

## РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

УДК 346.54

**О. Подцерковний,**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права і процесу  
 Національного університету «Одеська юридична академія»,  
 член-кореспондент Національної академії правових наук України

### СИСТЕМНЕ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ (НА ПРИКЛАДІ СУДНОБУДУВАННЯ)

Завдання розвитку пріоритетних (базових) галузей економіки спостерігається у низці програмних документів держави, зокрема у Програмі економічних реформ, розробленій Комітетом з економічних реформ на чолі з Президентом України [1], коли йдеться про «модернізацію інфраструктури й базових секторів». У Державній програмі активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України [2], йдеться про «пріоритетній галузі економіки», щодо яких очікується прискорення розвитку. Такий напрям державної політики загалом слід визнати позитивним з огляду на обмеженість бюджетних ресурсів України та об'єктивну складність (чи навіть неможливість) рівномірного перерозподілу зусиль держави загалом по економіці.

У цьому контексті постають питання про те, по-перше, які галузі вважати пріоритетними, по-друге, яким чином визначити форму та зміст державної підтримки таким чином, аби не спотворювати загалом конкуренцію в економіці, по-третє, яким чином увести механізми державної підтримки окремої галузі у такий спосіб стимулювання, аби можна було б досягнути її самовідновлення та самостійного розвитку у перспективі, вчетверте, яким чином пристосувати правове регулювання новітніх заходів підтримки із існуючими у державі ме-

ханізмами правового регулювання економіки, усуваючи прогалини, неясності та суперечності законодавства? Без конструктивної відповіді на ці питання, як видається, заходи державної підтримки окремих галузей економіки можуть більше нашкодити, аніж сприяти економічному розвитку.

В Україні прийнято низку законів, спрямованих на стимулювання та державну підтримку окремих галузей економіки. Наприклад, закони України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 06.09.2012 року, «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» від 07.02.2002 року, «Про розвиток літакобудівної промисловості» від 12.07.2001 року, «Про державну підтримку суднобудівної промисловості України» від 23.12.1997 року. Кабінетом Міністрів України навіть затверджено перелік пріоритетних галузей економіки України (розпорядження від 14 серпня 2013 р. № 843-р). До таких пріоритетних галузей віднесено машинобудівний комплекс за напрямками: виробництво нових та імпортозаміщуючих видів комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, машин і устаткування, електричного устаткування, автотранспортних та інших транспортних засобів [3].



В умовах руйнації усталених виробничих зв'язків, встановлених в Радянському Союзі, безсистемної приватизації та глобалізаційних процесів, лібералізації форм господарювання та форм власності, перед сучасним законодавцем постала нелегка задача запропонувати дієві інструменти підтримки інноваційних галузей економіки за допомогою науково-обґрунтованих законодавчих актів. Особливо це стосується наукоємних виробництв, зокрема галузі суднобудування та судноремонту, адже ці осередки виробничої діяльності ґрунтуються на поєднанні експортно-орієнтованих видів господарювання та інноваційної моделі розвитку бізнесу, передбачають розвиток багатьох суміжних галузей економіки, зокрема машинобудування, інноваційної та фінансової сфер, стимулюють залучення валютних цінностей в економіку України тощо.

На жаль, досвід впровадження відповідного законодавства свідчить, що цілі, на які розраховані закони про державну підтримку пріоритетних галузей економіки, досягаються вельми частково.

Стосовно державної підтримки суднобудівної промисловості приймалося чимало законодавчих актів у різні часи, намагання держави ухвалити нові їх варіації із метою вдосконалення державної підтримки галузі не припиняються досі, що підтверджує обмежену їх результативність. Це стає зрозумілим, виходячи з динаміки відповідного регулювання: відповідне стимулювання починалося з постанови Кабінету Міністрів України від 3 червня 1993 року «Про створення умов для випуску суден Чорноморським суднобудівним заводом (м. Миколаїв)», у тому числі постанови КМУ «Про заходи щодо стабілізації роботи суднобудівних підприємств» від 29.02.1996 № 456 та інших актів Уряду. Згодом було ухвалено Закон України «Про заходи державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні» від 18.11.1999 № 1242-XIV, численні зміни до його змісту, включаючи скасування усіх податкових пільг, та, нарешті, Закон України «Про прове-

дення економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості» від 06.09.2012 № 5209-VI, не кажучи вже про дрібні періодичні розпорядження уряду, спрямовані на санкцію окремих підприємств галузі, та загальні спроби утворення вільних економічних зон в Одесі, Криму, Миколаєві, надання пільг з податків суднобудівній промисловості у законах про Державний бюджет України, що добре описано, наприклад, у роботах К.С. Письменної [4, с. 211-228].

