

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ (ВІЛЬНИХ) ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН

Сформульовані деякі пропозиції та рекомендації відносно удосконалення правового становища щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в нашій країні.

Ключові слова: регулювання, підприємництво, спеціальні (вільні) економічні зони.

Сформулированы некоторые предложения и рекомендации по усовершенствованию административно-правового положения специальных (свободных) экономических зон в нашей стране.

Ключевые слова: регулирование, предпринимательство, специальные (свободные) экономические зоны.

In article could be found an attempt to formalize some suggestions and recommendations regarding improvement of administrative and legal status of special (free) economical zones in Ukraine.

Key words: regulation, business, special (free) economical zones.

Певною вітчизняною як науковою проблемою так і проблемою практичної діяльності є той загальновідомий факт, що світовий досвід щодо еволюційного розвитку суспільних відносин взагалі та організаційно-управлінських відносин зокрема не завжди належним чином висвітлюється, аналізується та використовується. Ця проблема, як на наш погляд, присутня при теоретичному осмисленні та практичному регулюванні сучасних процесів створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в нашій країні.

І це не дивлячись на те, що аналіз сучасних досліджень та публікацій показує, що зазначена проблематика активно присутня в роботах вчених-економістів, історичних дослідженнях, працях вчених-адміністративістів (які є найближчими до наукових інтересів автора) тощо¹.

СЕЗ (ВЕЗ) сприяють зростанню та перебудові економіки країни та окремих її регіонів. В той же час зони зі спеціальним правовим режимом оподаткування розглядаються як опорний пункт для ухилення від сплати податків, джерело правопорушень, носій «тіньової» економіки, відмивання «брудних» грошей. Що, безумовно, має місце, нерідко і в Україні зокрема. Але ж за призначенням зони зі спеціальним режимом оподаткування повинні використовуватися для зменшення (мінімізації) сум податків, зборів (інших обов'язкових платежів), що вимагає проведення диференційованого підходу до розмежування заборонених і цілком легальних методів використання цих зон, визначення межі між правопорушенням і цілком законними методами, що застосовуються в процесі оподаткування².

СЕЗ (ВЕЗ) у науковій літературі часто розглядають як форму активізації економічної діяльності або як форму економічних відносин³. Ці ствердження, безумовно, справедливі, але СЕЗ (ВЕЗ) одночасно можна розглядати і як метод активізації економічної (підприємницької) діяльності. Так, до речі, поняття СЕЗ (ВЕЗ) визначалося у Концепції створення спеціальних (вільних) економічних зон

в Україні, а саме за цим програмним вітчизняним документом СЕЗ (ВЕЗ) повинні бути «одним з інструментів досягнення відкритості економіки України зовнішньому світу і стимулювання міжнародного економічного співробітництва на основі залучення іноземних інвестицій»⁴.

Філологи тлумачать СЕЗ як певну територію, де діють особливі пільгові економічні умови для іноземних і національних підприємств⁵; або аналогічно: СЕЗ (ВЕЗ) (англ. *freely economic regions*) – райони (частини) національно-державної території, в яких для іноземних і національних підприємств діють особливо пільгові (економічні) умови⁶.

Створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон включає в себе не тільки одно актової дії щодо окреслення кордонів СЕЗ; створення пільгових умов для суб'єктів економічної діяльності; вкладення та вивезення капіталу та ін.. Створення і функціонування СЕЗ є складним комплексом дій, що регулюється за допомогою правових норм різної правової належності. Реалізацію комплексу дій, з моменту обґрунтування та прийняття рішення про створення СЕЗ до належного функціонування СЕЗ, можна визначити як спеціальний правовий режим управління та економічної діяльності на певній частині території України, яка законодавчо визначена як СЕЗ (ВЕЗ) або ТІР (територія пріоритетного розвитку). Своєрідно цей процес описує Л.В. Крупа⁷, а саме: «Якщо нормою права буде встановлено інше, але в той же час однакове коло суб'єктивних прав і юридичних обов'язків національних та іноземних суб'єктів права по відношенню до того ж об'єкту правового регулювання, в цьому випадку виникає новий вид правового режиму – спеціальний.». Ми вважаємо за очевидне ствердження, що «спеціальний режим економічної діяльності, який полягає у наданні пільгових митних, валютно-фінансових, податкових та інших умов господарської діяльності національним та іноземним юридичним і фізичним особам, поширюється лише на суб'єктів зон, які здійснюють діяльність на території СЕЗ»⁸.

