

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

В. Кичун, асистент (НЮА України)

Взаємовідносини між органами влади України та Автономної Республіки Крим у фінансово- економічній сфері

Історично склалося так, що Україна завжди мала досить тісні економічні зв'язки з Кримом. І навіть передача тоді ще Кримської області зі складу Російської Федерації до складу УРСР у 1954 р. була обумовлена насамперед економічними причинами. Річ у тім, що з посиленням жорстко централізованої адміністративної системи в колишньому СРСР традиційні багатівікові економічні зв'язки України з Кримом почали поступово згортатися, що негативно позначалося на соціально-економічному розвитку і Криму, і України.

Аналізуючи причини передачі Кримської області до складу УРСР, А. Свідзинський стверджує, що «це був єдиний спосіб вирішення кримської проблеми в умовах, що склалися», і що «Крим може успішно розвиватися лише у складі України», яка надала йому «воду, електроенергію, паливо, будматеріали, метал тощо»¹.

Крім того, на нашу думку, досить високий відсоток тих, хто підтримав у Криму 1 грудня 1991 р. під час всеукраїнського референдуму створення незалежної Української держави, також значною мірою був обумовлений впевненістю у можливість економічного зростання автономії саме у складі України.

Необхідність економічної співпраці України та Автономної Республіки Крим (АРК) як її невід'ємної складової частини значною мірою зумовили демократизацію сучасного конституційно-правового регулювання територіального устрою

¹ *Свідзинський А.* Крим в общеукраинском и европейском контексте // Наша Республика. — 1993. — № 17. — 30 апр. — С. 11.

України, який зокрема ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132 Конституції України).

Основний Закон України (ст. 137) також встановив коло питань, з яких АРК здійснює нормативне регулювання. Сім із дев'яти пунктів цього переліку прямо чи опосередковано стосуються економічного розвитку АРК. Зокрема до її відання Конституція України (ст. 138) віднесла поряд з іншими такі питання: управління майном, що належить АРК; розроблення, затвердження та виконання бюджету АРК на основі єдиної податкової та бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм. Аналіз цих положень переконує, що можливості АРК у сфері розвитку економіки та фінансів є обмеженими і можуть здійснюватися лише на основі загальнодержавного українського законодавства, постійної взаємодії та узгодження рішень і діяльності органів АРК з органами державної влади України.

Більш широко предмети відання АРК подаються у Конституції АРК. Так, у пп.11 п.1 ст.18 Конституції АРК віднесено до відання АРК «відповідно до Конституції України, законів України визначення структури і пріоритетних напрямків розвитку економіки Автономної Республіки Крим, визначення напрямків і пріоритетів інвестиційної діяльності, надання пільг інвесторам, включаючи іноземних, вирішення інших питань інвестиційної діяльності; визначення пріоритетних напрямків і забезпечення розвитку науки і техніки; створення і забезпечення функціонування вільних економічних зон, ліцензування і квотування експорту продукції, виробленої в Автономній Республіці Крим; здійснення зовнішньоекономічної діяльності, здійснення господарської діяльності в межах виключної (морської) економічної зони, за узгодженням із Кабінетом Міністрів України участь у регулюванні мита і податків на імпортовані товари, які завозяться в Автономну Республі-

ку Крим, з метою захисту власного товаровиробника і власного ринку».

Не викликає жодних сумнівів твердження про те, що визначальним для розвитку економіки є питання власності. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про власність» до державної власності в Україні належать загальнодержавна і комунальна власність. До останньої віднесено власність адміністративно-територіальних одиниць. Однак власність АРК не може бути віднесена ні до загальнодержавної, ні до комунальної власності. По-перше, власність АРК у жодному законодавчому акті не називається і не прирівнюється до комунальної. По-друге, відповідно до ст. 32 Закону України «Про власність» суб'єктом права загальнодержавної власності визнається держава в особі Верховної Ради України, а суб'єктами права комунальної власності — адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад. По-третє, і ч. 2 ст. 32 Закону «Про власність», і ст. 4 Земельного кодексу України сформульовані таким чином, що фактично визнають існування особливої форми власності, яка не збігається ні з загальнодержавною, ні з комунальною. І, нарешті, найголовніший, четвертий аргумент полягає в тому, що в п. 3 ст. 138 Конституції України йдеться про управління майном, що належить АРК, тобто не називаючи це майно специфічним видом чи формою власності, законодавець практично визнав це. Таке ж саме положення знайшло своє закріплення і в Конституції АРК (пп. 10 п. 1 ст. 18). Крім того, за Верховною Радою АРК закріплено й право визначати порядок управління майном, яке належить АРК.

