

УДК 330. 142. 211 (075.8)

Макеева И. В.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН УКРАИНЫ

In the article the problem of expediency of the free economical zones operation in Ukraine and in world practice is considered. The operational analysis of the free economic areas in Ukraine before and after cancellation of the preferential conditions is given. The recommendations for increasing the overall performance of the free economic areas in Ukraine are submitted.

С момента регистрации в Украине первых свободных экономических зон (СЭЗ) и территорий приоритетного развития (ТПР) и до настоящего времени особенно актуальной является проблема эффективности отечественных СЭЗ.

Указанная тема исследовалась в публикациях А. Пихно, Т. В. Цихан, П. В. Пахолко, И. Л. Ямпольской. Как показал анализ публикаций об украинских СЭЗ [1 – 3], преобладает в основном одна точка зрения: "ЗАКРЫТЫ!". И чуть ли не главным аргументом авторов этих публикаций является абсолютная уверенность в том, что СЭЗ – это способ для выкачивания бюджетных средств. Кроме того, данная проблема освещалась в материалах негосударственного аналитического центра "Институт Реформ" [4]. В то же время, этот анализ лишь частично учитывал мировую практику функционирования свободных экономических зон.

Целью статьи является анализ применения мирового опыта для функционирования свободных экономических зон в условиях Украины.

Свободные экономические зоны являлись, пожалуй, одним из самых заметных инструментов индустриализации, экономического развития и интеграции в экономике второй половины прошлого столетия. Так, Центр Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям (UNCTC) в 1990 г. считал экономический и количественный рост СЭЗ одной из наиболее важных тенденций последних десятилетий [5].

Сегодня наибольшее распространение за рубежом имеет трактовка СЭЗ как территорий, на которых при помощи экономических и организационных регуляторов, в том числе и благодаря введению беспощинного режима, стимулируются внешнеэкономические операции и привлечение иностранных инвестиций. Однако официально признанным является определение, данное в Дополнении VIII Киотской конвенции 1973 года, в соответствии с которым под *свободной зоной* (зоной "порто-франко") понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами национальной таможенной территории (принцип "таможенной экстерриториальности") и поэтому не подвергаются обычному таможенному контролю и налогообложению [6].

Всего в мировом экономическом пространстве существует порядка 25 разновидностей и функционирует около 2 000 свободных экономических зон.

Начало современным СЭЗ в странах с развитой рыночной экономикой положила зона внешней торговли (Foreign Trade Zones), созданная в США в 1934 г. Предприятия, действующие в указанных зонах, выводились из-под таможенного

контроля в США, если импортируемые в зону товары затем направлялись в третью страну. Общеизвестным мировым лидером и законодателем в области создания и опыта развития и совершенствования СЭЗ является Ирландия. Ирландия создала на своей территории почти 60 локальных свободных экономических зон. В 90-е годы по темпам экономического роста мировым лидером стал Китай, в котором сегодня успешно работают 5 особых экономических регионов, которые еще в 1980 г. получили льготы СЭЗ. Кроме этого, 14 городов Китая получили статус открытых приморских территорий. Именно фактор приморского побережья восточных территорий Китая позволил этим регионам выйти в лидеры экономического развития страны даже в условиях отсутствия льгот, присущих СЭЗ. Всего на территории китайских СЭЗ в течение последних 20 лет было введено в действие около 5 700 предприятий с участием иностранного капитала. Функционирование СЭЗ в мире (США, Ирландия, Китай и др.) свидетельствует о том, что это направление является весьма действенным в развитии экономики отдельных территорий и регионов. В основном создание и развитие свободных экономических зон ориентировано на решение конкретных приоритетных экономических задач, реализацию стратегических программ и проектов, направленных на повышение благосостояния как в самих зонах, так и на территории целой страны. Самый распространенный способ достижения этих целей – это налоговые и таможенные льготы, различные преференции.

История создания и функционирования СЭЗ наряду со значительными успехами отмечает и неудачные попытки. Основными причинами этого являются определенные просчеты, которые были допущены еще на стадии проектирования, а также несовершенная правительственная политика по отношению к СЭЗ. Самыми распространенными просчетами и недостатками были:

а) недостаточное внимание к базовой инфраструктуре (отсутствие необходимого уровня путей сообщения: автомобильных дорог, воздушного сообщения; недостаточный уровень развития телекоммуникаций и электроснабжение). Так, в Либерии на создание инфраструктуры СЭЗ было затрачено 15 млн. долларов США, а объем инвестиций составил 60 тыс. долларов США;

б) недостаточные институциональные связи между администрацией зоны и государственными учреждениями, причастными к созданию льготных режимов (министерством финансов, таможенным комитетом, министерством экономики);

в) неудачный выбор месторасположения зоны (малый объем природных и трудовых ресурсов, недостаточная емкость рынка);

г) отсутствие четких требований к специализации СЭЗ. Так, в Индии перед СЭЗ было поставлено слишком много целей, в результате чего льготы распространились практически на все виды деятельности в зонах;

д) нестабильность и непрозрачность законодательного регулирования деятельности СЭЗ, что, как правило, приводит к низкому уровню инвестиций, коррупции, злоупотреблению льготами для "отмывания" нелегально полученных денег.

