

нотворчості, навіть і у тих випадках, коли регулювання економічних відносин не є структурованим в окремі підрозділи відповідних конституцій.

7. Конституційний Суд України фактично обмежений у своїх можливостях впливати на зміст правового господарського порядку через оцінку конституційності актів господарського законодавства, і цей факт додатково актуалізує необхідність систематизації конституційно-правових норм у сфері регулювання економічних відносин у вигляді окремого розділу Конституції України.

Надійшла до редколегії 25. 09. 06

О. Бринцев, доцент НЮА України,
М. Міщенко, студентка 5-го курсу
НЮА України

Вільні економічні зони: PRO ET CONTRA

Гармонійне поєднання приватних і публічних інтересів під час регулювання суспільних економічних відносин є одним з головних принципів господарського права. Прикладом використання приватних інтересів на користь усього суспільства є вільні економічні зони (ВЕЗ) та території пріоритетного розвитку (ТПР). В них за допомогою спеціального режиму господарювання¹, а саме — створеного ним особливо сприятливого економічного клімату, держава намагається комплексно розв'язати глобальні соціально-економічні проблеми за допомогою приватних осіб.

Проблеми створення, розвитку та функціонування ВЕЗ і ТПР протягом останніх років притягують до себе увагу багатьох вітчизняних дослідників, таких як Л. Таран, В. Пила, О. Чмир, Г. Барчан, О. Зельді-

¹ Спеціальний режим господарювання – це особливий порядок правового регулювання певних суспільних відносин, який встановлюється стосовно конкретного кола суб'єктів чи сфери їх діяльності та 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 (див.: *Таран Л. В.* Спеціальний правовий режим підприємницької діяльності в свободних економічних зонах України (комплексное исследование). – Х., 2004. – С. 92).

на, Ю. Бек та ін. Ставлення науковців (як і законодавця) до ВЕЗ і ТПР завжди було неоднозначним. І це не дивно, адже в самій суті цього питання закладена суперечність. Провідній ідеї спеціального режиму — винятковості із загальних правил — протистоять базові ідеї ринкової економіки — забезпечення рівності прав суб'єктів господарювання, недопущення дискримінації суб'єктів, забезпечення одноманітності й уніфікованості правового регулювання подібних економічних правовідносин, захист економічної конкуренції тощо.

На даному етапі розвитку ринкових реформ в Україні питання про доцільність існування ВЕЗ і ТПР постало особливо гостро. Це пов'язано з тим, що відносно більшості ВЕЗ і ТПР настав умовний звітний п'ятирічний період, за результатами якого можна впевнено судити про ефективність їх функціонування та вирішувати їх подальшу долю¹. Крім цього про актуальність проблеми свідчить те, що український законодавець неодноразово робив окремі кроки в напрямку вирішення подальшої долі ВЕЗ і ТПР. Йдеться перш за все про Закон України від 25 березня 2005 р. «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та до деяких інших законодавчих актів України», яким було виключено із законів, присвячених регулюванню діяльності ВЕЗ і ТПР, норми, що запроваджували пільговий режим господарювання для відповідних суб'єктів, та норми, що встановлювали гарантії стабільності законодавства у ВЕЗ й ТПР. Зокрема, ст. 12 Закону України від 13 жовтня 1992 р. «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» викладено в новій редакції, відповідно до якої митні, податкові, валютно-фінансові умови функціонування ВЕЗ зведені тільки до валютно-фінансових, які створюються для розвитку банківсько-кредитної системи, страхування і системи державного інвестування. Цим звужено коло операцій, котрі підпадають під пільговий режим, виключно до кредитно-фінансових операцій. Проте зазначені операції, як відмічають деякі фахівці, характерні лише для таких ВЕЗ, як банківсько-страхові (офшорні)². Останніх, однак, сьогодні в державі не існує.

¹ У законодавстві деяких штатів США передбачено, що за результатами п'ятирічного періоду роботи стосовно ВЕЗ має бути прийняте одне з двох рішень: або про припинення ВЕЗ, або про подальшу протягом 25-30 років їх роботу (див.: *Проскурін В. Міфи про СЕЗ // Економіст. — 2003. — №3. — С. 65*). В Україні в листопаді 2003 р. накладено мораторій на створення нових ВЕЗ до з'ясування їх ефективності (див.: *Закон України від 27. 11. 2003 р. «Про Державний бюджет на 2004 рік» // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 17-18. — Ст. 250*).

² Див.: *Буткевич О. В. Ліквідація пільгового режиму господарювання вільних економічних зон України // Вісник господарського судочинства. — 2005. — № 4. — С. 160*.

