

УДК 330 (447) : 346. 1

О.ЄГОРОВА

СПЕЦІАЛЬНІ ПРАВОВІ РЕЖИМИ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРИКОРДОННИХ З ЄС РЕГІОНАХ УКРАЇНИ: МОЖЛИВОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄС

В статті наведені причини, які завадили розкриттю потенційних можливостей спеціальних правових режимів економічної діяльності в прикордонних з ЄС регіонах України, та рекомендації щодо їх подальшого застосування для динамізації співробітництва між прикордонними регіонами України та суміжними країнами ЄС.

Ключові слова: *прикордонний регіон, спеціальний правовий режим економічної діяльності, спеціальна економічна зона, територія пріоритетного розвитку, технологічний парк, індустріально-промисловий парк.*

З 1998 р. до 2004 р. у чотирьох (Волинська, Львівська, Закарпатська та Одеська) з шести прикордонних з ЄС регіонах України було запроваджено 10 (із 101 в 15 регіонах України) спеціальних правових режимів економічної діяльності заохочувального характеру (далі СПРЕД): спеціальні економічні зони (далі СЕЗ) («Інтерпорт Ковель», «Яворів», «Курортополіс Трускавець», «Закарпаття», «Рені» і «Порто-франко»), технологічні парки (далі ТП) («Яворів» і «Український мікробіологічний центр синтезу та новітніх технологій») та спеціальні режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку (далі ТПР) у Волинській (м. Нововолинськ та с. Жовтневе) та Закарпатській областях.

Згаданим СПРЕД відводилася важлива роль у розвитку співробітництва з ЄС, оскільки вони об'єктивно були більш привабливими для бізнесових структур, особливо суміжних

з Україною країн ЄС, через територіальну близькість, багату сировинну і ресурсну базу, відносно дешеву кваліфіковану робочу силу, більш вигідні умови економічної діяльності порівняно з загальнодержавним режимом тощо. Результати діяльності їх суб'єктів господарювання в цілому відповідали меті їх створення, сприяли залученню інвестицій та мали значний позитивний вплив на економічні показники регіонів їх розташування. Проте потенціал цих СПРЕД не було розкрито і використано в повній мірі через низку таких причин.

- *Відсутність системного бачення ролі СПРЕД як інструментарію вирішення економічних проблем регіонів, галузей і країни в цілому.* Відсутнє визначення місця і ролі СПРЕД, у т.ч. і нових форм СПРЕД, у реалізації завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. та відповідних регіональних стратегій розвитку, Стратегії економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004 – 2015 роки (28 квітня 2004 р).
- *Невідповідність структури чинних СПРЕД потребам динамічного реформування економіки України в сучасних умовах подолання наслідків світової фінансової кризи.*
- *Жорстка, але часто неконструктивна, огульна і непослідовна критика результатів діяльності суб'єктів господарювання СПРЕД ще в перші роки їх застосування в Україні, незважаючи на досягнуті в цілому позитивні соціально-економічні результати.*
- *Нестабільність правового поля для зовнішніх і внутрішніх інвесторів.* Одночасне скасування 31 березня 2005 р. [1] передбачених законами форм державної допомоги суб'єктам господарювання СПРЕД та гарантій щодо незмінності правового режиму їхньої діяльності відвернуло не тільки потенційних, а й вже діючих інвесторів, негативно позначилося на економічних показниках діяльності суб'єктів господарювання СПРЕД.

- *Вжиті заходи державного регулювання [2-5] щодо суб'єктів господарювання СПРЕД, спрямовані на виправлення ситуації, відіграли певну позитивну роль у поліпшенні інвестиційного клімату в країні, проте не змогли відновити сприятливий інвестиційний клімат у рамках СПРЕД та довіру інвесторів до стабільності державної політики в цій сфері.*
- *Незадовільну інформаційну політику щодо інвестиційних потреб, особливостей правових режимів та результатів діяльності суб'єктів СПРЕД, яка обмежує інформаційний простір для інвесторів (зокрема наявність офіційних веб-сайтів тільки у трьох функціональних одиниць СПРЕД - СЕЗ «Закарпаття», СЕЗ «Рені» та ТП «Яворів», неефективне наповнення і несвоєчасне оновлення інформації на офіційних веб-сайтах органів державної влади щодо чинних умов економічної діяльності в рамках СПРЕД).*
- *Наявність більш преференційних, стабільних і передбачуваних умов для суб'єктів господарювання СПРЕД в суміжних з Україною країнах ЄС (Румунії, Польщі, Угорщині, Словаччині).*
- *Невідповідність більшості СПРЕД вимогам *acquis communautaire* щодо державної допомоги та нехтування економічною доцільністю застосування перехідного періоду, передбаченого Планом дій «Україна – Європейський Союз» [6], імплементація якого протягом трьох років мала б сприяти реалізації положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами [7].*