Отдельно отметим, что для инвестиционного климата являются одинаково важными как стабильность, прогнозируемость условий деятельности на территориях со специальным режимом инвестирования, так и стабильность, прогнозируемость всего национального законодательства. Каждое государство, создавая у себя на территории СЭЗ, преследует конкретную цель. Мотивацией таких решений могут быть явные диспропорции в экономическом развитии регионов государства, депрессивное состояние экономического развития отдельной территории (или территорий) государства, наличие не востребуемой рабочей силы (безработица), необходимость активизации определенного вида деятельности и т. д. Политическая же плоскость этой темы – активизация деятельности государства в международных экономических связях и непосредственное участие в международном разделении труда. И, наконец, этим решением государство закреп-

ляют свои политические намерения интегрироваться в мировую экономику.

Таким образом, общие подходы всех государств мира к решению о создании на своей территории СЭЗ учитывают широкий спектр критериев: от использования внешних финансовых ресурсов (прямые инвестиции или совместный капитал), которые не влияют на увеличение внешнего долга государства, и создания экономических стимулов в виде таможенных преференций и налоговых кредитов до ограничения централизованного государственного управления на территории СЭЗ.

Законом Украины "О внесении изменений в Закон Украины "О Государственном бюджете Украины на 2005 год" и некоторые другие законодательные акты Украины" от 25 марта 2005 года было значительно изменено законодательство о специальных (свободных) экономических зонах (СЭЗ). Суть внесенных изменений состоит в отмене льготных таможенных и налоговых режимов предпринимательской деятельности на территории СЭЗ [7]. Иными словами, были отменены те льготы, которые собственно и составляли содержание этих зон и делали их привлекательными для инвесторов. При этом с формально-юридической точки зрения специальные экономические зоны как таковые ликвидированы не были. Такой подход — форма остается, а суть ликвидируется — вызывает немало вопросов. Первый из них касается целесообразности дальнейшего существования СЭЗ в их нынешней форме. Дело в том, что законодательно определенная цель их создания (в соответствии с п. 2 ст. 401 Хозяйственного кодекса Украины и частью 2 ст. 1 Закона Украины "Об общих принципах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон") состоит в привлечении иностранных инвестиций и содействии им, активизации совместно с иностранными инвесторами предпринимательской деятельности для наращивания экспорта товаров и услуг, поставок на внутренний рынок высококачественной продукции и услуг, привлечения и внедрения новых технологий, развитии инфраструктуры рынка, улучшении использования природных и трудовых ресурсов.

Все это, в конце концов, должно было содействовать ускорению социально-экономического развития Украины. Средствами достижения указанной цели должны были быть специальные таможенные, налоговые и другие режимы экономической деятельности на территории СЭЗ, которые законом о бюджете были полностью отменены.

В связи с этим привлекает внимание часть 1 ст. 1 Закона Украины "Об общих принципах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон", которая на сегодняшний день остается действующей. Она устанавливает, что на территории СЭЗ **"вводятся** льготные таможенные, валютно-финансовые, налоговые и другие условия экономической деятельности национальных и иностранных юридических и физических лиц". Из редакции этого положения (в котором используется императивный термин **"вводятся"**, в отличие от диспозитивной нормы **"могут вводиться"**) вытекает, что упомянутые льготные режимы деятельности рассматриваются в качестве неотъемлемого атрибута СЭЗ. Следовательно, возникла юридическая несогласованность между основополагающим для специальной экономической зоны законом, в котором процитированное положение остается действующим, и специальными законами для каждой такой зоны, из которых положение о льготных таможенных и налоговых режимах деятельности было изъято.

Конечно, можно исходить из того, что настоящей целью правительства была ликвидация злоупотреблений в СЭЗ, наносящих серьезный ущерб государству. Тем не менее анализ результатов функционирования таких зон Кабмин официально не обнаружил, хотя соответствующая нормативно-правовая база для этого существует: постановлением Кабинета министров Украины от 28 февраля 2001 года №184 установлен порядок проведения анализа с целью определения социально-экономических результатов функционирования СЭЗ, тенденций их развития, проблемных вопросов органи-

зационного, юридического и экономического характера и внесения соответствующих предложений об их дальнейшем функционировании.