Разом із зазначеними кроками в напрямку припинення ВЕЗ і ТПР робляться й інші — в протилежному напрямку. Верховна Рада України прийняла постанову від 27 липня 2006 р. «Про основні напрями бюджетної політики на 2007 рік» та проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік». Постановою із посиланням на необхідність виправлення негативних наслідків обмеження функціонування спеціальних (вільних) економічних зон передбачається відновлення пільг і гарантій суб'єктів господарювання ВЕЗ і ТПР відповідно до режиму оподаткування, який діяв до 1 квітня 2005 р. Проектом Закону про бюджет передбачається не звільнення від податків, а запровадження інвестиційного податкового кредиту у вигляді відстрочки виплати податку на прибуток з обов'язковим цільовим використанням звільнених коштів, у першу чергу на модернізацію матеріально-технічної бази цих підприємств. Звільнення від сплати митних зборів передбачається поширювати виключно на непідакцизне обладнання, оснащення та комплектуючі до нього вироби, які не були у використанні. Пільги не поширюватимуться на сировину і товари так званої 1–24 групи, тобто на продовольчі товари. Проте ці пропозиції не підтримує Президент України, в тому числі з мотивів неприйнятності закріпленої в проекті позиції щодо реанімації податкових пільг під виглядом податкового кредиту.

Такі суперечливі дії влади ще раз свідчать, з одного боку, про нестабільність правового регулювання економічних відносин у державі, підвищену чутливість вектора правового регулювання економіки до коливань політичного вектора, а з другого — про переломний характер моменту стосовно подальшої долі ВЕЗ і ТПР. Видається, що для вирішення питання про доцільність їх функціонування необхідними є об'єктивний аналіз результатів діяльності ВЕЗ і ТПР, твереза оцінка як негативного, так позитивного досвіду їх регулювання і, найголовніше, формування чіткого плану подальших дій.

Метою цієї статті є узагальнення на основі аналізу чинного законодавства та думок, висловлених у науковій літературі, недоліків та переваг ВЕЗ і ТПР, а також формулювання й обґрунтування власних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства з цих питань.

Нагадаємо, ВЕЗ згідно із Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» являє собою законодавчо визначену частину території держави, на якій спеціальним внутрішнім законодавством на певний строк для певних суб'єктів встановлюється спеціальний пільговий правовий режим господарської діяльності і створюються спеціальні органи управління з метою залучення інвестицій для досягнення законодавчо встановлених

економічних, соціальних та науково-технічних завдань. Визначення ТПР чинне законодавство не містить. У літературі ТПР визначається як територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови і на яких вводиться спеціальним режим інвестиційної діяльності¹.

Для забезпечення спеціального режиму господарювання у ВЕЗ і ТПР запроваджуються пільги, які умовно прийнято групувати в три категорії².

Митні пільги. Перш за все це звільнення від обкладання ввізним митом і податком на додану вартість під час ввезення в Україну устаткування, матеріалів, обладнання, призначених для реалізації того або іншого інвестиційного проекту, а також інші митні пільги, які характерні для окремих спеціальних економічних зон і пов'язані зі специфікою їх створення та функціонування. Слід зазначити, що у деяких нормативно-правових актах, які регулюють діяльність у ВЕЗ, передбачається можливість стягнення податків і мита у тому разі, якщо матеріали, устаткування, обладнання, сировина, комплектуючі вироби використовуються не за цільовим призначенням, тобто не для реалізації інвестиційних проектів. Ця правова норма покликана забезпечити належну спрямованість інвестицій і відповідальність суб'єктів господарювання.

Податкові пільги. Для усіх ВЕЗ, що функціонують на території України, характерні такі види податкових пільг: 1) повне або часткове звільнення від сплати податку на прибуток, одержаний у процесі реалізації інвестиційних проектів (у нормативно-правових актах встановлено різні тимчасові строки дії таких пільг, що коливаються у межах від двох до шести років); 2) виключення з валового прибутку суб'єктів підприємницької діяльності сум інвестиційних вкладень у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів.

Валютно-фінансові пільги. Останні не є загальними для всіх ВЕЗ, однак вони мають важливе значення для інвесторів. Серед таких пільг можна назвати, наприклад, звільнення від обов'язку продажу надходжень в іноземній валюті від реалізації продукції, товарів (робіт, послуг), вироблених або наданих в зоні (ВЕЗ «Донецьк», «Азов», «Славутич»).

