

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ (ВІЛЬНИХ) ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН В УКРАЇНІ

Історія функціонування вільних економічних зон (ВЕЗ) як окремого правового інституту починається з 1510 року, коли іспанський конквістадор Васко Нуньес де Бальбоа висадився на панамському узбережжі і на перешийку, що розділяє два океани, заснував зі своїми товаришами «комерційні порти». Сьогодні ВЕЗ існують у державах, вельми різних за рівнем і характером економічного розвитку. Спочатку ВЕЗ створювалися в Європі, а потім вони набули поширення головним чином у країнах, що розвивалися і які стали їх використовувати як один з інструментів переходу в стратегії розвитку від імпортного до експортного виробництва [1].

У сучасних теоретичних роботах, присвячених проблемам вільних зон, їх суть трактується достатньо широко: вони визначаються як інструмент вибіркового скорочення масштабів державного втручання в економічні процеси. Це формулювання поняття «вільна зона» охоплює увесь спектр явищ, пов'язаних з дією преференційного режиму господарювання. При такому підході вільна зона — це «не тільки і не стільки відособлена географічна територія, але, скоріше, частина національного економічного простору, де введена і застосовується певна система пільг і стимулів, яка не використовується в інших його частинах» [2].

Створення і ефективна діяльність ВЕЗ можлива виключно за наявності в державі необхідної законодавчої бази. На даному етапі в Україні можна виділити такі рівні законодавства у сфері діяльності спеціальних (вільних) економічних зон:

1. Міжнародне законодавство України (міжнародні договори України, які містять положення, що стосуються спеціальних режимів господарювання і іноземних інвестицій).

2. Акти національного (внутрішнього) законодавства України:

2.1. Загальне законодавство (в першу чергу, Господарський кодекс України).

2.2. Спеціальне законодавство України:

– Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»;

– закони України про конкретні спеціальні (вільні) економічні зони.

Отже, норми, присвячені правовому статусу вільних економічних зон, містяться в основоположному законодавчому акті, регулюючому відносини у сфері господарювання, — Господарському кодексі України [3]. В розділі 39 даного документа сформульовані основні поняття, що мають відношення до правового регулювання вільних економічних зон. Згідно зі ст. 401 «спеціальною (вільною) економічною зоною вважається частина території України, на якій встановле-

но спеціальний правовий режим господарської діяльності, особливий порядок застосування та дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони можуть запроваджуватися пільгові митні, податкові, валютно-фінансові та інші умови підприємництва вітчизняних та іноземних інвесторів». На відміну від Господарського кодексу України, який передбачає, що пільгові режими *можуть застосовуватися* (виділено мною. — А. Н.) в ВЕЗ, Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» закріплює *обов'язковість введення* (виділено мною. — А. Н.) таких спеціальних режимів [4]. Проте норми Господарського кодексу мають пріоритет над нормами Закону, тим паче що Господарський кодекс набрав чинності пізніше. Отже, виникла юридична неузгодженість між основоположним для спеціальної економічної зони законом, в якому процитоване положення залишається, та чинним Господарським кодексом і спеціальними законами для кожної такої зони, з яких положення про пільгові митні і податкові режими діяльності було вилучено [5–7].

Як відомо, до основних пільг, які надаються (або можуть надаватися, — кажучи сучасною фразеологією законодавця) інвесторам на територіях спеціальних (вільних) економічних зон належать:

- режим спеціальної митної зони;
- звільнення від оподаткування прибутку;
- звільнення від оподаткування інвестицій;
- звільнення від оплати ввізного мита і податку на додану вартість;
- звільнення від обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті;
- звільнення від плати за землю;
- звільнення від плати зборів до деяких бюджетних фондів.

Не дивно, що на якомусь етапі розвитку ВЕЗ державою було прийнято рішення щодо скорочення цього переліку, аргументуючи це зловживанням з боку інвесторів та здійсненням ними протизаконних дій, що спричиняють шкоду економіці держави. І, з одного боку, цілком природно, що держава, намагаючись захищати свої інтереси, призупинила дію нормативних актів у тих їх частинах, зловживання та маніпулювання якими набуло прогресуючого характеру. Але, з іншого боку, Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», а також спеціальні закони про створення окремих вільних економічних зон включають положення, в яких йдеться про систему державних гарантій інвесторам. Для ВЕЗ характерне поширення системи державних гарантій захисту інвестицій, який передбачений законодавством України про інвестиційну діяльність і зарубіжні інвестиції [8]. Держава гарантує суб'єктам підприємницької діяльності спеціальної (вільної) економічної зони право на вивезення прибутку і капіталу, інвестованого в ВЕЗ, за межі спеціальної (вільної) економічної зони. Аналогічні гарантії закріплені в ст. 404 Господарського кодексу України.

Проте, згідно з Листом Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2005 року «державні гарантії захисту інвестицій не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності і сплати ними податків,

зборів (обов'язкових платежів)» [9], тобто з ліквідацією пільгових режимів функціонування ВЕЗ [4, ст. 12] були відмінені надані державою суб'єктам ВЕЗ спеціальні гарантії стабільності таких режимів. Із спеціальних законів про зони було вилучено положення, відповідно до якого держава гарантувала стабільність спеціальних режимів діяльності на території ВЕЗ протягом всього законодавчо визначеного терміну існування ВЕЗ і надавала їх суб'єктам право, у разі зміни законодавством України спеціального режиму діяльності на території таких зон, вимагати застосування умов, що діяли або на момент державної реєстрації суб'єкта ВЕЗ, або на момент укладення ним угоди про реалізацію інвестиційного проекту.

