

УДК 658.371

І.Н. Пащенко, Л.І. Чернобай

Національний університет "Львівська політехніка"

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ (ВІЛЬНИХ) ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН

© Пащенко І.Н., Чернобай Л.І., 2001

Розглядається одне із важливих теоретичних і практичних питань становлення і розвитку підприємства в Україні шляхом створення спеціальних економічних зон. Пропонуються підходи і методи формування господарського механізму функціонування спеціальних економічних зон. Вказується на важливість регулятивної ролі держави у фінансових справах та в управлінні економічними зонами з метою збалансування взаємовідносин між національними та регіональними інтересами.

In papers one of the relevant idealized and practical problems of becoming and development of the enterprises in Ukraine is considered by creation of the special economic areas. The approaches and methods of shaping of an economic mechanism of operation of the special economic areas are offered. It is underlined on importance of a governing role of the state in finances and in control by the economic areas with the purpose of balancing relationships between national and regional concerns.

Проблема розвитку підприємницької діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах (СЕЗ) заявила про себе ще у 1992 р. прийняттям Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Саме тоді були окреслені можливі концептуальні підходи до вирішення питань, які виникають у ході підготовки пропозицій про створення спеціальних (вільних) економічних зон. Світовий досвід створення та функціонування СЕЗ, який сягає більше 100 років, свідчить про незаперечну доцільність застосування такої форми організації господарської діяльності.

На сьогодні розроблено цілий ряд концепцій, які стосуються СЕЗ у регіонах (Крим, Закарпаття, Буковина та ін.), областях (Донецька область), містах (Одеса, Трускавець та ін.), невеликих містечках або територіях (Ново-Белявська селищна рада в Одеській області).

Саме визначення СЕЗ («Частина території держави, на якій встановлено вільний режим для чужоземних інвестицій та пільгові економічні умови для підприємців» [1] носить назву спеціальної (вільної) економічної зони) та огляд окремих прийнятих на сьогодні Указів Президента України та законодавчих актів [2], які стосуються спеціальних (вільних) економічних зон, дає змогу зробити висновок, що усі вони передбачають пільгове оподаткування, встановлення режиму спеціальної митної зони, звільнення від обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті від реалізації продукції, товарів (робіт, послуг), вироблених або наданих у спеціальній економічній зоні, державні гарантії збереження у повному обсязі усіх майнових і немайнових прав інвесторів та суб'єктів підприємницької діяльності, що діють у зоні, у разі її ліквідації та ряд інших заохочувальних положень.

Однак, на думку вчених, успішного розвитку СЕЗ не відбувається. У ході ознайомлення з працями [3], в яких розглядається оцінка ситуації, яка склалась, на наш погляд стає очевидною необхідність розробки регулятивних механізмів формування та функціонування

СЕЗ. При формуванні спеціального господарського механізму СЕЗ та створенні умов для залучення іноземного капіталу доцільно виходити з необхідності розв'язання таких важливих завдань:

- 1) забезпечення умов для прискорення адаптації іноземних підприємців до особливостей роботи в Україні;
- 2) істотне полегшення для іноземних учасників виходу через СЕЗ на внутрішній ринок, потенційні завдання і можливості якого можуть виявитись вирішальним фактором міжнародної конкурентоспроможності підприємств України;
- 3) створення для вітчизняних учасників більш наближених до міжнародних умов господарської діяльності, які забезпечуватимуть інтенсивну інтеграцію зі світовим ринком.

Очевидно, що дія такого спеціального механізму СЕЗ повинна розповсюджуватись на усі підприємства та організації, які беруть участь у роботі зони. Окрім цього, дуже важливим, на наш погляд, є збереження певного ступеня незалежності СЕЗ від позазонального механізму та системи управління. І, безперечно, СЕЗ повинна бути забезпечена особливим режимом господарювання, встановленим як економічними, так і адміністративними методами.

У ході дослідження шляхів формування зазначеного механізму розглянемо методи регулювання економіки за характером впливу на господарську діяльність суб'єктів господарювання. В економічній літературі описано чотири методи, до яких відносяться адміністративні, економічні, донорські та протекціоністські.

