

рада з питань ДПП (Canadian Council for Public-Private Partnerships), заснована в 1993 році, вона є національною неприбутковою неурядовою організацією, що базується на членстві, з широким представництвом у державному та приватному секторах. Місія Ради полягає у співпраці з усіма рівнями влади та корінними громадами, що дозволяє розумні, інноваційні підходи до розвитку державної інфраструктури та надання послуг. Рада є прибічником публічної політики, що базується на фактах, на підтримку ДПП, сприяє прийняттю кращих міжнародних практик, а також виховує у зацікавлених сторін та громади позитивне ставлення щодо економічних та соціальних переваг державно-приватного партнерства.¹

СПЕЦІАЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ЗОНА ЯК ФОРМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Гусь А.В.,

*к.ю.н., доцент кафедри господарського права
Ужгородський національний університет*

Фетько Ю.І.

*PhD, асистент кафедри міжнародного права
Ужгородський національний університет*

Встановлення пільгових режимів здійснення господарської діяльності на певній обмеженій території держави представляється досить поширеним явищем в міжнародній економічній практиці, який отримав назву економічного зонування. За даними ООН з промислового розвитку (ЮНІДО), до початку 2006 року в 120 країнах світу налічувалося близько 3 тисяч спеціальних економічних зон (далі – СЕЗ), що забезпечують робочими місцями близько 50 мільйонів чоловік. Обсяг виробленої експортної продукції оцінюється в 600 мільярдів доларів.

¹ The Canadian Council for Public-Private Partnerships 2019 Federal Budget Submission to the FINA Committee [Електронний ресурс] // The Canadian Council for Public-Private Partnerships <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/FINA/Brief/BR10007154/br-external/CanadianCouncilForPublic-PrivatePartnerships-e.pdf>.

За оцінками фахівців, в даний час функціонують близько 1500 підприємницьких зон, понад 700 експортно-виробничих зон, включаючи зони вільної торгівлі, близько 450 науково-промислових парків і приблизно 700 зон спеціального призначення (офшорні центри, зони рекреації, еколого-економічні райони, туристичні центри і т.д.).

Перші СЕЗ з'явилися в 1950-1960-х рр. в Індії, Пуерто Ріко, Ірландії, Тайвані, Південній Кореї і Мексиці. Вони були експортно-орієнтовані. Сьогодні час існують декілька видів СЕЗ: зони вільної торгівлі, експортно-виробничі зони (орієнтовані на багатосерійне виробництво), науково-промислові зони (спеціалізуються на експериментальному виробництві), офшорні зони, модульні зони (мобільні зони, розташовані в місцях з низькими ставками податків), гібридні зони - міста (засновані в межах кордонів існуючого міста, або стали містом, наприклад, Shenzhen в Китаї, Dubai в ОАЕ), особливі економічні енергетичні зони (переробка і збут нафти і газових ресурсів), зони повноважень, інноваційні зони (націлені на прискорення трансферу знань від лабораторій на ринок), приватні та державні особливі економічні зони.

Різні цілі створення подібних зон і різні правила ведення підприємницької діяльності на їх території обумовлюють різноманіття термінів для позначення таких зон і ускладнюють порівняльний аналіз їх правових режимів. Найбільш загальним і найпоширенішим назвою зон з особливими умовами господарювання в світовій практиці є словосполучення «вільні економічні зони», яке використовується як родове поняття. Саме це словосполучення використовується в законодавстві багатьох європейських країн, в тому числі і наших сусідів (Республіки Білорусь, Литви, Латвії). У Польщі, так само як і в Україні, вони іменуються спеціальними економічними зонами. Застосовуються також в якості загального поняття назви «вільна зона» (Сербія, Македонія), «економічна зона» (Нідерланди), «підприємницька зона» (Великобританія, Франція, Угорщина), «промислова зона» (Чехія, Словаччина) або вказується на конкретні види зон: зона вільної торгівлі, вільний порт, вільний склад, промисловий парк, науковий парк, технопарк і т.д.

Згідно із Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»¹, СЕЗ може бути певна частина території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосу-

¹ Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р. № 2673-XII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>

вання і дії законодавства України. Територіально СЕЗ створюються в тих регіонах, де є інтенсивні транспортні артерії, транспортна інфраструктура добре розвинута, зона є відносно обмеженою, має трудові ресурси і перспективи в спеціалізації на певному виді діяльності при умові дешевизни товару.

Що ж стосується ролі органів місцевого самоврядування різного рівня в створенні СЕЗ – дозволяючи, ініціюючи, організуючи, управлінську, комунікативну, нормативну, координуючу – в процесі чого є задіяним весь досвід цих органів у сфері транскордонного співробітництва, міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва та ЗЕД, на що вперше звернули увагу М.О. Баймуратов, Ю. В. Сергеев¹ та В. С. Косей².