Головними цілями створення ВЕЗ і ТПР прийнято вважати такі: залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і сприяння їм; активіза-

¹ Див.: Зельдіна Е. Р. Специальный режим хозяйствования: проблемы и пути их решения: Монография. – Донецк, 2004. – С. 126.

² Див.: Зельдіна Е. Льготные режимы в специальных экономических зонах (СЭЗ) и на территориях приоритетного развития: проблемы и пути их решения // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 7. – С. 6; Хозяйственное право: Учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, К. С. Хахулин и др.; Под ред. Мамутова В. К. – К., 2002. – С. 850.

ція спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг; активізація зовнішньої торгівлі; залучення і впровадження нових технологій; розвиток інфраструктури ринку; поліпшення використання природних і трудових ресурсів; прискорення соціально-економічного розвитку України; розв'язання соціальних проблем тощо¹. Зазначені цілі завжди приводять як аргумент на користь розвитку ВЕЗ і ТПР в Україні. Крім цих «священних коров», прихильники функціонування ВЕЗ і ТПР в Україні вказують також на багатомісячну практику їх існування у світі та на успішний сучасний зарубіжний досвід (найчастіше Китаю)².

Ми не будемо зосереджуватись на визначенні переліку і аналізі всіх переваг, які несуть з собою ВЕЗ і ТПР. Цьому питанню присвячено багато літератури. Загальноновизнані переваги ВЕЗ і ТПР є значущими, перелік їх є дійсно широким і заперечувати їх неможливо. Тому звернемо увагу на протилежний бік барикади і узагальнює аргументи, що наводяться не на користь функціонування ВЕЗ і ТПР.

По-перше, це *відсутність реальних економічних і соціальних досягнень ВЕЗ і ТПР*. Якщо трезво дивитися на речі, то слід констатувати, що декларовані цілі запровадження ВЕЗ і ТПР залишилися деклараціями. Можна скільки завгодно наводити звітно-статистичні дані, котрі підтверджують ефективність діяльності деяких ВЕЗ і ТПР, посилятися на недосконалість і суб'єктивність методик оцінки результатів їх діяльності, але в будь-якому разі очевидно, що економічного чуда не сталося. Так, певні досягнення деяких ВЕЗ і ТПР, звісно, є, але вони є цілком закономірними на загальному тлі зростання ВВП і оздоровлення економіки держави. Економічного буму на кшталт китайського у жодній з українських ВЕЗ і ТПР, на жаль, не спостерігається.

По-друге, це *висока собівартість ВЕЗ і ТПР для держави*. На відміну від показників ефективності інвестиційної діяльності підрахувати неoderжані державою податки доволі просто. Це можна зробити як окремо по кожному підприємству на підставі його податкової звітності, так і в загальному вигляді, використовуючи середньостатистичні дані

¹ Див.: Дерюгина С. В. Правовые аспекты понятия «свободная экономическая зона» // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 116; Пила В., Чмир О. Итоги и перспективы создания СЭЗ в Украине // Экономика Украины. – 1998. – № 8. – С. 28.

² Див.: Таран Л. В. Вказ. праця. – С. 23; Барчан Г. Мировой опыт создания и функционирования свободных экономических зон // Персонал – 2004. – № 4 – С. 25; Чжан Шуйбао. Специальные экономические зоны в Китайской Народной Республике и возможности опыта их деятельности в Украине // Юрид. вестник. – 2000. – № 2. – С. 86.

по відповідній галузі. У будь-якому разі ні в кого не виникає сумнівів, що йдеться про мільярди гривень недоодержаних податків. Логічним у цьому зв'язку постає питання про собівартість для держави кожного (з небагатьох) створеного за допомогою ВЕЗ і ТПР робочого місця, інноваційної технології, одиниці інфраструктури тощо порівняно з досягненням тих самих результатів за допомогою традиційних методів.

По-третє, це *створення за допомогою ВЕЗ і ТПР широкого поля для корупції й інших зловживань з боку представників влади*. Сьогодні право на одержання пільг повною мірою залежить від чиновників, котрі вирішують, кому персонально їх надавати, а кому — ні. Майже кожна ВЕЗ і ТПР передбачають існування органу господарського розвитку та управління ВЕЗ, створеного в рамках або під егідою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, до компетенції якого входить схвалення інвестиційного проекту¹. Останнє, як відомо, є необхідною передумовою для одержання доступу до пільг. За умов недосконалості правового регулювання, відсутності чітких і прозорих критеріїв відбору інвестиційних проектів, частоті відсутності необхідної кваліфікаційної підготовленості чиновників до вирішення складних економіко-правових питань та ефективних засобів контролю з боку держави і суспільства корупційні прояви є неминучими. Останнім часом цій проблематиці приділяється все більше уваги².

