

*К. Ю. Редько,  
аспірант, Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки  
ім. Г.М. Доброва НАН України, м. Київ*

# СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СПЕЦІАЛЬНИМИ ЕКОНОМІЧНИМИ ЗОНАМИ В УКРАЇНІ

*K. U. Redko,  
graduate student, G.M.Dobrov Center for scientific and technological potential and science history studies*

## THE ESSENCE AND CONTENT OF MANAGEMENT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN UKRAINE

---

***У статті проаналізовано роль держави та її управлінських органів у регулюванні процесів створення та функціонування вільних економічних зон, які виступають механізмом структурної перебудови економіки та стимулюванням техніко-технологічних інновацій в державі.***

***In the article was analyzed the role of the state and its administrative bodies to regulate the establishment and operation of free economic zones, which are the mechanism of economic restructuring and promotion of technical and technological innovation in the country.***

---

*Ключові слова: вільні економічні зони, стратегія розвитку, органи управління, механізм управління, іноземні інвестиції, регіональна політика, регіональна економіка, пільговий режим, міжнародний досвід, умови функціонування.*

*Key words: free economic zones, control, management mechanism, foreign investment, regional policy, regional economics, preferential, international experience, operating conditions.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З метою залучення іноземних інвестицій, активізації підприємницької діяльності за участю зарубіжних інвесторів, нарощування експорту товарів і послуг, а також поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції було створено спеціальні (вільні) економічні зони та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку Донецької, Київської, Луганської, Львівської, Закарпатської, Волинської, Житомирської, Миколаївської, Одеської, Чернігівської областей, Автономної Республіки Крим, у м. Шостка Сумської області та Харкові. Вивчення та аналіз процесу створення і функціонування спеціальних економічних зон дає можливість інтегрувати його інформаційні аспекти, виробити системний погляд на цілі, завдання, механізми і шляхи реформування інформаційного забезпечення; вивчити можливості поступового переходу до централізованої структури управління процесами інформатизації, розбудови спеціальних телекомунікаційних систем, спеціальних інформаційних систем і ресурсів, забезпечення технічної, програмної, організаційної їх сумісності; визначити правовий режим розповсюдження інформації, гарантування інформаційної безпеки та формування національної інформаційної інфраструктури. У зв'язку з цим виникає потреба створення дієвого механізму управління спеціальними (вільними) економічними зонами, який би зумовив ефективне та безперебійне їх

функціонування. Створення механізму управління повинно супроводжуватися вивченням та запозиченням передового управлінського досвіду та цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові публікації з питань теоретичного і прикладного висвітлення організаційно-економічного механізму становлення і розвитку вільних економічних зон знайшли відображення у працях українських та закордонних дослідників, зокрема таких, як Вінник О.М., Замошніков М.О., Клишко С., Костусев О., Кухарська Н.О., Лисенко Т.І., Лушкін В.А., Соловйов В.П. та інші.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою дослідження є наукове обґрунтування напрямів удосконалення системи державного регулювання діяльності ВЕЗ в Україні, формування рекомендацій щодо децентралізації системи державного управління вільними економічними зонами.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У світовій практиці існує два загально визначених методи побудови зон: утворення зон за ініціативи центральної влади та ініціативи місцевих влад.

Метод утворення СЕЗ "зверху", за ініціативи центральної влади, полягає у бюджетному фінансуванні і регулюванні пільгового режиму господарської діяльності усередині країни і в зовнішньоекономічних відносинах держави. Це такі країни, як Мексика, Китай, Південна Корея.

Прикладом використання окремих елементів організації СЕЗ "зверху" у країнах СНД є Росія (СЕЗ "Виборг", "Санкт-Петербург", "Янтар", "Алтай", "Садко", "Кубань" та інші) [5].

Іншим варіантом утворення зон є ініціатива "знизу", яка пов'язана з активністю місцевих адміністрацій, які виходять з ініціативою створення СЕЗ. Уряд при цьому надає пільги і кредити ("Находка", "Янтар", "Шерізон", "Інгушетія", Польща, Домініканська Республіка). Причому практичний результат від цієї ініціативи "знизу" свідчить про розширену можливість функціонування зон. У Росії вони проходять у порядку експерименту [5].