Якщо аналізувати причини такої обмеженої результативності, то можна побачити їх окремі спільні риси, які заважають відповідним нормативно-правовим заходам бути реалізованими.

Перша – це недостатня системність заходів державної підтримки та спрямування їх на вирішення поточних, а не структурних проблем галузі.

Системність заходів державно-правового впливу передбачає послідовність, прогнозованість результатів, пов'язаність заходів підтримки не лише один із одним, але й загалом з економічною політикою держави, спрямування цих заходів на перспективний, а не тимчасовий результат впровадження інструментів підтримки.

У цьому контексті можна побачити низку проблемних моментів у законодавстві щодо стимулювання розвитку окремих галузей економіки, зокрема, у Законі України «Про проведення економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості» 2012 року (далі – Закон № 5209-VI). Вже факт прийняття відповідного закону вказує на певну непослідовність законодавця. Адже у зв'язку із ухваленням цього закону не скасованим залишився вищенаведений Закон України «Про заходи державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні» 1999 року. Тому не досить коректно визнавати експериментальним новий законодавчий акт щодо державної підтримки у сфері, яка вже ставала і продовжує бути об'єктом державної підтримки.





Суперечність мети закону та заходів, за допомогою яких ця мета досягається, слугує наступним прямим підтвердженням слабкої системності відповідного законодавчого акту.

Зокрема, у преамбулі Закону № 5209-VI задекларовано, що держава спрямовує підтримку на «ефективне використання виробничого, науково-технічного та експортного потенціалу, відновлення конкурентоспроможності продукції вітчизняного суднобудування, збільшення обсягів випуску високотехнологічних суден і військових кораблів, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, у тому числі іноземних, зниження витрат на будівництво суден і поповнення обігових коштів суднобудівних підприємств та забезпечення економічних інтересів держави в нарощуванні обсягів виробництва цих підприємств».

Але жодне із положень вказаного Закону № 5209-VI не дозволяє розраховувати на збільшення обсягів випуску високотехнологічних суден у зв'язку із відсутністю будь-яких стимулів інноваційної діяльності. А це можна було б забезпечити, якщо б, наприклад, змінювався порядок амортизації обладнання підприємств суднобудування у бік якомога скорішого його оновлення, тим паче, що відповідні заходи досить давно докладно обгрунтовані у господарсько-правовій літературі [5]. Аналогічним чином доцільно було б вивести виручку підприємств суднобудування, що спрямовується на нові технології, з обкладенням податком на прибуток підприємств тощо.

Важко віднайти в положеннях Закону № 5209-VI конкретику, розраховану на досягнення задекларованої мети: «створення сприятливих умов для залучення інвестицій, у тому числі іноземних» Адже більшість заходів підтримки, що побічно можуть збільшити зацікавленість інвесторів у капіталовкладеннях у сфері суднобудування, зведено до рівня бланкетних норм, які відсилають до рішень Кабінету Міністрів чи Національного бан-

ку України. Це торкається державних гарантій, державного замовлення, здешевлення кредитів шляхом часткової компенсації ставок за кредитами комерційних банків тощо.

Разом із тим, законодавче регулювання у цьому разі мало б спиратися на норми прямої дії, інакше виникає запитання, на яке важко дати зрозумілу відповідь: чому раніше, за відсутності закону, Уряд не міг здійснювати заходи підтримки? Норми прямої дії, серед іншого, мають передбачати відповідальність держави за невиконання прийнятих на себе зобов'язань з державної підтримки, порядок реалізації заходів підтримки за конкретизованими критеріями поведінки державних органів, яким могла б бути протиставлена вимога реципієнтів підтримки. Наприклад, мало б бути передбачено певний строк надання гарантій чи часткової компенсації відсотків за кредитами, коли цей строк обраховується з моменту звернення підприємства, формування замовлення у формі внесення змін до Державного бюджету України щодо окремого цільового фінансування конкретних державних замовлень тощо. Віддаленим очікуваним наслідком подібної конкретизації було б набуття регулятивної сили законів, а не їх перманентно декларативний характер, провокуючий відсутність реалізації заходів підтримки галузей з боку держави.

Суттєві вади системності у законодавчих положеннях щодо заходів державної підтримки звертають на себе увагу при з'ясуванні умов надання податкових пільг та преференцій галузі. Важко розраховувати на відновлення галузі національної економіки, якщо у кінцевому рахунку підтримуватимуться іноземні виробники комплектуючих та обладнання, яке має наукоємний вміст у одиниці суднобудівної продукції.