Адміністративні методи передбачають прямий вплив держави на підприємство через централізоване забезпечення паливними та природними ресурсами, заключення планового виробничого контракту з підприємством, організаційно-структурну перебудову господарюючого суб'єкта.

Економічні методи характеризуються переважно функціональним впливом, що знаходить своє вираження через податкову політику, норми і нормативи, регулювання цін, валютне регулювання. Однак такий економічний метод, як регулювання внутрішньогалузевої кооперації, має прямий вплив.

Донорські методи включають державні дотації, податкові пільги, пільгові кредити тощо. Усі вони належать до методів функціонального впливу на підприємство.

Протекціоністські методи, своєю чергою, теж можна розділити як на методи прямої дії, так і на методи функціонального впливу. До *першої* групи належить сприяння розвитку національної науки, техніки та технології, квотування і ліцензування. До *другої* групи відноситься захист від зовнішньої конкуренції [4].

Теоретичний та практичний матеріал, накопичений в Україні щодо створення та функціонування СЕЗ, свідчить про застосування усіх перерахованих методів тією чи іншою мірою. Так, адміністративні методи застосовуються на першочерговому етапі формування механізму створення та функціонування СЕЗ, а саме через схему управління СЕЗ, яка може включати місцеві органи влади, спеціально створені державні спостережні ради та компанії зі створення і розвитку СЕЗ (наприклад, органами управління СЕЗ “Яворів” є Яворівська районна рада та Яворівська районна державна адміністрація. Для облаштування території СЕЗ “Яворів”, будівництва об'єктів виробничої і невиробничої інфраструктури та залучення інвестицій створюється орган господарського розвитку і управління СЕЗ “Яворів” [5].

Економічні, донорські та протекціоністські методи застосовуються у процесі формування механізму безпосереднього функціонування СЕЗ. Наприклад, щодо СЕЗ “Азов” та “Донецьк”:

1. упродовж періоду реалізації інвестиційного проекту освоєння земельної ділянки плата за землю не справляється;

2. у СЕЗ “Азов” та “Донецьк” встановлюється режим спеціальної митної зони;

3. у СЕЗ “Азов” та “Донецьк” встановлюється специфічний порядок ввезення (вивезення) товарів та інших предметів;

4. митний контроль за переміщенням товарів та інших предметів через границі СЕЗ повинен забезпечувати порядок переміщення відповідно до законодавства з урахуванням пільг;

5. імпорт суб'єктами підприємницької діяльності товарів для потреб власного виробництва на території СЕЗ та експорт товарів виробництва СЕЗ не підлягають ліцензуванню та квотуванню, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України;

6. у СЕЗ встановлюється спеціальний пільговий режим оподаткування тощо (б).

Зрозуміло, що конкретні рамки і розміри пільг визначаються на основі техніко-економічних розрахунків у діапазоні між мінімальними народногосподарськими втратами (від недоотримання засобів в бюджет, від зниження цін тощо) та максимальним ефектом від залучення іноземного капіталу в цій СЕЗ.

Ступінь налагодження механізму формування та функціонування СЕЗ визначається діючою нормативно-правовою базою, яка буде опиратись не тільки на загальний закон про вільні економічні зони, але і на відповідне йому правове поле. Там, де немає єдиних правил визначення витрат і доходів від функціонування СЕЗ, з'являється можливість для зловживань підприємцями та місцевими органами влади. У таких випадках доцільно застосувати економічні методи регулювання, які дають змогу за допомогою податкової політики, регулювання цін, валютного регулювання, прийняття відповідних норм і нормативів, регулювання кооперації тощо привести у відповідність загальнонаціональні потреби та регіональну спеціалізацію будь-якої СЕЗ.

Паралельно існує проблема визначення раціональної спеціалізації СЕЗ. Очевидно, що створенню СЕЗ повинна передувати розробка концепції структурної перебудови економіки України в цілому. Це означає, що без належного прогнозування взаємовідносин між національними та регіональними або місцевими інтересами на період створення та функціонування СЕЗ можна спровокувати диспропорції у рівнях розвитку окремих регіонів країни, що у результаті створить нову проблему, яку знову ж таки прийдеться вирішувати.