В Україні порядок утворення СЕЗ визначений у статті 5 Закону про СЕЗ в Україні. Так, п. 1 цієї статті визначає, що відповідні зони на території України створюються Верховною Радою України за ініціативи Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих Рад народних депутатів України або місцевої державної адміністрації.

Враховуючи тільки принцип так званої "ініціативи", можна припустити, що в Україні СЕЗ однаковою мірою створюються як "зверху", так і "знизу". Так, п. 2, п. 3 і 4 статті 5 Закону про СЕЗ в Україні встановлюють процедуру утворення зон, виділяючи два відповідні підходи. У першому випадку (за ініціативи Президента України або Кабінету Міністрів України) рішення про створення зони може бути прийняте лише після одержання письмової згоди відповідної місцевої Ради народних депутатів і місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати СЕЗ. В іншому випадку, коли ініціатива належить місцевим Радам народних депутатів України або місцевій державній адміністрації, вони подають відповідну пропозицію Кабінету Міністрів України, який повинен розглянути її в шістдесятиденний термін з дня надходження та подати висновок щодо цього у Верховну Раду України [4].

Розглядаючи систему органів управління СЕЗ в Україні, необхідно вказати, що такими органами відповідно до частини 1 статті 9 Закону про СЕЗ в Україні є: а) місцеві Ради народних депутатів і місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень; б) орган господарського розвитку та управління СЕЗ, створений за участю суб'єктів економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої діяльності.

Управління ВЕЗ має певну специфіку, яка проявляється в тому, що:

- структура, функції та повноваження органів управління ВЕЗ визначаються залежно від її типу, розмірів, кількості працівників та/або мешканців на території спеціальної (вільної) економічної зони;
- місцеві Ради народних депутатів та місцеві державні адміністрації здійснюють свої повноваження на території ВЕЗ з урахуванням специфіки її статусу, визначеної законом про її створення;
- до системи органів управління ВЕЗ входить спеціально створений орган господарського розвитку та управління конкретної ВЕЗ, а в окремих ВЕЗ створюється рада з питань вільної економічної зони;
- державне регулювання діяльності спеціальної (вільної) економічної зони здійснюють органи державної виконавчої влади України, до компетенції яких входить контроль за додержанням вимог законодавства України — як загального для всіх суб'єктів господарювання, так і спеціального — щодо конкретної ВЕЗ;
- орган господарського розвитку і управління та суб'єкти економічної діяльності ВЕЗ є самостійними у

здійсненні своєї діяльності стосовно органів державного управління України, за винятками, передбаченими законодавчими актами України [4].

Органами управління ВЕЗ виступають місцеві органи влади та самоврядування, міські ради та місцеві державні адміністрації та органи господарського розвитку та управління ВЕЗ (вони створюються за участю суб'єктів економічної діяльності з боку України та з боку іноземного компаньйона). В інших країнах (наприклад, у Казахстані) діє єдиний орган управління — виконавча влада адміністративної ради зони.

Місцева рада народних депутатів (правовий статус визначається Конституцією України та Законом України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні"): приймає/погоджує рішення, пов'язані зі створення ВЕЗ, змінами в її статусі та вносить до відповідних органів пропозиції з цих питань, надає згоду на створення ВЕЗ за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України.

Місцева державна адміністрація (правовий статус визначається Конституцією України та Законом України від 9 квітня 1999 р. "Про місцеві державні адміністрації"): вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення ВЕЗ, зміни статусу та території ВЕЗ.

До повноважень місцевих рад та місцевих державних адміністрацій як органів управління відповідно до Загального закону (ст. 10) належать:

- вирішення разом з органами державної виконавчої влади, суб'єктами господарської діяльності та профспілковими органами ВЕЗ питань, пов'язаних зі специфікою правового та фінансового забезпечення, соціального захисту громадян України, які проживають на території відповідної ВЕЗ;

- укладання з органом господарського розвитку та керівництва ВЕЗ Генеральної угоди про передачу йому в користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури, розташованих на території ВЕЗ, та природних ресурсів місцевого значення.