Отже, слід визнати, що існує власність АРК, яка не є загальнодержавною власністю і не може бути віднесена до комунальної. При цьому треба зазначити, що віднесення комунальної власності до одного з видів державної суперечить Конституції України. По-перше, у ст. 7 Конституції визнається і гарантується місцеве самоврядування. Це означає, що існує повністю самостійна і автономна система органів, яка не збігається з державними органами і вирішує питання місцевого значення без втручання останніх. По-друге, у статтях 49 та 53 Конституції чітко розрізняються державні та комунальні заклади, а відтак, фактично визнається існування державної та комунальної власності, які не є тотожними і не збігаються між

собою. А з огляду на специфічний правовий статус АРК, на наш погляд, слід законодавчо закріпити, крім двох зазначених видів власності, також власність АРК.

Досліджуючи взаємовідносини України та АРК в економічній сфері, важливо проаналізувати питання створення вільних економічних зон. Згідно з пп. 11 п. 1 ст. 18 Конституції АРК «створення і забезпечення функціонування вільних економічних зон» віднесено до відання АРК, але з істотним зауваженням — це має здійснюватися «відповідно до Конституції України, законів України». Проте остання вказівка, можливо, стосується лише тієї частини цього пункту, яка відокремлена від інших крапкою з комою. Але в будь-якому випадку, виходячи з визначальних принципів статусу АРК, слід порівняти наведене положення з відповідними положеннями українського законодавства.

Зокрема, відповідно до п. 8 ч. 2 ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюється порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Порядок створення вільних економічних зон встановлено Законом України від 13 жовтня 1992 р. «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» У ст. 2 цього Закону передбачається, що «статус і територія спеціальної (вільної) економічної зони, а також строк, на який вона створюється, визначаються Верховною Радою України шляхом прийняття окремого закону для кожної спеціальної (вільної) економічної зони». Отже, для створення будь-якої вільної економічної зони має бути ухвалено щоразу окремий закон. Прийняття законів є прерогативою парламенту України і тому положення пп. 11 п. 1 ст. 18 Конституції АРК суперечить українському законодавству.

В Законі «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» було зроблено спробу врахувати специфіку АРК і навіть зазначалося, що «загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон у Республіці Крим визначаються згідно із Законом України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим». Але ні зазначений Закон України, ні Закон України від 17 березня 1995 р. «Про Автономну Республіку Крим» не встановили такі

загальні засади. Вони просто віднесли «створення і функціонування вільних економічних зон» до відання АРК, але знову ж таки із зауваженням «відповідно до законодавства України». Тобто, якщо загальний порядок створення вільних економічних зон (порядок ініціювання, строки розгляду та затвердження тощо) було встановлено Законом України від 13 жовтня 1992 р., то порядок створення вільних економічних зон в АРК залишився невизначеним.

Практика пішла загальним порядком. Наприклад, вільна економічна зона «Сиваш» була створена шляхом ухвалення 23 лютого 1996 р. Закону України «Про деякі питання валютного регулювання та оподаткування суб'єктів експериментальної економічної зони «Сиваш». 21 грудня 2000 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим».

Як бачимо, Конституція АРК містить посилання на законодавство України. Відповідний Закон України посилається на Закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим», який вже не діє і роль якого на сучасному етапі виконує Конституція АРК. А Закон України «Про Автономну Республіку Крим», який на сьогодні є чинним в тій частині, що не суперечить Конституції АРК і діє нарівні з нею, в свою чергу, відносячи до відання АРК створення і функціонування вільних економічних зон, також посилається на законодавство України.

Отже, виникає замкнуте коло, яке складається з відсильних (або, як їх називає П. Рабінович, «посилкових»¹) правових норм. Вважаємо, що особливості порядку створення вільних економічних зон в АРК мають бути враховані в Законі «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», до якого слід внести відповідні зміни.

Конституція АРК також більш розгорнуто, ніж Конституція України, закріплює повноваження відповідних органів влади АРК у сфері економіки та фінансів. Так, за Верховною Радою АРК визнаються такі повноваження: визначення по-

¹ Див.: Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Посібник. – Бородянка, 1993. – С. 82.

рядку управління майном, яке належить АРК; визначення порядку управління майном, яке знаходиться на балансі Верховної Ради АРК; визначення переліку майна АРК, яке підлягає і яке не підлягає приватизації; затвердження бюджету АРК і внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; утворення Рахункової палати Верховної Ради АРК для здійснення контролю від імені Верховної Ради АРК за використанням коштів бюджету АРК органами виконавчої влади; призначення на посаду і звільнення з посади голови Рахункової палати Верховної Ради АРК за поданням Голови Верховної Ради АРК; встановлення податків і пільг щодо оподатковування згідно з законами України; за пропозицією Ради міністрів АРК прийняття рішень про випуск місцевих позик; за пропозицією Ради міністрів АРК визначення порядку утворення цільових (у тому числі валютних) фондів; затвердження положень про ці фонди; контроль за використанням коштів зазначених фондів; затвердження звітів про використання цих фондів; за поданням Ради міністрів АРК затвердження програм АРК з питань соціально-економічного і культурного розвитку; раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища відповідно до загальнодержавних програм, внесення змін до них і контроль за їх виконанням, а також участь у формуванні основних принципів внутрішньополітичної, зовнішньоекономічної і зовнішньополітичної діяльності України з питань, що стосуються інтересів АРК».

