

Олена ІВАШКО

## ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ РИЗИКІВ ПРИ ЗАПРОВАДЖЕННІ СПЕЦІАЛЬНИХ РЕЖИМІВ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Розглянуто теоретичні аспекти оцінки ризиків при запровадженні спеціальних режимів інвестиційної діяльності, їх класифікацію та можливі негативні прояви на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях.*

*The theoretical aspects of estimation of risks are considered at introduction of the dedicated modes of investment activity, their classification and negative displays are possible on makro-, mezo- and microeconomic levels.*

В Україні відповідними законодавчими актами було затверджено 11 спеціальних економічних зон та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності у 9 регіонах. Запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності у формі спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР) мало на меті подолання депресивного характеру регіональної економіки; стимулювання структурних перетворень; активізацію підприємницької діяльності; вирішення проблем зайнятості економічно активного населення; залучення іноземних інвестицій; нарощування експорту і збільшення поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг; залучення і впровадження нових технологій; поліпшення використання природних і трудових ресурсів.

У СЕЗ і на ТПР для вирішення названих завдань встановлено особливий режим підприємницької діяльності, який передбачає цілу низку пільг, право на користування якими одержували лише ті суб'єкти господарювання, діяльність яких відповідала галузевим пріоритетам, що пройшли конкурсний добір, підписали угоду з уповноваженим органом і прийняли рішення здійснювати погоджений інвестиційний проект. Перший досвід практичної роботи СЕЗ і ТПР та запровадження

спеціального режиму інвестиційної діяльності у практичну площину, принаймні щодо ТПР, довели правильність і перспективність обраної державної стратегії розвитку.

Однак разом із наявними позитивними результатами функціонування СЕЗ і ТПР існує низка проблем, які не дозволяють використовувати ці режими з максимальною ефективністю для стимулювання економічного розвитку України. Отож, якщо ще сім років тому в державі гостро дискутувались проблеми доцільності створення СЕЗ і ТПР, то вже сьогодні маємо справу ще з одним когерентним процесом – тимчасовим призупиненням діяльності СЕЗ і ТПР в країні та неперспективними прогнозами й ідеями щодо їх ліквідації. Відтак, особливої актуальності набувають питання підвищення ефективності фінансово-господарської діяльності та економічної реструктуризації таких утворень; прийняття обґрунтованих рішень щодо їх стратегії функціонування та активізації інвестиційної діяльності у контексті забезпечення національної економічної безпеки. Разом з тим, стагнація у прийнятті відповідних політичних рішень на тлі світових глобалізаційних процесів в реальності означає політичний і соціально-економічний регрес не лише у запровадженні спеціального режиму інвестиційної діяльності на СЕЗ і ТПР, а й у

довгостроковому соціально-економічному розвитку держави загалом.

Теоретичною основою дослідження проблем функціонування спеціальних режимів інвестиційної діяльності стали праці таких науковців, як В. Діргачев, Ю. Макогон, В. Передерів, В. Пила, Є. Савельєв, І. Сіваченко, В. Сіденко, О. Чмир та ін. У їхніх дослідженнях значна увага приділяється територіальним і економічним передумовам створення СЕЗ і ТПР, питанням формування ефективної моделі механізму управління економічними процесами, доцільності залучення зовнішніх і внутрішніх інвесторів. Проте недостатньо розкритими залишаються питання оцінки ризиків в діяльності ВЕЗ і ТПР.

Тому, метою цієї статті є дослідження сутнісно-теоретичних основ оцінки ризиків при запровадженні спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні. В ній розглядаються види ризиків та можливі їх наслідки при функціонуванні спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку.

Аналіз результатів початкового періоду (1997–2002 рр.) функціонування особливих територіальних господарських утворень свідчить про зростаючу інвестиційну й економічну активність, поліпшення ситуації на ринку праці, зниження соціальної напруги, позитивні бюджетні зрушення. Відповідно до територіального масштабу, ресурсного потенціалу та вирішуваних соціально-економічних завдань лідерами є території пріоритетного розвитку, де зареєстровано 68% за кількістю та 75% за вартістю проектів. Найпривабливішими для інвестування виявились хімічна та харчова промисловість (17%), транспорт і зв'язок (12%), металургійна (9%), вугільна, машинобудівна та легка промисловість (6%). В середньому 1 гривня інвестицій приносила до Державного бюджету щорічно близько 20 коп. податків, зборів та інших обов'язкових платежів [1, 136].