Саме вони вперше зазначили, що ефективне функціонування СЕЗ багато в чому визначається як державними, так й локальними заходами із створення в них сприятливого інвестиційного клімату. Для цього необхідно забезпечити довгостроковий і контрольований характер економічної політики, лібералізувати умови переміщення капіталів і товарів, забезпечити надійні гарантії захисту прав власності, сформулювати ефективні форми взаємозв'язку місцевих органів публічної влади та органів господарського розвитку і управління СЕЗ.

У виробці основних принципів формування СЕЗ велику роль відіграє позиція органів місцевої самоврядування, що є ініціаторами процесу їх створення. Саме вони на підготовчому етапі обговорюють разом з місцевими і центральними органами виконавчої влади:

- спрямування на досягнення ефективного режиму господарювання окремих суб'єктів при позитивному народногосподарському ефекті в цілому.
- гнучкість і динамічність управління СЕЗ.
- багатоваріантність (альтернативність) підходів, форм і моделей СЕЗ.
- перспективність розвитку самої СЕЗ та локального розвитку навколо неї.
- відповідність пріоритетних напрямків розвитку СЕЗ пріоритетним напрямкам локального розвитку, розвитку регіонів і держави.

¹ М. Баймуратов, Ю. Сергеев. Роль органов местного самоуправления Украины, их международных связей в формировании и функционировании свободных экономических зон. Юридический вестник. 1994. № 1. С. 73-76.

² Баймуратов М. А., Косей В. С. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность: Лекции. Одесса: АО БАХВА, 1998. 230 с.

– врахування вимог національної безпеки¹.

В Україні до 2001 р. було створено 11 СЕЗ терміном на 20-60 років. На цих територіях *впроваджувалися* такі податкові пільги: звільнення суб'єктів господарювання від оподаткування прибутку, отриманого від реалізації інвестиційних проектів, і зменшення діючої ставки податку на прибуток, а також звільнення від: оподаткування інвестицій, сплати ввізного мита, податку на додану вартість, обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті, плати за землю та від сплати зборів до деяких бюджетних фондів. Однак у 2005 році ці пільги були скасовані².

Однак на нинішній день ситуація щодо функціонування таких зон є дещо парадоксальною. З юридичної точки зору діють положення закону, які передбачають спеціальний режим та сприятливі умови для інвестування і ведення бізнесу на цих територіях. Проте на практиці спеціальні економічні зони фактично закриті, оскільки вони підпадають під загальні правила оподаткування та надання спеціальних заохочувальних заходів для підприємств на їх території не передбачається.

Загалом метою створення СЕЗ в Україні було залучення іноземних інвестицій, нарощування експорту товарів і послуг, поліпшення розвитку інноваційної діяльності, використання трудового та природного ресурсу, розвитку інфраструктури та прискорення соціально-економічного розвитку країни. Ця мета була досягнута і станом на 2015 р. до позитивних показників роботи СЕЗ можна віднести: поліпшення працевлаштування населення (створено понад 21 тис. нових робочих місць), надходження інвестицій (1 млрд дол. США), наповнення бюджетів різних рівнів і державних цільових фондів (понад 1,2 млрд дол. США). Також за період 1998-2012 рр. сумарно обсяги реалізованої продукції (товарів, послуг) перевищували обсяги залучених інвестицій у 9 разів.

В сучасних умовах господарювання продовжувати функціонування СЕЗ в Україні у попередньому вигляді економічно недоцільно. Тран-

¹ Васильєв Є.О. Роль органів місцевого самоврядування України у створенні локальної системи зовнішньоекономічної діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02; Інститут законодавства верховної ради України. Київ, 2016. С. 157.

² На сьогоднішній день податкові пільги для інвесторів, які працювали у СЕЗ, були скасовані Законом №2505 від 25.03.05 р. "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік"[5]. Причина — зловживання у окремих СЕЗ. Як зазначено в аналітиці Інституту вільних економічних зон, "з 225 підприємств, що працювали у СЕЗ і ТПП, вибірково перевічених податковою інспекцією у 2003 р., на 201 підприємстві були виявлені факти порушення податкового й митного законодавства".

сформація СЕЗ в Україні має відбуватися в напрямі розвитку їх інших функціональних типів і базуватися на стратегічних цілях розвитку регіонів, забезпечувати реалізацію пріоритетних напрямів розвитку інноваційної діяльності, науки та техніки в Україні.

З огляду на це, вважаємо, що сьогодні існує два основних шляхи подолання цієї кризи:

1. Заміна СЕЗ новими пріоритетами просторової організації, якими мають стати:

– *технопарки*, за допомогою яких здійснюється реалізація проєктів з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій і забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної продукції¹ [5]. В Україні поки нараховується 16 технопарків, з яких лише у 8 реалізуються проєкти. Діяльність технопарків має бути спрямована на розробку та впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики; розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки; розробку енергозберігаючих технологій;

– *наукові парки*, які є вагомими центрами комерціалізації результатів наукових досліджень, і їх впровадження на зовнішньому та внутрішньому ринках, використовуючи науково-освітній потенціал. В Україні створено 8 наукових парків, половина з яких розташована у м. Київ, а ще три у м. Харкові.