Однак на практиці здійснення зазначених повноважень є досить проблематичним, передусім з огляду на те, що вони сформульовані не досить чітко і недостатньо визначено. Наприклад, не зовсім зрозуміло, яким чином Верховна Рада АРК може брати участь у формуванні основних принципів зовнішньоекономічної діяльності з питань, що стосуються інтересів АРК, адже згідно з п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції України «засади зовнішньоекономічної діяльності» (у цьому контексті термін «засади» використовується як тотожний поняттю «принципи») визначаються виключно законами України. Якихось особливих механізмів чи специфічних форм впливу на процес підготовки та прийняття законів у парламенті України з боку представницького органу АРК чинне законодавство не передбачає. Тому в цьому разі, так само як і у будь-якому іншому,

Верховна Рада АРК може розробити відповідний законопроект чи пропозиції до законопроекту, який розроблено і уже внесено до парламенту, або проект змін до чинного Закону України.

Проте, як уже зазначалося, офіційно внести до українського парламенту такий проект чи пропозиції вона не має права. Це може зробити лише один із суб'єктів законодавчої ініціативи, перелік яких наводиться у ст. 93 Конституції України. Отже, жодних нових чи додаткових можливостей це повноваження у собі не містить, а відтак ніяких прав не надає, а лише повторює очевидні теоретичні аксіоми. А от з точки зору юридичної техніки це положення лише перевантажує Конституцію АРК і створює певні ілюзії серед політичної еліти та електорату АРК.

Окремого аналізу потребує таке повноваження Верховної Ради АРК як «встановлення податків і пільг щодо оподаткування відповідно до законів України» (пп. 8 п. 2 ст. 26 Конституції АРК). Це положення, особливо його перша частина, прямо суперечить Основному Закону України. Слід звернути увагу на особливості юридичної техніки, що застосовувалася законодавцем при формулюванні ч. 1 ст. 67 Конституції України, з якої випливає, що порядок сплати податків і їх розміри можуть бути встановлені лише законом. Сплата податків визнається одним із основних обов'язків особи. А згідно з п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України «основні обов'язки громадянина» визначаються виключно законами України. У п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України також закріплено положення, згідно з яким «система оподаткування, податки і збори» встановлюються виключно законами України.

Оскільки відповідно до Конституції України (ст. 75) право приймати закони належить виключно Верховній Раді України як єдиному органу законодавчої влади в державі, Верховна Рада АРК таких функцій не виконує. Тому її право встановлювати податки на практиці є нереальним. Більше того, приймаючи у лютому 1998 р. Закон України «Про Верховну Раду АРК», українські законодавці знехтували положеннями Конституції України і тим самим фактично спричинили внесення до нової Конституції АРК положення, яке надає право її Верховній Раді встановлювати податки, що прямо суперечить Основному Закону України.

Стосовно ж права встановлювати пільги щодо оподаткування слід зазначити, що це можливо лише у межах сум, які відповідно до законів про оподаткування надходять до бюджету АРК.

У цілому взаємовідносини України та АРК у фінансово-економічній сфері ускладнюються тим, що:

- не визначено роль АРК у створенні вільних економічних зон;
- всупереч Основному Закону України в Конституції АРК визнаються право АРК брати участь у формуванні засад зовнішньополітичної діяльності, право встановлювати податки тощо;
- істотними є термінологічні відмінності між Конституцією АРК та чинним українським законодавством;
- у жодному законодавчому акті не закріплено існування власності АРК нарівні з державною, комунальною, колективною та приватною;

— текст Конституції АРК істотно перевантажений відсиловними нормами, які ускладнюють ефективну співпрацю України та Криму в усіх сферах суспільного життя.

В цілому аналіз Конституції України та Конституції АРК, а також чинного українського законодавства дозволяє зробити висновок, що останнє фактично створює серед широкого загалу АРК певні ілюзії та породжує надмірні сподівання щодо реальних можливостей АРК в економіці та бюджетно-фінансовій сфері. Це переконує, що можливості АРК у сфері розвитку економіки та фінансів є обмеженими і можуть здійснюватися лише на основі загальнодержавного українського законодавства, постійної взаємодії та узгодження рішень і діяльності органів АРК з органами державної влади України.

Надійшла до редколегії 10.07.01

О. Бринцев, асистент (НЮА України)

До питання про систему універсальних способів захисту прав у сфері підприємництва

Способи захисту прав традиційно визначаються як передбачені законом заходи, за допомогою яких може бути досяг-