Питома вага іноземних інвестицій у фактично залучених коштах становила 43%, динаміка іноземного інвестування була позитивною. В ході розбудови зон і територій

їх вплив на процеси іноземного інвестування зріс з показника 0,2% сукупних залучених інвестицій в державі загалом та 0,6% в регіонах розташування – до 18,6% та 40,8% відповідно [1, 137].

Одним із головних завдань заснування ТПР було вирішення проблем зайнятості та підвищення життєвого рівня населення. Динаміка працевлаштування та введення робочих місць на ТПР була позитивною та перевищувала загальноукраїнські показники.

І все ж наявні та майбутні результати функціонування ТПР в Україні мають оцінюватись в комплексі, з урахуванням можливих негативних наслідків та ризиків, які супроводжують діяльність особливих територіально-господарських утворень.

Ризик, за визначенням, – це “ймовірна небезпека” або “небезпека, що може спричинити збиток” [2, 353]. Сучасна економіка супроводжується різноплановими ризиками, які необхідно аналізувати всім учасникам будь-якого економічного проекту, щоб уникнути провалу або мінімізувати можливі втрати. Відомо, що ризики бувають динамічними (тобто такими, що можуть призвести як до погіршення, так і до поліпшення ситуації) або статичними (що призводять винятково до втрат) та можуть бути викликані різними факторами – об'єктивними (незалежними від учасників економічного проекту) та суб'єктивними (що спричинені проектом або характеризують його учасників). Всі ці ризики піддаються кількісному й якісному аналізу. Останній зазвичай спрямовується на з'ясування видів, факторів, етапів та умов настання ризиків, визначення потенційних сфер ризику та їх ідентифікацію.

Проведемо якісну оцінку ризиків, які можуть супроводжувати діяльність особливих територіально-господарських утворень. Систематизація ризиків, пов'язаних з функціонуванням ТПР, стала підставою до виокремлення їх груп за такими ознаками:

1) Залежно від сфери впливу: внутрішні; зовнішні.

2) Залежно від періодичності впливу: систематичні; несистематичні.

3) Залежно від напрямку впливу: економічні; екологічні; соціальні; фінансові.

Також класифікують ризики в діяльності ТПР на: бюджетні, регіональні, інвестиційні, підприємницькі, соціальні, зовнішньоекономічні, екологічні, кримінальні (табл. 1).

Поряд з названими, слід і вирізняти так званий "інфляційний ефект", який рівною мірою відноситься до бюджетних, регіональних та інвестиційних ризиків. Цей ефект проявляється:

а) в разі розростання кількості СЕЗ/ТПР, що спричинює зменшення значимості порівняльних переваг спеціального режиму;

б) у наданні пільг широкому переліку галузей і видів діяльності, що призводить до нівелювання визначених державою пріоритетів;

в) у необґрунтованому наданні пільг окремим суб'єктам підприємництва внаслідок недостатньо якісного відбору інвестиційних проектів.

Розглянемо деякі з названих ризиків детальніше. Запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності може призвести до скорочення дохідної частини Державного бюджету. Необхідно зважити на те, що спеціальний режим інвестиційної діяль-

Таблиця 1

Система ризиків, пов'язаних з діяльністю ТПР [1, 138]