Місцеві Ради народних депутатів та місцеві державні адміністрації, на території яких розташована ВЕЗ, здійснюють свої повноваження на території зони у повному обсязі, якщо законодавчими актами про створення спеціальних (вільних) економічних зон не передбачено інше. Крім того, зазначені органи можуть мати додаткові повноваження, відповідно до спеціального закону про конкретну ВЕЗ, зокрема затвердження стратегічних та поточних програм розвитку ВЕЗ, утворення, ліквідація та реорганізація органу господарського розвитку та керівництва ВЕЗ, організація підготовки кадрів, затвердження порядку реєстрації ВЕЗ, розгляд і затвердження інвестиційних проектів, що реалізуються на території ВЕЗ, укладання договору (контракту) щодо умов реалізації інвестиційного проекту з суб'єктами ВЕЗ та ін.

Орган господарського розвитку і управління ВЕЗ створюється з метою забезпечення умов функціонування ВЕЗ за участю суб'єктів економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої діяльності, що функціонують на території ВЕЗ.

Функції цього органу може бути покладено на одного із суб'єктів економічної діяльності ВЕЗ через зазначення такого суб'єкта в спеціальному законі про конкретну ВЕЗ або шляхом делегування законом функцій щодо визначення подібного суб'єкта. Організаційно-правовою формою органу господарського розвитку та управління ВЕЗ, що найчастіше використовується на практиці, є господарське товариство (закрите акціонерне товариство — у ВЕЗ "Донецьк", "Курортполіс Трускавець", товариство з обмеженою відповідальністю — у ВЕЗ "Азов", "Порт Крим"), а у ВЕЗ "Сиваш" — державна компанія.

Місцеві Ради народних депутатів та місцеві державні адміністрації, на території яких розташована ВЕЗ, можуть мати своїх представників у керівництві органу господарського розвитку і управління ВЕЗ.

Функції та повноваження органу господарського розвитку і управління ВЕЗ визначаються законом про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони. До компетенції органу господарського розвитку і управління ВЕЗ належить:

- забезпечення загальних умов функціонування ВЕЗ;
- визначення перспективних напрямів розвитку ВЕЗ;
- експлуатація та будівництво мереж транспорту, зв'язку, енергопостачання та інших об'єктів виробничої інфраструктури, що використовуються для загальних потреб;
- розвиток мережі комунікаційних зв'язків з партнерами за межами ВЕЗ;
- організація міжнародних торгів з метою розміщення на території ВЕЗ нових виробництв;
- упорядкування та надання суб'єктам господарської діяльності ВЕЗ в користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури та передача їм у користування природних ресурсів;
- видача дозволів (ліцензій) суб'єктам господарської діяльності ВЕЗ на будівництво нових господарських об'єктів, реєстрація суб'єктів економічної діяльності та інвестицій, здійснюваних у ВЕЗ [6].

Спеціальним законом про створення конкретної ВЕЗ можуть передбачатися й інші повноваження органу господарського розвитку та управління ВЕЗ, у т.ч. організація облаштування території ВЕЗ, організація та контроль за будівництвом об'єктів виробничої і невиробничої інфраструктури ВЕЗ, укладання договорів на виконання підрядних робіт щодо облаштування території ВЕЗ, будівництва об'єктів виробничої і невиробничої інфраструктури, розвитку мережі комунікацій, складання та подання статистичної звітності про функціонування ВЕЗ відповідно до законодавства, участь у розробці та реалізації інвестиційних проєктів та ін. Виконавчим директором органу господарського розвитку спеціальної (вільної) економічної зони може бути як громадянин України, так і громадянин іншої країни, який працює за строковим контрактом.