Спеціальний правовий режим оподаткування Д.Д. Коссе практично визначає як основний серед спеціальних правових режимів СЕЗ. За його визначенням це особливий порядок регулювання відносин по сплаті податків, зборів і інших обов'язкових платежів, які складаються в рамках визначеної території вільної економічної зони⁹. Одночасно дослідник класифікує основні елементи СЕЗ з особливим порядком оподаткування, а саме: спеціальне митне оподаткування (тобто особливе оподаткування будь яких операцій, пов'язаних із перетином митного кордону держави та ВЕЗ); спеціальне оподаткування загальнодержавними (центральними) податками та зборами, що застосовуються до суб'єктів ВЕЗ; спеціальне оподаткування місцевими (регіональними) податками та зборами в межах функціонування ВЕЗ; інші збори, що стягуються із суб'єктів ВЕЗ і не належать до податків, зборів (інших обов'язкових платежів) в загальному національному режимі оподаткування, але існують на території ВЕЗ як обов'язкові при відповідних умовах згідно чинного законодавства; особливі правила податкового обліку доходів, витрат та прибутку (або інвестиційних проектів) суб'єктів ВЕЗ¹⁰.

В цьому ж контексті доречно зазначити, що спеціальний правовий режим, як підкреслює Л.В. Крупа¹¹, – це особливий порядок правового регулювання певних суспільних відносин, який встановлюється відповідно до конкретного кола суб'єктів або сфери їх діяльності, та який відрізняється від загального режиму або пільговою, або обмежувальною спрямованістю регулювання, зумовленою

публічним інтересом, проявляючись у всіх елементах його механізму, зокрема, через гарантії, пільги, форми державної підтримки, обмеження, заборони і додаткові підстави юридичної відповідальності. Спеціальний правовий режим реалізується у всіх елементах механізму правового регулювання СЕЗ (ВЕЗ), так, наприклад: а) при прийнятті спеціального нормативного акту для створення СЕЗ (ВЕЗ), а також для регулювання окремих правовідносин, що складаються в процесі її функціонування; б) при юридичному факті, який в механізмі правового регулювання СЕЗ (ВЕЗ) відіграє визначальну функцію в питаннях надання СПР суб'єктам права; в) у правовідносинах; г) в актах застосування права.

Після цих в цілому слухних думок, Л.В. Крупа сама собі суперечить стверджуючи, що: спеціальний правовий режим СЕЗ (ВЕЗ) – це особливий порядок регулювання інвестиційних, підприємницьких і зовнішньоекономічних відносин (які в широкому сенсі слова можна назвати підприємницькими), що складаються в рамках певної території СЕЗ (ВЕЗ), який встановлюється відповідно до суб'єкта такої СЕЗ (ВЕЗ) і до певної сфери його діяльності, і який відрізняється від загального режиму саме пільговою спрямованістю регулювання, проявляючись у всіх елементах його механізму через закріплення гарантії, пільг, форм державної підтримки, обмежень, заборон і додаткових підстав юридичної відповідальності¹².

На наш погляд, ніяк не можна спеціальний правовий режим СЕЗ (ВЕЗ) отожднювати з регулюванням переважно підприємницьких відносин. Нашу думку легко підтвердити тим фактом, що сам Закон «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» є джерелом як господарського, так і адміністративного¹³ та фінансового права.

В якості засобів адміністративно-правового регулювання в сфері підприємництва в кінці 70-х – на початку 80-х років минулого століття СЕЗ створюють та використовують для подолання стагнації чи кризи в окремих галузях промисловості, банківської і страхової справи, розвитку окремих регіонів, що відмічається в спеціальній літературі¹⁴. В останні роки значний розвиток *спеціальні економічні зони* отримали в КНР, де вони, з одного боку, мають важливе значення в торговому і платіжному балансах країни (їхня частка в експорті Китаю складає 37 %), а з іншого – служать полігоном для відпрацювання нового господарського механізму, який базується на використанні ринкових відносин і залученні іноземного капіталу. Економічні зони забезпечують високі темпи приросту виробництва, швидке впровадження у виробництво досягнень НТП, розвиток сучасної системи господарського законодавства, формування нового типу управлінського персоналу, впровадження прогресивних форм організації й оплати праці, поліпшення соціальних умов¹⁵. СЕЗ (ВЕЗ або ТПР) увійшли у світову господарчу практику і діють у різних державах. Зараз у світі є від 600 до 2000 зон, але ж до цього переліку не можна віднести ні одну українську, бо території, що в Україні зараз, називають «спеціальними (вільними) економічними зонами» не відповідають вимогам, що постають перед такими територіями¹⁶. В Україні, на жаль іноземні інвестори, які з обох боків затиснені економічною кризою та українською владою, згортають свої інтереси та втікають з України. Залишаються лише найвитриваліші й ті, кому ДПС України винні гроші, зокрема сума невідшкодованого податку на додану вартість за 1 квартал 2010 р. лише польським інвесторам перевищувала 40 млн. \$. В Україні також, на жаль, присутні випадки одномоментного скасування податкових ставок для фірм в СЕЗ та інші «незручності» щодо діяльності інвесторів¹⁷.