<b>БЮДЖЕТНІ</b>	зменшення розміру бюджетних надходжень
	зміна структури бюджетних надходжень та втрат
	перерозподіл доходів і втрат між бюджетами різних рівнів
<b>РЕГІОНАЛЬНІ</b>	формування неоптимального режиму діяльності ТПР (неадекватного специфіці регіону та поставленим перед територією завданням )
	посилення диспропорцій між регіонами
	формування нерациональної для регіону загалом структури виробництва (моногалузевої спеціалізації, спеціалізації на трудо-, енергомістких виробництвах тощо )
<b>ІНВЕСТИЦІЙНІ</b>	штучна зміна позиції регіону в загальнонаціональному рейтингу інвестиційної привабливості
	використання переваг особливого режиму та статусу на шкоду іншим регіонам
<b>ПІДПРИЄМНИЦЬКІ</b>	перерозподіл інвестиційних ресурсів між регіонами всередині країни
	перевищення інвестиційних пропозицій інвестиційної місткості регіону
<b>СОЦІАЛЬНІ</b>	створення неоднорідного конкурентного середовища через надання переваг обмеженому колу суб'єктів підприємництва (дискримінація за ознакою місцезнаходження )
	монополізація ринку суб'єктами ТПР, які користуються пільгами спеціального режиму
<b>ЗОВНІШНЬО-ЕКОНОМІЧНІ</b>	міграція населення у регіони, де створені ТПР
	посилення розшарування населення та збільшення різниці в доходах зайнятих на підприємствах ТПР та поза ними
<b>ЕКОЛОГІЧНІ</b>	перерозподіл зовнішньоторговельних вантажопотоків
	суттєва трансформація існуючої або формування нової системи зовнішньоекономічних зв'язків
<b>КРИМІНАЛЬНІ</b>	розташування на ТПР та концентрація екологічно небезпечних підприємств, збільшення антропогенного навантаження на зовнішнє природне середовище
	порушення законодавства під час здійснення експортно-імпортних та транзитних операцій
<b>КРИМІНАЛЬНІ</b>	порушення законодавства під час нарахування та сплати податків
	незаконне користування пільгами спеціального режиму ТПР
	зловживання у використанні бюджетних коштів

ності не може спричинити скорочення податкових надходжень, оскільки має застосовуватись лише до нових інвестиційних проектів. Але проблема може стати реальною, якщо допустити зловживання або порушення діючого законодавства. Це стосується зниження митної вартості товарів, тінювого обігу, контрабанди, необґрунтованого завищення вартості застосовуваних у виробництві технологій, ноу-хау тощо. Крім того, деякі підприємства, що користуються пільговим режимом ТПР, могли б проводити нарахування податків відповідно до чинного законодавства, маючи значну заборгованість за фактичними виплатами податкових платежів.

Подолання негативних наслідків для бюджету потребує:

- по-перше, доопрацювання комплексу нормативних документів (в т. ч. інструкцій і методик ДПА, Держмитслужби) для застосування в практиці роботи із суб'єктами підприємницької діяльності територій, до яких застосовується спеціальний режим;
- по-друге, посилення контролю з боку уповноважених державних органів за правильністю реалізації особливого статусу ТПР;
- по-третє, в разі виявлення недоліків у спеціальному режимі територій, які безпосередньо спричинюють неприпустиме зменшення податкових платежів, – відповідного коригування окремих положень такого режиму.

Внаслідок запровадження на окремих територіях спеціального (пільгового) режиму може посилюватись нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України. Застосування спеціального режиму може сприяти перерозподілу інвестиційних потоків, зміні фінансової бази місцевих бюджетів, стрімкому посиленню рейтингових позицій окремих галузей тощо. Запровадження митних і податкових пільг для підприємств різних галузей на окремих територіях також може спричинити відповідну територіальну прив'язку нових проектів національних та іноземних інвесторів, концентрацію інвестицій в регіонах з особливим статусом. Це, в свою чергу, обумовить активізацію підприємницької діяльності, зростання обся-

гів виробництва і реалізації товарів та послуг, збільшення зайнятості, зростання податкових та інших обов'язкових платежів [1, 139].

Слід враховувати, що запровадження пільгового режиму підприємництва може тягнути за собою згортання (внаслідок передислокації на територію з пільгами, неможливості конкурувати з більш дешевими зональними підприємствами тощо) ряду виробництв у решті регіонів України, що вплине на пряму та опосередковану зайнятість, доходи місцевих бюджетів.