Невикористаний потенціал СПРЕД опонентами розглядався переважно як аргументи проти них. У переліку аргументів проти СПРЕД також зазначалась низька інноваційна складова залучених інвестиційних проектів у рамках СПРЕД, викривлення конкуренції на внутрішньому ринку через реалізацію товарів 1-24 груп УК ТЗЕД, імпортованих із застосуванням пільг у рамках СПРЕД, перевищення розміру

пільг над платежами до бюджетів та державних цільових фондів тощо. Проте причини, що завадили розкриттю потенціалу СПРЕД, упустилися. Зокрема:

- Цілком очевидно, що початковий період становлення суб'єктів господарювання СПРЕД характеризувався підвищеною затратністю і об'єктивно не міг забезпечити максимальний економічний ефект. Неоднозначне трактування результатів функціонування СПРЕД у цей період було зумовлене, головним чином, розмитістю мети їх запровадження та відсутністю конкретного терміну на її втілення, недосконалістю системи моніторингу результатів їх функціонування.
- Перевищення загального обсягу наданих пільг над надходженнями до бюджетів та державних цільових фондів з початку інвестування станом на 01.01.2005 р. стосувалося тільки двох функціональних одиниць СПРЕД в прикордонних з ЄС регіонах України – ТПП у Волинській області та СЕЗ «Порто-франко». У зазначених СПРЕД перевищення складало 120 млн грн. та 2,5 млн грн. відповідно. До того ж, слід зауважити, що суми отриманих пільг суб'єктами господарювання СПРЕД були суто умовно нарахованими платежами, які не передбачали безпосереднього фінансування з боку держави, і тому порівняння їх з фактичними надходженнями некоректне. Причина такого економічного дисбалансу, крім суб'єктивних факторів, полягає у формах і обсягах державної допомоги, які визначалися у законах при запровадженні цих функціональних одиниць СПРЕД. Очевидно, їх було надано більше, ніж достатньо. Але це не вина суб'єктів господарювання СПРЕД, які лише скористалися з наданих можливостей.
- Інноваційна спрямованість інвестиційних проектів для суб'єктів господарювання СЕЗ і ТПП не була необхідною умовою і не вимагала у відповідних нормативних документах.

- Чинне до 2002 р. законодавство не забороняло суб'єктам господарювання СЕЗ і ТПР завозити товари 1-24 групи УК ТЗЕД у рамках дії СПРЕД. Тільки в травні 2002 р. постановою Кабінету Міністрів України було закріплено використання виключно вітчизняної сировини в рамках реалізації інвестиційних проектів у галузях харчової промисловості на ТПР (м. Харкова, м. Шостка, Волинської, Донецької, Житомирської, Луганської, Чернігівської областей) та СЕЗ («Миколаїв») [8], і лише в кінці 2002 р. законодавчо було визначено, що дія СПРЕД для суб'єктів СЕЗ і ТПР не поширюється на підакцизні товари й товари 1-24 груп [9, 10].

Отже, на критику заслуговує не СПРЕД як економічний інструментарій, а законодавча та виконавча влади, які не у кращий спосіб застосували його. Доцільність подальшого застосування цього інструментарію є очевидною, і робота щодо цього ведеться за кількома такими напрямками:

- Ініціювання інвесторами, а також органами управління СПРЕД, державної влади та місцевого самоврядування, в т.ч. і прикордонних з ЄС регіонів України, відновлення пільгового режиму ведення економічної діяльності в рамках чинних СПРЕД.
- Створення нових структур СПРЕД, у тому числі і в прикордонних з ЄС областях України, зокрема: ТП «Міжнародний центр виробників» в м. Одесі [12], СЕЗ «Єврорегіон Буковина» [13] на території всієї Чернівецької області, СЕЗ «Ахілія» [14] на острові Зміїному Кілійського району Одеської області, ТП «Хемо-Поль» [15] в м. Теплодар Одеської області.
- Розроблення та запровадження нових форм СПРЕД, адаптованих до вимог ЄС, для стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів господарювання в Україні. З 1 січня 2010 р. набрав чинності рамковий закон щодо створення та функціонування наукових пар-