Аналізуючи нормативно-правові акти, що регулюють створення СЕЗ, А.О. Собакар відмічає найбільш розповсюджені завдання, які, незалежно від функціональної спрямованості СЕЗ, держава-фундатор закріплює у відповідних нормативно-правових актах, а саме: порядок залучення зарубіжних кредитів та інвестицій, нових технологій для удосконалення галузевої структури виробництва, проведення реконструкції і модернізації вітчизняної виробничої бази; правові основи придбання сучасних технологій у нематеріалізованих формах за рахунок підготовки і навчання іноземними фахівцями вітчизняних кадрів, прищеплювання робочим ресурсам навичок і здібностей до роботи в ринкових умовах господарювання; стимулювання розміщення капіталів у зоні проведення економічного експерименту і його включення в створення інфраструктури зони; забезпечення включення підприємств країни в умовах становлення ринкових відносин у міжнародний поділ праці, розвиток внутрішньодержавної кооперації і господарських зв'язків; практична апробація на локальному рівні моделей розвитку господарського механізму країни в умовах становлення ринкових відносин; подолання економічної відсталості розвитку інфраструктури зони та ін.¹⁸

Не дивлячись на зовнішню схожість цих завдань зі змістом норми «Визначення і мета створення спеціальної (вільної) економічної зони»¹⁹ вважаємо за необхідне та доцільне доповнення у назві цієї норми слова «завдання», а у змісті цієї норми наступне доповнення: «Завдання щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон визначаються в законі для кожної спеціальної (вільної) економічної зони окремо».

Правовим інструментарієм спеціального режиму СЕЗ, що визначає зміст правовідносин, є: пільги, гарантії, форми державної підтримки і додаткові підстави юридичної відповідальності, а також комплекс обмежень і заборон²⁰. На наш погляд, компетенція по застосуванню цієї сукупності засобів повинна бути законодавчо закріплена. В цьому контексті доречно підтримати пропозиції²¹ щодо того, що «до спеціальних підстав скасування державної реєстрації суб'єкта ВЕЗ слід було б віднести: невідповідність діяльності суб'єкта функціональної спрямованості ВЕЗ або нездійснення діяльності взагалі, впродовж одного року; невиконання умов адміністративного договору про реалізацію інвестиційного проекту. Така відміна повинна здійснюватися в судовому порядку судовими органами, що знаходяться на території ВЕЗ.», а також, що «Базовий закон необхідно доповнити главою V, що регулює порядок надання спеціального правового режиму підприємницької діяльності».

У цьому ж контексті не можна прийняти такі пропозиції, як: «Для спрощення та скорочення термінів ліцензування у ВЕЗ здійснення даної процедури необхідно делегувати місцевим державним адміністраціям та Адміністрації ВЕЗ»²², які начебто зовнішньо привабливі та які можна віднести до модного на сучасному етапі способу дерегуляції економіки (підприємництва), але за змістом є популісткими, оскільки очевидно і світовий досвід свідчить, що ліцензування є прерогативою центральних органів державного управління.

У випадку доповнення закону «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» главою V, що регулює порядок надання спеціального правового режиму підприємницької діяльності ми підтримуємо точку зору²³ про доцільність прийняття наступних адміністративно-правових норм:

а) свідоцтво про реєстрацію суб'єкта СЕЗ видається на термін, який відповідає

строку договору (контракту) на реалізацію інвестиційного проекту;

б) відмовлено у реєстрації суб'єкта СЕЗ може бути у випадку:

– невідповідності поданих документів законодавству України;

– коли відомості, що містяться у поданих документах є такими, що не відповідають дійсності;

– неукладення інвестором договору (контракту) на реалізацію інвестиційного проекту;

в) скасування реєстрації суб'єкта СЕЗ здійснюється Адміністрацією СЕЗ у випадках:

– за ініціативою суб'єкта СЕЗ на підставі поданої письмової заяви;

– у разі скасування, у встановленому законодавством порядку, державної реєстрації його як суб'єкта підприємницької діяльності;

– у разі скасування місцевою державною адміністрацією рішення про затвердження інвестиційного проекту;

– у разі дострокового розірвання договору (контракту) на реалізацію інвестиційного проекту;

– у разі невиконання або неналежного виконання інвестиційного проекту, умов договору про його реалізацію на території СЕЗ, недотримання суб'єктом СЕЗ вимог нормативних документів, якими регулюється діяльність суб'єктів СЕЗ.