Разом з тим, приплив нових інвестицій в пріоритетні галузі та регіони, які потребують економічного відродження, має характеризуватись позитивно, тоді як перерозподіл інвестицій між регіонами слід оцінювати з позицій мезо- та макроекономічного впливу, враховуючи можливі негативні наслідки відволікання інвестиційних ресурсів з інших регіонів, згортання в них робочих місць тощо.

Функціонування ТПР може негативно впливати на розвиток вітчизняного виробництва тієї продукції, аналог або складові частини чи комплектуючі до якої під час імпорту в ТПР звільняються від сплати ввізного мита і податку на додану вартість. Ініціатор реалізації інвестиційного проекту сам встановлює вимоги до якості та надійності товарів, а також здійснює вибір постачальника. Обсяги поставок виключно для потреб реалізації інвестиційного проекту (сировина, матеріали, предмети, устаткування та обладнання) переважно незначні в масштабах держави. Для запобігання необмеженому ввезенню з-за кордону з використанням митних пільг товарів, які не призначені безпосередньо для реалізації проекту, в подальшому передаються іншим суб'єктам підприємництва на території України або будь-яким іншим чином використовуються поза межами інвестиційного проекту, необхідно уточнити формулювання відповідних норм спеціального режиму та посилити контроль уповноважених органів.

Також на ТПР може мати місце дискримінація за територіальною ознакою (місцем розташування) суб'єктів підприємництва, що

належать до однієї галузі виробництва. Така дискримінація можлива і вже починає проявлятися. Виявляється, що крупні проекти, призначені для територій зі спеціальним статусом та розташовані в поза зональному просторі, навіть за умов однакової значущості для економіки регіонів їх розташування чи держави загалом, діятимуть в нерівних умовах. Це обумовлено пільговим митним та податковим режимом. Ця проблема існуватиме стільки, скільки існуватиме територіальна чи галузева неоднорідність, спричинена нетотожним режимом здійснення підприємницької діяльності, неоднаковим рівнем інвестиційної привабливості, економіко-географічним та геополітичним розташуванням тощо. Щоб частково нівелювати неоднорідність економічного режиму, зумовлену СЕЗ і ТПР, необхідно здійснювати зважений відбір "спірних" інвестиційних проектів; залучати до експертизи спеціалістів антимонопольного комітету; спеціально зважувати позитивні та негативні наслідки реалізації конкуруючих проектів з позицій економічної ефективності, зайнятості, впливу на супутні галузі, вирішення регіональних проблем тощо.

Внаслідок дії пільгового митного режиму на ТПР може відбутись перерозподіл імпорتنих товарних потоків, які надходять на митну територію України. Він може стосуватись територій, основним завданням яких є сприяння активізації зовнішньоекономічних зв'язків (насамперед – експортно-імпортних і транзитних операцій) та територій пріоритетного розвитку, де мають створюватись нові підприємства чи розгортатись крупні інвестиційні проекти.

Розгортання крупних інвестиційних проектів на територіях пріоритетного розвитку, яке передбачене встановленою законом нижньою межею вартості інвестиційного проекту та вже спостерігається на практиці (зокрема, в Донецькій області), також відкоригує імпорتنі й експортні товаропотоки. Але відбуватиметься це не внаслідок механічного перерозподілу, а в результаті створення нових потоків обладнання, сировини з-за кордонів України – у ТПР, а готової продукції – в інші регіони України та зарубіжні держави [3, 140].

Зважаючи на це, Державній митній службі України необхідно проводити моніторинг процесів перерозподілу експортно-імпортних та транзитних потоків, здійснювати аналіз тенденцій, своєчасно виявляти "проблемні точки", можливі недоліки запровадженого митного режиму та коригувати його в разі необхідності.

Розвиток підприємництва об'єктивно спричинює забруднення навколишнього середовища, що без відповідного контролю та регулювання може призвести до негативних наслідків. Для запобігання загострення цієї проблеми необхідно:

- по-перше, чітко дотримуватись переліку пріоритетних видів економічної діяльності, визначених окремо для кожної території пріоритетного розвитку;
- по-друге, посилити нагляд відповідних державних та місцевих органів за дотриманням екологічної безпеки в регіоні;
- по-третє, під час оцінки та узгодження запропонованих до реалізації інвестиційних проектів приділяти особливу увагу екологічній експертизі;
- по-четверте, широко використовувати екологічний моніторинг та економіко-адміністративні інструменти впливу на суб'єкти підприємництва.