Надзвичайно важливим залишається питання визначення ролі держави у фінансових справах та в управлінні СЕЗ. Як уже зазначалось вище, до органів управління СЕЗ належать Ради з питань СЕЗ та спеціального режиму інвестиційної діяльності. До повноважень Ради належать:

– розробка і забезпечення реалізації стратегії та поточних програм розвитку СЕЗ, що затверджуються відповідними місцевими радами;

– розгляд і схвалення інвестиційних проектів;

– розробка та здійснення комплексу організаційних заходів щодо забезпечення залучення фінансових ресурсів, у тому числі, власних коштів підприємств та організацій (включаючи іноземні), бюджетних коштів, коштів позабюджетних фондів, а також благодійних фондів, громадських організацій та фізичних осіб;

– організація підготовки та перепідготовки кадрів;

– проведення міжнародних тендерів для відбору інвестиційних проектів та їх учасників;

- видача суб'єктам підприємницької діяльності дозволу на провадження діяльності на території СЕЗ без створення юридичної особи;
- видача дозволу на проведення державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності на території СЕЗ;
- видача свідоцтва про схвалення інвестиційного проекту;
- здійснення відповідного контролю за інвестиційною діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності СЕЗ та території пріоритетного розвитку;
- підготовка пропозицій відповідним Радам щодо ставок орендної плати, плати за комунальні послуги, тарифів та інших платежів;
- розгляд у досудовому порядку спорів, що виникають між органом господарського розвитку СЕЗ, суб'єктами підприємницької діяльності та органами місцевого самоврядування;
- регулювання залучення до роботи у СЕЗ іноземних працівників;
- прийняття у межах своєї компетенції рішень, обов'язкових до виконання на територіях СЕЗ, а також на територіях пріоритетного розвитку при реалізації інвестиційних проектів;
- реалізація інших повноважень.

Однак реальність на сьогодні така, що ряд СЕЗ не змогли подолати залежності від урядових дотацій і стати на шлях повного самофінансування. Крім цього, питання, які вирішуються в СЕЗ, носять далеко не національний характер, а швидше представляють вузькогрупові інтереси регіональної номенклатури [3].

Справді, дієвий механізм створення та функціонування СЕЗ неможливо забезпечити без ув'язки з конкретним типом СЕЗ та масштабністю вирішуваних завдань.

У міжнародній практиці відомо близько 20 типів СЕЗ. У вітчизняній економічній літературі розглядається чотири типи залежно від конкретних цілей, поставлених при формуванні СЕЗ [7]. До них належать: зовнішньоторговельні зони, зони економічного розвитку, технологічні та спеціалізовані зони.

На практиці формуються комплексні зони, які вирішують ряд питань. Наприклад, СЕЗ “Яворів” поєднує у собі функції комплексної виробничої зони (економічної), вільної митної зони (зовнішньоторговельної) та технологічного парку (технологічної) [5]. Очевидно, що механізм створення та функціонування СЕЗ “Яворів” буде знаходитись у тісному взаємозв'язку з конкретним завданням залучення інвестицій для створення нових робочих місць та забезпечення працевлаштування працівників Яворівського державного гірничо-хімічного підприємства “Сірка”, що вивільняються у зв'язку із скороченням виробництва, перепрофільовання вільних виробничих потужностей, вирішення екологічних проблем у Яворівському районі шляхом створення умов для відновлення земель, порушених техногенним впливом гірничо-хімічного виробництва, активізації підприємницької діяльності, збільшення обсягів виробництва товарів (робіт, послуг), поставок на внутрішній та зовнішній ринки високоякісної конкурентоспроможної продукції (послуг), а також впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання та розвитку інфраструктури СЕЗ; розвитку експедиційно-складської, транспортно-сервісної та виробничої сфер на території автопорту “Краковець”. Прикладом спеціальної зони може бути СЕЗ туристсько-рекреаційного типу “Курортополіс Трускавець” [8]. У цьому разі механізм створення та функціонування буде ув'язуватись з метою створення вищезазначеної СЕЗ, а саме із стимулюванням інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованих на збереження і ефективного використання природно-лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискоренням економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвитком туризму.