Йдеться про те, що у п. 5 ст. 3 Закону № 5209-VI встановлено «звільнення у порядку, встановленому законодавством України з питань державної митної справи, від податку на додану вартість та мита операцій із ввезення на





митну територію України товарів (продукції), які використовуються для будівництва, ремонту, модернізації морських, річкових суден та інших плавучих засобів, *якщо такі товари не виробляються підприємствами на території України або виробляються, але не відповідають сертифікаційним вимогам міжнародних класифікаційних товариств чи вимогам замовників морських, річкових суден та інших плавучих засобів, визначеним умовами контрактів (курсив – О.П.)*».

Виходячи з цих положень, можна чітко передбачити, що утворюватиметься несприятливий режим закупівлі вітчизняних товарів (продукції) для будівництва, ремонту та модернізації суден. Адже за будь-яких умов закупівля суднобудівними (судноремонтними) підприємствами продукції вітчизняного виробництва включатиме податок на додану вартість, що збільшуватиме загалом його вартість на 20% у порівнянні із іноземними аналогами. Залишатиметься можливість повернення цих коштів при експорті виробленої продукції – готових суден, але це навряд чи може бути враховано, враховуючи довготривалий режим виробництва суден та відомі складності із поверненням ПДВ з Державного бюджету України експортерами. Таким чином, не утворюватиметься жодних чинників для налагодження виробництва відповідної продукції на території України, враховуючи завжди існуючу можливість посилення у контракті на наведену у преференційному формулюванні закону: «вітчизняні комплектуючі не відповідають вимогам замовників суден, визначеним умовами контрактів». Фактично це призводитиме до дискримінації вітчизняних виробників та зберігатиме поточний стан суднобудування, який вельми далекий від задекларованого державою завдання на «ефективне використання виробничого, науково-технічного та експортного потенціалу галузі».

Наступна важлива проблема – надання преференцій суб'єктам пріоритетної галузі економіки за рахунок

спотворення прав інших суб'єктів господарювання, що не лише руйнує конкурентне середовище в країні, але й робить з підприємств, які отримують таку «послугу», вигнанців бізнесу, діяльність яких не вписується у загальний режим здійснення господарської діяльності та порядок захисту порушених господарських прав.

Наприклад, у п. 3 перехідних положень до наведеного Закону № 5209-VI встановлено, що «не підлягають стягненню в порядку, встановленому Законом «Про виконавче провадження»:

- кошти, що перебувають на спеціальному рахунку експлуатуючої організації (оператора) відповідно до Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки»;

- суми авансових платежів та попередньої оплати за контрактами підприємств суднобудівної промисловості (клас 30.11 група 30.1 розділ 30, клас 33.15 група 33.1 розділ 33 КВЕД ДК 009:2010), отримані від замовників морських, річкових суден, інших плавучих засобів та суднової техніки, суднових двигунів, суднових приладів і оснащення або від замовників ремонту, модернізації морських, річкових суден, інших плавучих засобів та суднової техніки, суднових двигунів, суднових приладів і оснащення, а також кошти у вигляді кредитів, які зазначені підприємства спрямовують на фінансування будівництва або ремонту морських, річкових суден, а також на виготовлення або ремонт суднової техніки, суднових двигунів, суднових приладів і оснащення, що перебувають на окремих рахунках зазначених підприємств».

Але такі виключання фактично провокують недовіру іноземних замовників до підприємств суднобудування, утруднюючи підписання контрактів на суднобудування. Адже, здійснюючі авансову оплату тих чи інших контрактних зобов'язань, замовники звичайно розраховують на те, аби у випадку порушення зобов'язань з виконання певних робіт українськими підрядни-





ками замовники мали б змогу вимагати розірвання договору та повернення сплачених коштів, у тому числі із відшкодуванням збитків. Разом із тим, положення наведеного закону утворюють перепони іноземним замовникам у реалізації їх права на захист від неправомірного порушення зобов'язання.

Тим паче, що у цьому випадку порушуються зобов'язання України із захисту інвестицій, а також виштовхуються підприємства суднобудування у ранг «недоторканих». Але саме цей «статус» робить їх вразливими у стосунках із господарським суспільством, у тому числі, у межах внутрішніх економічних відносин. Йдеться про те, що тим самим збільшуватимуться ризики підприємств, які співпрацюватимуть із підприємствами суднобудування під загрозою невиконання підприємствами суднобудування своїх грошових зобов'язань. За порушення цих зобов'язань відповідальність підприємств суднобудування ставатиме умовною, адже унеможливуватиметься примусове виконання потенційних рішень судів щодо стягнення коштів (кошти на рахунках підприємств суднобудування не складно буде представити боржнику як авансові платежі, а відповідні данні неможливо буде спростувати у зв'язку із комерційної таємницею по зовнішньоекономічним контрактам). Ці ризики перекладатимуться на підприємства суднобудування. У цьому випадку збільшення цін на продукцію, що споживається підприємствами суднобудування, буде лише першим невідворотнім наслідком такої «недоторканості». Там, де за звичайних умов підприємства суднобудування могли б розраховувати на наступну оплату коштів (після виконання) за сировину та матеріали або роботи від субпідрядників та постачальників, у цьому випадку, через вказані положення, вони будуть переводитися контрагентами на попередню оплату. Порушуватиметься нормальний виробничий цикл прийнятих в усьому світі правовідносин між підрядниками та постачальниками, з