г) у разі розірвання договору з ініціативи суб'єкта СЕЗ, невиконання чи неналежного виконання договору суб'єктом СЕЗ, пільги надані суб'єкту СЕЗ вважаються отриманими безпідставно і підлягають поверненню.

Вважаємо, доречно було б закріплення зазначених норм не у підзаконних актах²⁴, а саме на законодавчому рівні. Ми також вважаємо, що зазначені пропозиції та рекомендації в разі їх реалізації зможуть позитивно вплинути на правове становище щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в нашій країні.

1. *Галкін І.Г.* Організаційно-правові засади податкового планування з використанням зон зі спеціальним режимом оподаткування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2006. – 16 с.; *Авер'янов В.Б.* Державне управління в Україні: Навч. пос. за заг. ред. В.Б. Авер'янова / В.Б. Авер'янов, В.В. Цвєтков, Ю.С. Шемшученко. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 431 с.; *Панушкіна Я.Л.* СЄЗ і спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області: 1998 – 1999 гг. // Проблемы развития внешне-экономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – Донецк: Дон.НУ, 2000. – С. 140–142; *Райзберг Б.* Рыночная экономика // Деловая жизнь. – 1993. – № 2. – С. 70–75; *Крупа Л.В.* Специальный режим предпринимательской деятельности в свободных экономических зонах Украины (комплексное исследование): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Х., 2000. – 191 с.; *Бек Ю.Б.* Правове регулювання іноземних інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах України (на матеріалах СЕЗ «Яворів»): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Львів, 2005. – 191 с.; *Коссе Д.Д.* Особливості правового режиму оподаткування суб'єктів спеціальних економічних зон: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2007. – 20с.; *Кубанков Е.* Китайский опыт развития зон свободного предпринимательства // Хозяйство и право. – 1991. – № 1. – С. 124–131; *Дерюгина С.В.* Правовые аспекты понятия «свободная экономическая зона» // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 115–121; *Швайка Л.А.* Державне регулювання економіки: Підручник. – К.: Знання. – (Вища освіта ХХІ століття), 2008. – 462 с.; *Собакар А.О.* Організаційно-правові основи утворення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Донецьк, 2002. – 218 с. 2. *Галкін І.Г.* Цит. праця. – С.1. 3. *Авер'янов В.Б.* Цит.

праця. – С. 315; *Панушкіна Я.Л.* Цит. праця. – С. 141-142; *Райзберг Б.* Цит. праця. – С. 74-75. **4.** *Про Концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні:* Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 1994 р. (Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1109 від 25.08.2004) // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 66–67. – 26 квітня. **5.** *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / Укладач і гл. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – С. 476. **6.** *Толковый юридический словарь: бизнес и право* / Сост. М.А. Баскакова. – М.: Финансы и статистика, 1998. – С. 395. **7.** *Крупа Л.В.* Цит. праця. – С.176-177. **8.** *Бек Ю.Б.* Цит. праця. – С. 163. **9.** *Коссе Д.Д.* Цит. праця. – С. 13. **10.** Там само. – С.8. **11.** *Крупа Л.В.* Цит. праця. – С. 176-177. **12.** Там само. – С. 177. **13.** *Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон.* Закон України від 13.10.1992 № 2673-ХІІ зі змінами від 19.01.2006: за станом на 20.11.2011 р. // ВВР України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.; ВВР України. – 2006. – № 22. – Ст. 184, Розділ 3. **14.** *Кубанков Е.* Цит. праця. – С.126; *Дерюгина С.В.* Цит. праця. – С.115. **15.** *Швайка Л.А.* Цит. праця. – С. 450. **16.** *Коссе Д.Д.* Цит. праця. – С. 3. **17.** *Молга Т.* Вигнані з України // Кореспондент. – 2010. – № 8 (121). – С. 38-39. **18.** *Собакар А.О.* Цит. праця. – С. 20. **19.** *Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон.* Закон України від 13.10.1992 № 2673-ХІІ зі змінами від 19.01.2006: за станом на 20.11.2011 р. // ВВР України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.; ВВР України. – 2006. – № 22. – Ст.184, Ст.1. **20.** *Крупа Л.В.* Цит. праця. – С. 176. **21.** Там само. – С. 181. **22.** Там само. – С. **181.** **23.** *Бек Ю.Б.* Цит. праця. – С.163-172. **24.** Там само.