Таким чином, є потреба розширити їх мережу на базі провідних навчальних закладів країни, а також науково-дослідних інститутів;

– *індустріальні (промислові) парки*, діяльність яких здійснюється у сфері переробної промисловості, інформації і телекомунікацій, а також науково-дослідній сфері² [6]. В Україні формально існує 12 зареєстрованих індустріальних парків. Активізація їх діяльності є особливо актуальною на етапі переходу вітчизняної економіки до четвертої промислової революції та орієнтації на розвиток новітніх технологій у сфері штучного інтелекту, робототехніки,

¹ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 25 бер. 2005 р. № 2505-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-15> (дата звернення 09.11.2019 р.)

² Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України: Закон України від 12 січ. 2006 року № 3333-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3333-15> (дата звернення 09.11.2019 р.)

біотехнологій, автономних транспортних засобів тощо. Окрім того, вітчизняні індустріальні парки мають розвивати такі стратегічні напрями розвитку інноваційної діяльності, як освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій; освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки. У цьому контексті можуть бути створені вузькоспеціалізовані парки: авіа-, ракетно-космічні парки. Перспективним в Україні є розвиток транскордонних індустріальних парків;

- *кластери*, появи яких сприяє наявність попередніх форм простої організації бізнесу. До основних переваг кластерів належать: створення сприятливих умов для розвитку інноваційної діяльності (наявність технологічної мережі на спільній науковій базі), стимулювання розвитку малого бізнесу, вузькогалузева спеціалізація, виробництво конкурентоспроможної продукції, залучення інвестицій. На нинішній день існує потреба у формуванні правової бази регулювання їх діяльності в Україні. Високий потенціал і можливості розвитку в Україні мають ІТ-кластери.

2. Здійснення урядом наступних кроків:

Розробка стратегії формування та функціонування спеціальних економічних зон на території України як важливу складову інвестиційної політики держави. Здійснити зонування території України, визначити місця розташування спеціальних економічних зон: – виробничі зони потрібно розміщувати у депресивних регіонах країни з наявним промисловим потенціалом – Запорізькій, Донецькій, Кіровоградській, Луганській, Черкаській, Дніпропетровській областях з метою забезпечення населення робочими місцями, сприяння розвитку інфраструктури та підвищення загального соціально-економічного рівня регіонів; – зони експортної переробки доцільно розміщувати у прикордонних регіонах: Волинській, Закарпатській, Чернігівській, Чернівецькій, Херсонській областях з метою сприяння промислового та комерційному експорту; – наукові зони необхідно розташувати у містах Києві, Харкові, Дніпрі, Львові, які володіють потужним інноваційним потенціалом, мають університети, науково-дослідні установи, з технологічними виробництвами для стимулювання розвитку високотехнологічного виробництва; – туристичні зони треба розміщувати в регіонах країни з природнорекреаційними ресурсами та історико-культурним потенціалом: Одеській, Львівській, Закарпатській, Івано-Франківській, Черні-

вецькій областях з метою стимулювання розвитку туризму тощо.

Розробка програми розвитку кожної спеціальної економічної зони. Сформувані методи оцінки та контролю їх діяльності. Чітко визначити пріоритетні цілі, що будуть досягнуті в межах спеціальних економічних зон, пов'язати їх із програмами соціально-економічного розвитку країни.

Встановлення чіткого переліку податкових пільг у спеціальних економічних зонах, які повинні залежати від економічного розвитку території та ступеня припливу іноземних інвестицій у регіон, в якому реалізується інвестиційний проект. Досвід щодо зонування територій, залежно від рівня економічного розвитку, може бути запозичений у Туреччині, де рівень пільг залежить від рівня соціально-економічного розвитку регіону.

Встановлення чіткого порядку фінансування витрат на створення інфраструктури спеціальних економічних зон. Інфраструктурні проекти, необхідні для функціонування спеціальних економічних зон, можуть фінансуватися з іноземних джерел та державного бюджету. Запозичити досвід фінансування інфраструктурних проектів Єгипту, який зводиться до того, що іноземні інвестори за свої кошти створюють необхідну інфраструктуру, а уряд, своєю чергою, звільняє їх від сплати податків.

Встановлення державної гарантії стабільності спеціального режиму інвестиційної діяльності в спеціальних економічних зонах. Зменшити процедури реєстрації та мінімізувати бюрократичні формальності як на стадії інвестування капіталу, так і на етапі виробництва та реалізації продукції. Спроба відродити українські спеціальні економічні зони в початковій формі зумовлює скептицизм і побоювання щодо можливих наслідків. Однак це не означає, що такі спроби робити не потрібно. Скоріше, навпаки, цей світовий інструмент залучення інвестицій має бути вдосконалено та адаптовано до сучасних умов.