одного боку, та генеральним підрядником (у даному разі – суднобудівним підприємством), з іншого. Тим паче, що при виключенні підприємств суднобудування з режиму примусового стягнення коштів кредиторів будуть підштовхувати до порушення справ про банкрутство підприємств суднобудування, у межах яких, як відомо, нормальне здійснення господарської діяльності унеможлиблюється через зовнішні режими управління, притаманні конкурсному процесу.

Як тут не згадати прислів'я про необхідність обережного поводження з брудною водою при купанні дитини.

Намагання створити сприятливі умови ведення бізнесу для одних галузей економіки за рахунок інших галузей та окремих суб'єктів господарювання завжди наштовхуватиметься на подібні суперечності. Держава, послабляючи режим ведення господарської діяльності для тих чи інших підприємств окремих галузей економіки, передусім має спиратися на преференції лише зі свого боку, а не з боку інших осіб та загалом господарського суспільства. Завжди має враховуватися загроза спотворення конкуренції. Ця загроза може бути усунута лише за умови зваженого запровадження заходів підтримки, спрямованих на утворення сприятливих умов ведення бізнесу у певній галузі, а не прямого державного фінансування.

Серед заходів, що могли б посилити стимулююче значення, можна виділити компенсацію державою страхових виплат при забезпеченні виконання контрактів вітчизняних підприємств суднобудування. Зниження ризиків іноземних замовників у такому випадку виступало б неспотворюючим конкуренцію ринковим інструментом підвищення довіри до підприємств галузі та чинником їх сталого розвитку.

Слід використовувати й інші засоби поглиблення співробітництва підприємств суднобудування із іншими суб'єктами господарювання, особливо тими з них, що можуть виступати за-





мовниками продукції суднобудування. Зокрема, варто дослухатися до пропозицій фахівців щодо збільшення термінів розрахунків у суднобудівній галузі за зовнішньоекономічними контрактами [4, с. 252]. Це дозволило б увести підприємства суднобудування у режим лізингових відносин, за якими працюють виробники багатьох країн світу, розширивши інтерес іноземних замовників.

Зрештою, варто починати на практиці здійснювати заходи щодо економізації зовнішньої політики держави, перебираючи на плечі держави витрати на рекламу суден, вироблених в Україні, проведення відповідних виставкових заходів, навчання фахівців за кордоном тощо. Саме утворення умов для ведення бізнесу, у тому числі у галузі суднобудування, що є визначним в усьому світі способом підтримки конкурентоздатності економіки, – на противагу прямій підтримці (допомозі), яку здебільшого спостерігаємо в Україні, здатне підвищити бізнес-активність вітчизняних підприємців та заохотити їх до капіталовкладень в складні та наукоємні напрями діяльності, яким є суднобудування.

**Ключові слова:** пріоритетні галузі економіки, економіко-правове стимулювання, заходи державної підтримки, суднобудування

*У статті розглядаються питання стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки. Особливу увагу приділено правовим вдосконаленням у сфері суднобудування. Зроблено висновок про необхідність переорієнтації на непрямі заходи державної підтримки та системні стимули.*

*В статье рассматриваются вопросы стимулирования развития*

*приоритетных отраслей экономики. Особое внимание уделено правовым усовершенствованиям в сфере судостроения. Сделан вывод о необходимости переориентации на непрямые меры государственной поддержки и системные стимулы.*

*The article examines the development of priority sectors to stimulate the economy. Particular attention is paid to the legal improvements in the field of shipbuilding. It is concluded that the need to reorient the government support to indirect measures and system incentives.*

#### Література

1. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010-2014 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf).*

2. *Державна програма активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 572 // Офіційний вісник. – 2013. – № 66. – С. 12. – стаття 2380.*

3. *Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 843-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 85. – С. 106. – стаття 3159.*

4. *Письменна К.С. Галузева політика держави в суднобудівній промисловості: господарсько-правове забезпечення // Галузева економічна політика держави: проблеми правового забезпечення : кол. монографія / За ред. Д.В. Задихайла. – Х. : Юрайт, 2013. – с. 207–253.*

5. *Письменна К.С. Господарсько-правове забезпечення стимулювання розвитку суднобудування та судноремонту : дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.04 // К.С. Письменна ; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – с. 157–167.*