По-четверте, це *порушення принципів конкурентної боротьби*. В даному випадку йдеться не про правопорушення, не про корупцію, а про цілком легальні механізми недодержання приписів конкурентного законодавства. Відповідно до ст. 4 Закону України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції» суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть справити негативний вплив на конкуренцію. Нормальна економічна конкуренція передбачає досягнення успіху в економічному змаганні суб'єктів господарювання завдяки їх власним досягненням. Чесних

¹ Див.: Закон України від 03. 06. 1999 р. «Про спеціальну економічну зону «Славутич»» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 32. – Ст. 263; Закон України від 15. 01. 1999 р. «Про спеціальну економічну зону «Яворів»» // Там само. – № 15. – Ст. 82; Закон України від 18. 03. 1999 р. «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець» // Там само. – № 18. – Ст. 139.

² Див.: Кузнецов А. СЭЗ и ТПР//Бизнес. – 2006. – № 46 (721). – 2006. – 13 нояб. – С. 33.

способів, за допомогою яких це робиться, людству відомі два: підвищення якості продукції і зниження собівартості її виробництва. В умовах ВЕЗ і ТПР з'являється третій спосіб — використання пільгового режиму господарювання. Останній на відміну від перших більше залежить від органів влади, органів місцевого самоврядування, а також органів адміністративно-господарського управління та контролю, ніж від самих суб'єктів господарювання. Крім згаданого механізму індивідуального відбору, суб'єктів господарювання розподіляє також територіальний критерій. Часто за межами ВЕЗ і ТПР, окресленими відповідним законодавчим актом, залишаються сусідні території, соціально-економічні проблеми й умови господарювання на яких є такі самі і потребують не меншої уваги уваги. Так, міста Трускавець і Моршин є курортно-лікувальними центрами, але перший користується пільгами ВЕЗ, а другий — ні, чим порушується справедливість конкуренції¹. Інший приклад: занадто велика площа ВЕЗ. Однією з причин невдалого функціонування ВЕЗ «Закарпаття» є віднесення до її території Указом Президента України всієї Закарпатської області², а це може зумовити порушення ієрархічності управління економікою³.

Узагальнення думок щодо причин наявності таких негативних проявів функціонування в Україні ВЕЗ і ТПР дозволяє назвати як основні такі: недостатнє наукове розроблення проблематики ВЕЗ і ТПР на доктринальному рівні; недосконале правове регулювання механізмів запровадження й функціонування ВЕЗ і ТПР; відсутність об'єктивного й прозорого механізму доступу до режиму ВЕЗ і ТПР; відсутність єдиних об'єктивних критеріїв оцінки ефективності діяльності в ВЕЗ і ТПР; недосконалість механізмів моніторингу і контролю; використання ВЕЗ як елемента патерналізму регіональним елітам з боку місцевої влади; невдалі вибір територій та визначення кордонів ВЕЗ і ТПР; об'єктивно необумовлена неоднорідність правового регулювання в різних ВЕЗ і ТПР; відсутність принципової правової межі між ВЕЗ і ТПР, що веде до змішування цих понять.

Викладене приводить до висновку про необхідність термінового розв'язання проблеми, що склалася в Україні із ВЕЗ і ТПР. При цьому вбачаються два шляхи: або кардинальне реформування, або припинення існування ВЕЗ і ТПР.

¹ Див.: Бузко Л. Спеціальні економічні зони: be or not to be... // Гал-info.

² Див.: Указ Президента України від 09. 12. 1998 р. № 1339/98 «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття»» // Офіц. вісник України. — 1998. — № 49. — Ст. 1789.

³ Див.: Принц Г. Вільна зона: що, де, як? // Віче. — 1999. — № 12 (93). — С. 34.