Сегодня для осуществления преобразований в экономике Украины требуются значительные капитальные вложения. Нужно отметить, что такие процессы, как структурное и качественное обновление производства и создание рыночной инфраструктуры происходят практически полностью путем и за счет инвестирования. Современные условия экономического развития требуют проведения активной политики по привлечению иностранных инвестиций. От эффективности инвестиционной политики зависят состояние производства, положение и уровень технической оснащенности основных фондов предприятий, решение социальных и экологических проблем. Инвестиции являются основой для развития предприятий, отдельных отраслей и экономики в целом. В соответствии с Программой развития в Украине специальных (свободных) экономических зон и территорий до 2010 года СЭЗ и ТПР должны привлечь 17 млрд. долл. США инвестиций, а на конец 2003 года привлечено только 1,3 млрд. долл. США. В то же время, сметная стоимость всех проектов (764 проекта), зарегистрированных в СЭЗ и ТПР составляет 5 млрд. долл. США, в том числе 2,7 млрд. долл. США в 2003 году (255 вновь зарегистрированных проектов). В целом, по темпам прироста инвестиций наблюдается положительная динамика. Несколько отстал 2002 год по сравнению с 2001 годом. И, очевидно, что и 2005 год нас тоже мало порадует количеством зарегистрированных проектов, а значит, и приростом инвестиций.

Многие утверждают, что СЭЗ — не лучший способ для экономического роста в Украине. Правительство не может себе позволить терять бюджетные доходы. Это самый тяжелый налог, который больше всего отражается на наиболее необеспеченных слоях населения. Если предоставляются определенные льготы группе предприятий или СЭЗ, то недостающие доходы, которые теряются вследствие этого, взимаются у другой группы предприятий или у других областей. Акцент делают на том, какая группа предприятий получит те или иные льготы. Но всегда умалчивают то, кто будет компенсировать эту недостающую и теряющуюся часть доходов. Однако, если это результат несовершенства указа или закона, то его можно качественно доработать и внести соответствующие изменения. Например, ограничить сферу применения, ужесточить процедуру контроля, создать независимый орган государственного управления или внести другие поправки, пресекающие эти нарушения. Можно инициировать вопрос о создании совместной с Кабмином парламентской комиссии по проверке действующих СЭЗ и ТПР. И после этого принять объективное решение. Корень проблемы лежит не в законе, а в исполнении его. Как на уровне центральных органов власти, так и в структурах власти на местах, отвечающих за полноту и качество исполнения государственных решений и гарантирующих соблюдение законности и правопорядка на местах. Даже если парламент вернет СЭЗ и ТПР утраченные льготы, часть инвестпроектов все же будут закрыты. Так, замдиректора Института реформ Маркиян Дацишин утверждает, что в течение последних четырех месяцев поступают абсолютно четкие сигналы об ухудшении ситуации на предприятиях, работавших в СЭЗ и ТПР: "Например, японская компания "Ядзак", которая реализовывает 30-миллионный инвестиционный проект в Закарпатье, треть своих производственных мощностей перевезла в соседнюю Словакию. Из Харькова два или три полиграфических предприятия переехали в Россию. Это яркий пример того, как сделанный шаг ударил по инвестиционному имиджу Украины" [8].

Целесообразно подчеркнуть, что величина ставок налогообложения должна быть экономически обоснованной. Налоговый льготный режим не всегда обеспечивает экономический рост. Во-первых, заниженные ставки налогообложения для иностранных инвесторов могут привести к неоправданному убыткам национальной экономики. Во-вторых, для крупных инвесторов преференции иногда имеют второстепенное

значение, так как льготы и природные ресурсы не всегда способны заменить отсутствие современной инфраструктуры, которую обязана создать страна, на территории которой будет действовать СЭЗ. Инвестор видит серьезность намерений государства по отношению к СЭЗ в его практических действиях: государственное финансирование инфраструктуры СЭЗ, создание благоприятного инвестиционного климата. Если инвестор видит, что государство вкладывает свои средства, многие риски для него отпадают.

Необходимо, обобщив и проанализировав недостатки, принимать меры по их устранению и дальнейшему совершенствованию механизма функционирования СЭЗ и ТПР Украины, создавать благоприятные условия инвесторам, упрощать процедуру регистрации инвестиционных проектов, отчетности, создавать и совершенствовать инфраструктуру, решать вопросы долгосрочной аренды земли и прочее. Необходимо также на постоянной основе заниматься популяризацией деятельности украинских СЭЗ и ТПР на государственном уровне, организовывать и проводить с участием государства международные выставки-форумы по вопросам СЭЗ и ТПР. Безусловно, в каждом регионе, где расположены СЭЗ и ТПР, этим вопросам уделяют внимание. Но практика показывает, что прежде чем начать работу в той или иной СЭЗ или ТПР, инвестор хочет видеть общую картину, включая отношение государства к СЭЗ и ТПР, оценить ситуацию и возможные риски, обобщить полученную информацию и уже потом принимать решение о вложении своих средств. То есть надо двигаться на встречу инвестору. Нельзя приглашать инвестора в СЭЗ и самим не вкладывать в них ни копейки. Предоставленные инвесторам льготы еще не основание для их прихода.