Слід також мати на увазі, що функціонування ТПР може (але не обов'язково буде) супроводжуватись рядом порушень чи зловживань.

На макроекономічному (державному) рівні це:

1. Прийняття з різних причин рішень про заснування ТПР на підставі лише місцевої ініціативи, не підкріпленої відповідними розрахунками ефективності, маркетинговими дослідженнями тощо.
2. Необґрунтоване введення в дію норм економічно неефективного режиму діяльності територій пріоритетного розвитку та їх суб'єктів підприємницької діяльності, що може спричинити економічні втрати (недоцільне зменшення бюджетних надходжень).
3. Часта зміна або повна відміна дії раніше встановленого пільгового режиму,

що може призвести до економічних втрат суб'єктів підприємництва та погіршення іміджу України.

4. Відсутність контролю за дохідністю державних вкладень у ТПР та їх господарюючі суб'єкти, що дозволяє останнім занижувати доходи держави і приймати рішення без її відповідного представництва.

5. Зловживання службовим становищем у наданні кредитних ресурсів (цільові державні кредити) та гарантій уряду під отримання іноземних кредитів.

6. Неефективне або нецільове використання бюджетних коштів, призначених для здійснення відповідного контролю та управління ТПР на державному рівні, в тому числі – через неефективне розміщення замовлень на експертизу (без проведення конкурсу/тендеру), надмірне (гіпертрофоване) фінансування проектів з підготовки кадрів, закордонних службових відряджень тощо.

7. Порушення та зловживання під час визначення експертів – відповідальних осіб чи організацій, яким доручається проведення експертиз інвестиційних проектів та вартості внеску інвестора, фактично зробленого в рамках реалізації інвестиційного проекту (останнє необхідно для встановлення розміру інвестиції та обсягу суми, яка вираховується з валового доходу підприємства).

На мезорівні (місцевому та зональному) до таких порушень можуть бути віднесені:

1. Нецільове використання бюджетних коштів, призначених для здійснення облаштування ТПР, їх інформаційного забезпечення, підготовки інфраструктури, в тому числі – через приписки, незаконне списання, нецільове використання фінансових ресурсів, неефективне розміщення замовлень з капітального будівництва, модернізації інфраструктури та ін.

2. Неправильна (в більшості випадків занижена або завищена) оцінка вкладу держави (загальнодержавної, комунальної власності).

3. Відсутність контролю за дохідністю місцевих вкладень у ТПР та їх господарюючі суб'єкти, що дозволяє останнім занижувати

доходи з цих вкладів та приймати рішення без відповідного представництва власника.

4. Порушення правил та зловживання службовим становищем під час видачі ліцензій на: ввіз/вивіз продукції, здійснення окремих видів підприємницької діяльності, використання стратегічних ресурсів.

5. Місцеві органи влади та управління, а також спеціалізовані органи, що управляють ТПР, можуть перевищувати свої повноваження, нав'язуючи інвесторам невідгідні для них умови (наприклад, обов'язкова участь у фінансуванні інших проектів, підтримання в належному стані інфраструктурних об'єктів тощо) на етапі погодження (схвалення) інвестиційних проектів та укладення контракту.

6. Зловживання під час проведення експертизи та укладення угоди на здійснення інвестиційних проектів в пільговому режимі.