ків [16] в Україні та наразі ведеться системна робота із на-працювання супровідних нормативно-правових актів та формування мережі наукових парків у регіонах Украї-їни за різними напрямками діяльності, зокрема в Одесь-кій та Волинській областях. Передбачене створення ін-дустріальних (промислових) парків (ІПП) та територій перспективного розвитку в Україні [17,18], законопро-екти щодо яких наразі знаходяться на розгляді у Верхо-вній Раді України. Також є пропозиції щодо створення інвестиційних парків, іннополісів та зон розвитку висо-ких і нових технологій із застосуванням спеціальних мит-них, валютно-фінансових, податкових та інших механізмів щодо стимулювання інвесторів.

Зокрема, в Закарпатській області вже ведеться робота над створенням декількох ІПП, у т.ч. і транскордонних. Головним управлінням економіки Закарпатської обласної державної адміністрації розроблена Програма побудови транскордонних промислових парків з елементами логістики на території Закарпатської області на період 2009-2015 рр., яка передбачає створення транскордонних ІПП на кордоні України з Європейським Союзом, зокрема: ІПП «Берег-Карпати» на українсько-угорському кордоні в с. Дийда Берегівського району; ІПП на українсько-румунському кордоні в с. Дякове Виноградівського району; ІПП «Чоп-Загонь» на українсько-угорському кордоні; ІПП «Соломоново» на українсько-словацькому кордоні. Промислові парки на українсько-угорському, українсько-словацькому, українсько-румунському кордонах у своїй структурі будуть характеризуватись інженерно підготовленими земельними ділянками і розміщенням на них відповідних виробничих, складських та адміністративних приміщень, що призначені для виробничої діяльності з використанням передових технологій.

З прийняттям у грудні 2010 р. Податкового кодексу України [11] не відбулося очікуваного відновлення спеціального режиму оподаткування для суб'єктів СПРЕД, оскільки чинні

в Україні СПРЕД не були включені до переліку спеціальних податкових режимів, а спеціальний режим оподаткування ТП було ліквідовано шляхом вилучення положень щодо пільг з оподаткування ТП з числа цільових субсидій.

У разі прагматичного ставлення до використання СПРЕД як до керованого державою економічного інструменту концентрації власних та іноземних ресурсів для забезпечення стратегічних пріоритетів, може відбутися якісний «стрибок» у розвитку економіки прикордонних регіонів та України в цілому. Для цього доцільно здійснити такі першочергові заходи в загальнодержавній та регіональній політиці:

- Узгодити інвестиційні пріоритети СПРЕД у прикордонних з ЄС областях України з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року та з регіональними стратегіями розвитку регіонів України, а також і з загальнодержавною Стратегією економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки шляхом внесення змін до відповідних законів про їх схвалення.
- Визначити обсяг залучених іноземних інвестицій (в першу чергу в прикордонні області з суміжних країн) одним із показників ефективності роботи органів управління функціональних одиниць СПРЕД та місцевої влади за місцем їх розташування.
- Розширити розділ «Спеціальні податкові режими» Податкового кодексу України, передбачивши в ньому податкові стимули для чинних в Україні СПРЕД заохочувального типу, визначених Господарським кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, а також можливість запровадження нових форм СПРЕД, законодавчі ініціативи щодо яких знаходяться на завершальних стадіях розгляду у Верховній Раді України.
- Зобов'язати органи управління функціональних одиниць СПРЕД створити і оперативно наповнювати інформаці-

єю власні веб-сайти, а Міністерству економіки України об'єднати ці веб-сайти в рамках єдиної інвестиційно-інформаційної системи України.

