий) / НДЕІ Мінекономіки України. — № ДР 0106U010836; Інв. № 2083. — К., 2006. — 78 с.

¹⁶ Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 31. — Ст. 2240.