У разі прийняття законодавцем рішення про збереження ВЕЗ і ТПР під час їх подальшого реформування обов'язково слід урахувати набутий за роки їх існування досвід (дуже цінний в усіх сенсах цього слова) з метою уникнення або зменшення негативного впливу виявлених проблем. Видається, що для цього необхідно здійснити низку заходів, основними з яких можна назвати такі: уніфікувати законодавство про ВЕЗ і ТПР з метою їх регулювання в рамках ВЕЗ на базі спільних принципів і норм; закріпити принцип, згідно з яким спеціальний режим ВЕЗ є винятком із загального правила, яке допускається тільки в особливих випадках; на базі ґрунтовних наукових досліджень та всебічного аналізу соціально-економічної ситуації законодавчо визначити вичерпний перелік таких випадків; закріпити правило, за яким запровадження ВЕЗ здійснювалося б лише тоді, коли інших шляхів розв'язання відповідних проблем не існує, або розв'язання їх за допомогою ВЕЗ є набагато ефективнішим; переглянути перелік існуючих ВЕЗ і ТПР, заклавши непрацюючі (такі, де не зареєстровано жодного інвестиційного проекту), явно неефективні та, найголовніше, штучні (створені спеціально для «оптимізації» оподаткування); чітко встановити межі ВЕЗ і у відповідних випадках делімітувати і демаркувати їх кордони, обмежити доступ до їх території (з метою запобігання використання ВЕЗ як «митних шлюзів»); встановити загальні для всіх ВЕЗ правила моніторингу їх діяльності, критерії оцінки ефективності, способи контролю з боку держави та громадськості, заходи відповідальності суб'єктів господарювання за нецільове використання наданих їм пільг тощо; визначити і закріпити на законодавчому рівні об'єктивні критерії кваліфікаційного відбору проєктів, що реалізуються в рамках ВЕЗ; замість дозвільного розробити явочний механізм доступу суб'єктів до ВЕЗ, який би забезпечував, з одного боку, надання пільг тільки для тих проєктів, котрі відповідають кваліфікаційним вимогам, а з другого — рівні можливості участі всіх бажаючих і виключав суб'єктивний чинник у вирішенні цього питання.

В разі ухвалення остаточного вердикту про припинення існування ВЕЗ і ТПР в Україні також необхідний системний підхід. Не можна здійснювати припинення похапцем і нашвидкоруч. Такий підхід до припинення ВЕЗ і ТПР може завдати ще більше шкоди, ніж саме їх існування. Слід пам'ятати про сумний досвід боротьби із підприємствами з іноземними інвестиціями, котрі, скориставшись прорахунками законодавця, здобули собі в судових баталіях право існувати в своєрідному податковому офшорі протягом багатьох років¹. Як свого часу Закон України «Про іноземні інвестиції», так і

¹ Див.: *Бринцев О.* До питання про право іноземного інвестора на гарантії від змін законодавства // *Предпринимательство, хозяйство и право.* – 2000. – № 8. – С. 19.

сьогодні кожний спеціальний закон про створення й функціонування конкретної ВЕЗ і ТПР містить норму, яка передбачає, що у разі зміни законодавства України з питань оподаткування, інвестиційної діяльності та митного регулювання суб'єктів ВЕЗ на їх вимогу протягом періоду функціонування конкретної ВЕЗ застосовуються особливості оподаткування, митного регулювання, передбачені цим спеціальним законом, на день їх реєстрації як суб'єктів конкретної ВЕЗ. Таким чином, дана норма прямо вказує на те, що суб'єкти кожної конкретної ВЕЗ мають право вимагати застосування до них податкових, митних та інших пільг, установлених чинним законодавством на момент їх реєстрації як суб'єктів ВЕЗ.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та до деяких інших законодавчих актів України» скасовано пільги ВЕЗ і ТПР і зазначену гарантію від зміни законодавства. При цьому, однак, законодавець не вирішив питання про дію відповідного закону в часі, що дає підстави для постановки питання про можливість застосування до суб'єктів ВЕЗ, які вже реалізують інвестиційний проект відповідно до умов договору (контракту), пільг, котрі були встановлені законодавцем на момент їх реєстрації як суб'єктів ВЕЗ і застосування котрих гарантувала виключена норма. До того ж, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та до деяких інших законодавчих актів України» є бюджетним законом, а тому відповідно до ст. 1 Закону України від 26 червня 1991 р. «Про систему оподаткування» пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування. Такі порушення законодавчих норм і неузгодженості між ними в сукупності призводять до того, що всі правовідносини, які сьогодні існують у державі в зв'язку з функціонуванням та припиненням функціонування ВЕЗ, є спірними.

Ініціатори припинення ВЕЗ і ТПР свого часу в 2005 р. не скористалися порядком ліквідації ВЕЗ, визначеним Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Згідно з ним ВЕЗ може бути ліквідована законом, прийнятим Верховною Радою України до закінчення строку, на який вона була створена, за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України. Сьогодні ж вони не можуть скористатися цим порядком з огляду на розстановку сил на політичній арені держави. Тому залишається лише сподіватись, що ефект від припинення ВЕЗ і ТПР таким, м'яко кажучи, сумнівним шляхом перевищить негативний вплив на міжнародний інвестиційний імідж України.

Надійшла до редколегії 20. 11. 06