- В регіональній державній політиці розглядати СПРЕД в прикордонних з ЄС областях України як «економічний полігон» адаптації економіки України до ринкових умов країн ЄС.
- Для сумлінних інвесторів чинних інвестиційних проєктів СПРЕД відновити всі форми державної допомоги, що були передбачені в законах при їх запровадженні. Така реалізація принципу верховенства права усуне наявні порушення ієрархії нормативно-правових актів в економічній сфері щодо СПРЕД в Україні, ліквідує підґрунтя для юридичних колізій в цій царині, відновить довіру інвесторів.
- Прийняти необхідну нормативно-правову базу щодо створення та функціонування транскордонних ІПП, узгоджену із стандартами та нормами ЄС.

Список використаних джерел

- 1) Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України : Закон України [прийнятий 25.03.05 : чинний з 31.03.05.] // Урядовий кур'єр. – 2005. – 31 березня.
- 2) Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні [Текст]: Указ Президента України [виданий 28.10.05] // Урядовий кур'єр. – 2005. – 1 листопада.
- 3) Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності [Текст]: Указ Президента України [виданий 10.04.06]. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=300%2F2006>.
- 4) Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі

- [Текст]: постанова Кабінету Міністрів України [видана 30.11.05: чинна з 14.12.05] // Офіційний вісник України. – 2005. – 14 грудня.
- 5) Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України [Текст]: Закон України [прийнятий 12.01.06: чинний з 01.02.06] // Голос України. – 2006. – 3 лютого.
 - 6) План дій «Україна – Європейський Союз» [прийнятий 21.02.05]. [Електронний ресурс]. // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу: – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/files/plan_eu_int.doc.
 - 7) Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами // Офіційний вісник України від 29.06.2006 – 2006 р., № 24, С. 203.
 - 8) Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України з питань функціонування спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку [Текст]: постанова Кабінету Міністрів України : [видана 17.05.02] // Офіційний вісник України. - 2002. – 7 червня.
 - 9) Про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість [Текст]: Закон України : [прийнятий 24.12.02] // Урядовий кур'єр. - 2003. – 9 січня.
 - 10) Про внесення змін до деяких законів України про оподаткування, виробництво та обіг підакцизних товарів [Текст]: Закон України : [прийнятий 24.10.02] // Урядовий кур'єр. - 2002. – 27 листопада.
 - 11) Податковий кодекс України [Текст]: Закон України [прийнятий 02.12.2010] // Голос України. - 2010. – 4 грудня.
 - 12) Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (щодо «Міжнародного центру виробників» м. Одеса) [подано 24.02.06.]. [Електрон. ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. Законотворча діяльність Верховної Ради

- України. Законопроекти. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27037.
- 13) Про спеціальну економічну зону «Єврорегіон Буковина» та спеціальний режим інвестиційної діяльності на цій території [Текст] : проект Закону України [подано 12.09.06]. [Електрон. ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. Законотворча діяльність Верховної Ради України. Законопроекти. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27990.
- 14) Про спеціальну (вільну) економічну зону «Ахлія» [Текст] : проект Закону України [подано 18.11.08]. [Електрон. ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. Законотворча діяльність Верховної Ради України. Законопроекти. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33695.
- 15) Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» (щодо «Хемо-Поль» (м. Теплодар, Одеська область) [Текст] : проект Закону України [подано 10.07.08]. [Електрон. ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. Законотворча діяльність Верховної Ради України. Законопроекти. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33003.
- 16) Про наукові парки [Текст] : Закон України [прийнятий 25.16.09 : чинний з 01.01.10] // Урядовий кур'єр. – 2009. – 5 серпня.
- 17) Про схвалення Концепції створення індустриальних (промислових) парків [Текст] : розпорядження Кабінету Міністрів України [видане 06.06.07] // Урядовий кур'єр. – 2007. – 09 серпня.
- 18) Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку» [Текст] : розпорядження Кабінету Міністрів України [видане 13.01.10]. // Урядовий кур'єр. – 2010. – 10 лютого.

Егорова О. Специальные правовые режимы экономической деятельности в пограничных с ЕС регионах Украины: возможности сотрудничества с ЕС.

В статье приведены причины, которые помешали раскрытию потенциальных возможностей специальных правовых режимов экономической деятельности в приграничных с ЕС регионах Украины, и рекомендации по их дальнейшему применению для динамизации сотрудничества между пограничными регионами Украины и сопредельными странами ЕС.

Ключевые слова: пограничный регион, специальный правовой режим экономической деятельности, специальная экономическая зона, территория приоритетного развития, технологический парк, индустриальный (промышленный) парк.