Конечно, весь зарубежный опыт создания и развития СЭЗ не может быть полностью заимствован и механически воспроизведен в нашей стране. Но его изучение становится особенно важным сейчас, когда в Украине на самых высоких уровнях ведется дискуссия об условиях и целесообразности функционирования СЭЗ. Использование положительных достижений, осмысление просчетов и ошибок, как "своих", так и "чужих", поможет достичь сбалансированности интересов всех участников инвестиционного процесса на территориях СЭЗ путем установления общегосударственных приоритетов отраслевой и функциональной ориентации экономических зон, а также адаптации к отечественным экономическим и правовым условиям общепринятых основных принципов построения СЭЗ.

Таким образом, проанализировав мировые тенденции функционирования СЭЗ, можно сделать следующие **выводы**:

для решения проблем СЭЗ и ТПР нужно усовершенствовать законодательство в этой сфере и усовершенствовать способы оценки эффективности их функционирования. Эти два направления тесно связаны между собой, и только работа по каждому из них может дать положительный результат;

следует провести детальный и объективный анализ существующей ситуации и принять на основе его результатов комплекс мер (как организационного, так и законодательного характера) по предотвращению в дальнейшем выявленных злоупотреблений;

необходимо изучить вклад каждой СЭЗ в экономику конкретного региона. Ликвидация специального режима функционирования СЭЗ влечет за собой определенные негативные последствия для Украины: например, отдельные производства, налаженные иностранными инвесторами на территории зоны, могут быть перенесены в другие государства;

предоставление в рамках свободных экономических зон налоговых льгот является необходимым, но недостаточным условием успешности функционирования СЭЗ. Нужно бороться не за создание множества СЭЗ в стране, а за приемлемые для всех условия ведения бизнеса;

государственная политика для инвесторов должна быть понятной, прогнозируемой и прозрачной. Поэтому для привлечения инвесторов нужно улучшать макроэкономическую ситуацию и налоговый климат во всей стране, а не в отдельных точках;

необходимо создание привлекательных условий для ведения бизнеса, улучшение администрирования всей государственной системы и нейтрализация коррупционных факторов в экономике.

Литература: 1. Пихно А. Специальные (свободные) экономические зоны Украины: мифы и реальность / Интернет-ресурс: office@investment.com.ua. 2. Ямпольская И. Л. Мировая практика создания и функционирования свободных экономических зон // Теория и практика управления. — 2004. — №5. — С. 7. 3. Цихан Т. В. Оценка бюджетной эффективности функционирования свободных экономических зон и территорий приоритетного развития в Украине / Т. В. Цихан, П. В. Пахолко // Теория и практика управления. — 2004. — №11. — С. 8 – 12. 4. Институт Реформ. Недержавний аналітичний центр / Матеріали до обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" // Урядовий кур'єр. — 2005. — №58 – 59. — С. 3 – 5. 5. The Role of Export Processing Zones and Similar Arrangements in Economic Development (UNCTC) // Finance & Development. — 1990. — №126. — P. 14 – 17. 6. Міжнародна конвенція 1973 р. щодо спрощення та гармонізації (узгодження) митних процедур (Конвенція Кіото) / База "Законодавство України" на сайті Верховної Ради України // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 7. Закон України "О внесении изменений в Закон Украины "О Государственном бюджете Украины на 2005 год" и некоторые другие законодательные акты Украины" от 25 марта 2005 г. // <http://www.kmu.gov.ua> 8. Ткаченко В. Ностальгия по льготам // ИнвестГазета. — 2005. — №36. — С. 8.

Стаття надійшла до редакції
22.12.2005 р.

УДК 330.42

Хохлов Н. П.

К ВОПРОСУ О ПРИЛОЖЕНИИ МАТЕМАТИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ К ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

In the past century the development of the economic theory was marked by the active mastering of mathematical knowledge, that provided enriching of its methodological base and strengthening the practical function. Successful application of mathematics in economy is possible on the basis of combination of strict mathematical logic with the specific character of economic material: concepts of social containing, their flexibility and mobility of the qualitative transitions in connection with the quantitative changes of objects etc.

Измеряй все доступное измерению
и делай доступным все недоступное ему.
Галилео Галилей

Количественная определенность истинного знания — важнейшее условие его реальной ценности, практической применимости на благо общественного прогресса. Зрелость экономической теории, как и любой другой науки, также в значительной мере характеризуется способностью количественно выражать результаты научного поиска, выявленные связи, закономерности, динамику явлений. Поэтому стремление выразить экономические явления, процессы в строгой математической форме не утрачивает своей актуальности.