7. Порушення окремими службовими особами з метою особистого збагачення під час вирішення питань землевідведення, архітектурного узгодження та здійснення інших формальностей суб'єктом СЕЗ чи ТПР, зокрема:

– недотримання норм викидів забруднюючих речовин за умов неадекватного контролю з боку уповноважених органів;

– зловживання посадовими особами, відповідальними за розподіл "лімітів" забруднення;

– порушення (зловживання) в сфері розподілу коштів, призначених для вирішення екологічних проблем території, їх спрямування на інші цілі;

– неналежна організація екологічного моніторингу та контролю за впливом суб'єктів підприємництва на навколишнє природне середовище, що серед інших наслідків може призвести до перекидання фінансового тягаря щодо забезпечення природоохоронних заходів з підприємств-забруднювачів на місцевий та Державний бюджет (або в разі зловживань посадовими особами – до зворотного ефекту);

– зловживання службовим становищем під час проведення екологічної експертизи проектів, які передбачається реалі-

зовувати на ТПР (приховування інформації про реальну величину екологічної небезпеки або масштаби і вартість заходів для подолання можливих наслідків).

На мікроекономічному рівні (суб'єкти підприємницької діяльності, домогосподарства) можуть відбуватись такі порушення:

1. Порушення чинного законодавства у формі незаконної підприємницької діяльності, крадіжок, інших кримінальних вчинків, контрабанди (незаконного переміщення через державний кордон, збереження та реалізації) товарів.

2. Дострокове припинення підприємницької діяльності суб'єктом ТПР або реалізації інвестиційного проекту, що тягне за собою несплату значної суми податкових та інших обов'язкових платежів (в разі користування податковими та іншими пільгами).

3. Штучне затягування термінів виходу на проектну потужність та приховування прибутків з метою тривалішого користування пільговим режимом оподаткування (для чого може використовуватись внутрішньо фірмовий обмін, необґрунтоване завищення вартості внеску інвестора у вигляді матеріальних та нематеріальних активів тощо).

4. Штучне завищення вартості продукції, безпосередньо виробленої або доданої на ТПР, з метою уникнення "митної очистки" при ввезенні продукції з території на решту митної території України.

5. Здійснення імпорту товарів на територію України під виглядом транзиту, що звільняє від сплати мита.

6. Порушення режиму перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території приймаючої країни внаслідок дії спрощених процедур (безвізового режиму) перетину державного кордону України [4, 142].

Разом з тим, всі наведені вище недоліки, варіанти порушень і зловживань можуть мати місце в процесі функціонування спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні. І це ніяк не вирізняє їх від інших форм організації підприємницької діяльності, оскільки економічна реструктуризація СЕЗ і ТПР пе-

редбачає здійснення комплексу організаційно-економічних, правових і технічних заходів, спрямованих на зміну структури виробництва, його управління, з метою фінансового оздоровлення виробничої інфраструктури регіону, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва. Це дасть змогу активізувати інвестиційну діяльність на СЕЗ і ТПР, збільшити масштабність залучення іноземних та вітчизняних інвестицій, зміцнити фінансову стабільність та забезпечити інтеграцію України у глобальний економічний простір на принципах паритетності з одночасним дотриманням національних інтересів та стратегічних орієнтирів.

Підводячи підсумок, зазначимо, що для подальшого функціонування СЕЗ і ТПР доцільно:

- надалі удосконалювати і розвивати нормативну базу щодо спеціальних режимів інвестиційної діяльності;
- знизити вартість реалізовуваних на СЕЗ і ТПР інвестиційних проектів;
- вирішити проблему низької інноваційної складової інвестиційних проектів шляхом перетворення СЕЗ в технопарки тощо.

Подальші наукові дослідження варто продовжити в напрямку поглиблення аналізу соціально-економічних ефектів діяльності СЕЗ і ТПР та обґрунтування доцільності їх функціонування.

#### Література

1. Чмир О. С. *Проблеми та ризики розбудови спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в Україні // Регіональна економіка*. – 2002. – №1. – С. 135–143.
2. Коваленко Л. О., Ремньова Л. М. *Фінансовий менеджмент: Навч. посіб.* – 3-тє вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2008. – 483 с.
3. Музиченко А. С. *Інвестиційна діяльність в Україні: Навч. посіб.* – К.: Кондор, 2005. – 406 с.
4. Чмир О. С. *Спеціальні економічні зони й території пріоритетного розвитку (науково-методичні аспекти) / Науково-дослідний економічний ін-т Міністерства економіки України*. – К.: НДЕІ Міністерства економіки України, 2001. – 274 с.