Рада з питань вільної економічної зони не є обов'язковим органом управління ВЕЗ, як вищезазначені органи (місцева рада, місцева державна адміністрація та орган господарського розвитку та управління ВЕЗ), створюється відповідно до спеціального закону про конкретну ВЕЗ (наприклад, в АР Крим, Донецькій області, у ВЕЗ "Інтерпорт Ковель") відповідно до рішення державної адміністрації, а в АР Крим — Радою міністрів цієї Республіки. До кола повноважень цієї Ради відповідно до спеціального закону можуть входити вирішення таких питань: затвердження та забезпечення реалізації стратегічних і поточних програм розвитку ВЕЗ, розгляд і затвердження інвестиційних проєктів, проведення міжнародних тендерів для відбору інвестиційних проєктів та їх учасників, розробки та здійснення організаційних заходів щодо забезпечення залучення фінансових ресурсів, організація підготовки та перепідготовки кадрів у ВЕЗ, залучення іноземних працівників, розгляд у досудовому порядку спорів між суб'єктами ВЕЗ та органом господарського розвитку ВЕЗ та/або органом місцевого самоврядування [5].

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що в Україні, з огляду на специфіку організації управління СЕЗ, існують дві системи органів управління зонами. Перша (дворівнева) характерна для таких СЕЗ, як "Яворів", "Рені", "Славутич", "Курортполіс Трускавець", "Порто-франко", "Закарпаття", "Миколаїв" і включає як органи управління відповідні органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, орган господарського розвитку і управління СЕЗ.

Інша система — трирівнева (СЕЗ "Порт Крим", "Донецьк" і "Азов", "Інтерпорт Ковель"), до складу якої разом з вищевказаними органами входить ще одна організаційна структура — наприклад, для СЕЗ "Донецьк" і "Азов" Рада з питань спеціальних економічних зон та спеціального режиму інвестиційної діяльності в Донецькій області.

Обидві зазначені системи є системами оперативного управління СЕЗ. Загальна система органів управління СЕЗ в Україні, на нашу думку, представлена такими рівнями управління, як: Верховна Рада України — єдиний законодавчий орган, який має право приймати законодавчі акти; Кабінет Міністрів України, який приймає відповідні постанови; міністерства і відомства, які регламентують у своїх наказах діяльність своїх підрозділів; Рада з питань спеціальних економічних зон та спеціального режиму інвестиційної діяльності в Донецькій області, яка має право приймати відповідні рішення, що є обов'язковими для виконання на території СЕЗ "Донецьк" і "Азов"; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які укладають контракти з інвесторами; орган господарського розвитку і управління СЕЗ; керівництво інвестиційних підприємств, які безпосередньо впроваджують проєкти [4].

## ВИСНОВКИ

Зростання ролі держави, її управлінських органів у процесі відтворення, структурної перебудови економіки і техніко-технологічних інновацій, прискорення темпів НТП слід вважати об'єктивною вимогою та загальносвітовою тенденцією. Тому не має жодних підстав говорити про те, що з переходом до ринкової економіки держава повинна передавати свої управлінські функції у сфері економіки ринковим механізмам, і особливо це актуально у сфері діяльності вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Дослідження цього питання потребує і в подальшому глибоких теоретико-методологічних досліджень і практичних розробок стосовно застосування найбільш ефективних механізмів макроекономічного регулювання та управління вільними економічними зонами.

## Література:

1. Постанова КМУ від 22 травня 2003 року №848 "Про спільну парламентсько-урядову комісію з комплексного дослідження і узагальнення досвіду функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності" // Голос України. — 2003. — 24 черв. — С. 20.
  2. Постанова КМУ від 26 серп. 2002 р. №1241 "Про аналіз результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності в 2001 році" // Офіційний вісник України. — 2002. — № 35. — С. 44.
  3. Постанова КМУ від 27 серп. 2003 р. № 1369 "Про затвердження складу урядової частини спільної парламентсько-урядової комісії з комплексного дослідження і узагальнення досвіду функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності" // Офіційний вісник України. — 2003. — № 35. — С. 94—95.
  4. Законодавча та нормативно-правова база діяльності спеціальних економічних зон в Україні: [збірник] / НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України; за ред. І.М. Бобух. — К., 2004. — 667 с.
  5. Вінник О.М. Господарське право: Курс лекцій / О.М. Вінник. — К.: Атіка, 2004. — 624 с.
  6. Замошніков М.О. Вільні економічні зони в Україні: проблеми і перспективи розвитку / М.О. Замошніков // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. пр. — Д., 2004. — Вип. 193. — С. 354—361.
- Стаття надійшла до редакції 19.05.2013 р.*