Проблема вбачається в тому, що спеціальні гарантії мають природу зобов'язання, від якого держава не може відмовитися в односторонньому порядку. У випадку, якщо така одностороння відмова все ж таки має місце, наступають правові наслідки порушення зобов'язання, серед яких — відшкодування збитків і моральної шкоди [10].

Крім того, не слід забувати, що ВЕЗ є господарськими, а не політичними утвореннями і їх конфігурація та межі визначаються економічною доцільністю, а територія залишається частиною суверенної території країни. У зоні діє національне законодавство, вилучення та корективи до якого повинні стосуватися тільки господарських і соціальних питань і фіксуватися у законі про створення зони.

Серед існуючих правових прогалів важливо відзначити, що Закон «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», прийнятий в 1992 році, визначає тільки загальні принципи їх роботи і не задає критерії ефективності. А рамковий закон про ТПР взагалі не існує. Території пріоритетного розвитку, які за визначенням повинні привертати інвестиції в депресивні регіони, не отримали законодавчо визначених критеріїв.

Щодо економічної складової, то низька активність інвесторів-іноземців пояснюється нестабільністю правової основи ведення бізнесу в Україні в цілому і в ВЕЗ зокрема. Наприклад, в 1999 році був введений мораторій на створення нових ВЕЗ і ТПР, а пізніше — і на нові інвестиційні проекти в межах існуючих зон. Такі законодавчі кульбіти, звичайно ж, роблять неможливим для інвесторів отримання прибутку не тільки в довгостроковій, але навіть в короткостроковій перспективі [11].

Враховуючи наведені негативні елементи адміністративно-правового регулювання ВЕЗ, для забезпечення ефективного їх розвитку слід було б внести до чинного у цій сфері законодавства ряд змін, відповідно до яких:

- договори на реалізацію інвестиційних проектів на територіях спеціальних економічних зон і територіях пріоритетного розвитку, укладені до 31 березня 2005 року, повинні зберігати чинність у повному обсязі згідно з умовами на момент укладення; а інвестиційні проекти повинні реалізовуватися згідно з нормами законодавства, що діяло на момент їх схвалення;

- необхідно повернутися до ідеї створення Незалежної експертної ради, на яку мали покласти організацію проведення комплексної експертизи техніко-

економічного обґрунтування доцільності створення ВЕЗ у тому або іншому регіоні України;

– преференції в ВЕЗ повинні отримувати фірми не просто тому, що вони в них зареєстровані, а тільки за умови реалізації реальних інвестиційних проєктів з обов'язковою оцінкою ефективності її функціонування. Пільги суб'єктові ВЕЗ повинні надаватися в результаті попередньої експертизи і розгляду відповідних бізнес-проєктів.

І найголовніше — необхідні державні програми, які б забезпечували узгодження інтересів всіх учасників процесу і влаштовували як центральну владу, так і регіони. Вони повинні встановлювати перелік пріоритетних видів господарської діяльності, визначати бюджетні ресурси для здійснення преференцій і розвитку інфраструктури зон. А на правовому рівні повинні бути забезпечені гарантії від несприятливої зміни законодавства.

Література

1. Жуковский Р. Технология выживания // <http://xyz.org.ua/discussion/scz.html>.
2. Лемешко М. Свободные зоны не свободны от кризиса // *Деловые люди*. — 1997. — № 3.
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // *Офіційний вісник України*. — 2003. — № 11. — Ст. 462.
4. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13 жовтня 1992 р. № 2673-XII // *Відомості Верховної Ради України*. — 1992. — № 50.
5. Про спеціальну економічну зону «Славутич»: Закон України від 3 червня 1999 р. № 721-XIV // *Відомості Верховної Ради України*. — 1999. — № 32. — Ст. 263.
6. Про спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торговельного порту: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1607-III // *Відомості Верховної Ради України*. — 2000. — № 26. — Ст. 208.
7. Про спеціальну економічну зону «Рені»: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1605-III // *Відомості Верховної Ради України*. — 2000. — № 25. — Ст. 196.
8. Ващенко П. В. Правовые аспекты создания и функционирования свободных экономических зон в Украине // *Теория и практика управления*. — <http://www.jurenergo.kiev.ua>.
9. Лист Кабінету Міністрів України від 18.04.2005 № 2892/0/2-05 // <http://www.nau.kiev.ua>.
10. Малиновский А., Чалый А. Изменение статуса специальных экономических зон: логика права или верховенство целесообразности? // *Зеркало недели*. — 2005. — № 24 (552).
11. Семиноженко В. Специальные экономические зоны: «черные дыры» или точки экономического роста? // *Зеркало недели*. — 2006. — № 44 (623).

УДК 340.114

А. С. Древянко

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ПРАВА ЯК ОСОБЛИВЕ ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

Джерела права є однією з центральних категорій права в цілому як у прикладному, так і у теоретико-пізнавальному відношенні, тож природно, що питання дослідження цієї категорії має багату історію. На рівні правозастосування спроби зрозуміти, що є джерелом формування діючих у суспільстві при-