Щодо масштабності вирішуваних питань, то стає очевидною доцільність диференціації СЕЗ на загальнонаціональні, регіональні та локальні. Прикладом СЕЗ, яка вирішує загальнонаціональні питання, є СЕЗ “Сиваш” та СЕЗ “Закарпаття”; до регіонального рівня можна віднести СЕЗ та спеціальний режим інвестиційної діяльності у Донецькій, Волинській та Житомирській областях [6], а до локального – СЕЗ “Інтерпорт Ковель” [9].

Важливим на наш погляд є погодження механізму створення та функціонування СЕЗ з проблемами соціального та екологічного порядку. У країнах з розвинутою ринковою економікою уже сформувались досить ефективні механізми вирішення соціальних проблем, які доцільно застосувати вітчизняним органам управління (наприклад, оборона, охорона громадського порядку, національні енергетичні системи, фундаментальні наукові дослідження, система освіти тощо). Механізм регулювання соціальних процесів має пом’якшити тиск негативних явищ, які є наслідком функціонування ринкової економіки, тобто безробіття, значного диференціювання доходів громадян, нерівномірного соціального забезпечення та соціального обслуговування населення тощо. Механізм регулювання екологічних процесів передбачає ліквідацію, локалізацію або зменшення впливу негативних екологічних явищ та процесів екологонебезпечної діяльності чи наслідків минулої екологонебезпечної діяльності та компенсацію за завдану ними шкоду. Цікавим є те, що, наприклад, в США, уряд вдається до регулятивних заходів, а не до штрафних санкцій чи субсидування боротьби з забрудненням.

З досвіду впровадження механізму діяльності СЕЗ можна зробити такі висновки:

1) створюючи підтримку таким зонам, необхідно враховувати економічні особливості країни-інвестора в контексті більш відкритої торговельної політики, орієнтуючись на зовнішній ринок, і розглядаючи СЕЗ як інструмент перехідного періоду для надання допомоги при входженні країни у світовий ринок;

2) на державному рівні необхідно надати пріоритет питанням розвитку інфраструктури, зокрема комунікаційної (транспорт, зв’язок тощо), без чого стримується економічний розвиток регіонів і країни у цілому;

3) під час функціонування СЕЗ необхідно надати особливого значення системі безмитного ввезення імпорту в усіх галузях економіки та вирішення на урядовому рівні питання взаємного визнання сертифікатів з країнами ЄС на продукцію, технологію, обладнання тощо;

4) для прискореного розвитку СЕЗ шляхом залучення вітчизняних та іноземних інвестиційних пропозицій необхідно створити більшу оперативність, гнучкість та високу адаптивність процесу адміністрування.

1. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. *Фінансовий словник*. – Львів, 1996.

2. Указ Президента України “Про спеціальну економічну зону “Закарпаття” від 9 грудня 1998 р.

3. Симоненко В.К. *Вільні економічні зони: інструмент регіонального розвитку чи квадратура кругів кланових інтересів // Трибуна.* – 1996. – № 11–12.

4. Михасюк І., Мельник А., Крупка М. та ін. *Державне регулювання економіки / За ред. І.Р. Михасюка.* – Львів, 1999.

5. Закон України “Про спеціальну економічну зону “Яворів” від 15 січня 1999 р.

6. Закон України “Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області” від 29 грудня 1998 р.

8. Желудова О.Н. *Науково-методичні основи оцінки народногосподарської ефективності створення спеціальних (вільних) економічних зон. Автореф. ... дис. канд. екон. наук.* – К., 1996.

8. Закон України “Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу “Курорт-поліс Трускавець” від 18 березня 1999 р.

9. Закон України “Про спеціальну економічну зону “Інтерпорт Ковель” від 22 червня 1999 р.