

Міністерство освіти і науки,
молоді та спорту України
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника

Юридичний інститут

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми
вдосконалення чинного
законодавства України**

Випуск XXVII

м. Івано-Франківськ, 2011

ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ НА ТЕРИТОРІЯХ СПЕЦІАЛЬНИХ (ВІЛЬНИХ) ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

УДК 341.22

Спеціальні (вільні) економічні зони є суттєвими елементами структурних перетворень світової економічної системи. Наприкінці 1990-их років в Україні створено низку спеціальних економічних зон, де запроваджувалися пільгові режими здійснення господарської діяльності, зокрема, щодо оподаткування прибутків та ввезення товарів і обладнання. Створення таких вільних економічних зон в Україні стало одним із засобів перенесення центру ваги управління соціально-економічними процесами на регіональний рівень. Це одна з форм ефективної організації регіонального розвитку економіки, що

цілком збігається із загальнодержавним підходом її реструктуризації та розширення самостійності регіонів. Значна увага при цьому зосереджується на органах управління спеціальними (вільними) економічними зонами, структура, функції та повноваження яких визначаються залежно від типу, розмірів, кількості працівників та/або мешканців на території спеціальної (вільної) економічної зони.

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 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 [1]. Функції цього органу може бути покладено на одного із суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони. Державне регулювання діяльності СЕЗ здійснюють органи державної виконавчої влади України, до компетенції яких входить контроль за додержанням вимог законодавства України на території, де створено СЕЗ (ч. 2 ст. 9 Закону про СЕЗ в Україні) [1]. Суди, правоохоронні органи, а також органи контролю за додержанням екологічних, санітарних та інших норм керуються при здійсненні своїх функцій чинним законодавством України, за винятками, передбаченими законодавчим актом про конкретну спеціальну (вільну) економічну зону [1]. Орган господарського розвитку і управління та суб'єкти економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони є самостійними у здійсненні своєї діяльності стосовно органів державного управління України, за винятками, передбаченими законодавчими актами України. Органи державного управління України не несуть відповідальності за дії органу господарського розвитку і управління та суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони, якщо інше не передбачено законодавчим актом про створення спеціальної (вільної) економічної зони або договором між ними [1].

Органи господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони не несуть відповідальності за дії місцевих Рад та місцевих державних адміністрацій. Місцеві Ради та місцеві державні адміністрації не несуть відповідальності за дії органу господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони та суб'єктів економічної діяльності спеціальної економічної зони, якщо інше не передбачено законом про створення спеціальної (вільної) економічної зони або договором між ними [1].

Таким чином, на підставі аналізу чинного законодавства можна зробити висновок, що органами управління ВЕЗ є місцеві ради та місцеві державні адміністрації, орган господарського розвитку і управління СЕЗ, рада з питань вільної економічної зони (в окремих ВЕЗ). Якщо вищезазначеним Законом про СЕЗ в Україні передбачені тільки такі органи управління СЕЗ, то в законах про створення конкретних зон є деякі відмінності. Проте ці відмінності не стосуються органу господарського розвитку і управління СЕЗ. Створення

такого органу передбачено майже в усіх нормативно-правових актах, що регламентують порядок утворення і механізм функціонування відповідної зони. Винятком, наприклад, може бути Положення про СЕЗ «Інтерпорт Ковель», затверджене постановою Кабінету Міністрів від 15 травня 2000 року № 796 [2], де у пункті 4 цей орган називається Адміністрація СЕЗ «Інтерпорт Ковель». Звертаючись до інших СЕЗ в Україні, варто зазначити, що для кожної зони законодавчо закріплена власна система органів управління. Наприклад, згідно ст. 3 Закону України «Про спеціальну економічну зону «Рені» для цієї зони передбачені такі органи: Одеська обласна державна адміністрація, Ренійська районна державна адміністрація, Ренійська міська рада та її виконавчий комітет, орган господарського розвитку та управління СЕЗ «Рені» [3].

Розробники Закону про СЕЗ «Курортполіс Трускавець» як орган управління зоною передбачили Трускавецьку міську раду та її виконавчий комітет у межах своїх повноважень, орган господарського розвитку та управління СЕЗ «Курортполіс Трускавець», утворений Трускавецькою міською радою за участю суб'єктів підприємницької діяльності, які діють на території СЕЗ «Курортполіс Трускавець» (ст. 3) [4]. Такі ж самі органи визначені і в Законі про СЕЗ «Славутич»: Славутицька міська рада та її виконавчий комітет у межах своїх повноважень [5] (ст.3).

Система органів управління СЕЗ «Донецьк», «Азов», «Порт Крим», «Інтерпорт Ковель» істотно відрізняється від попередніх зон. Головна особливість полягає у тому, що поряд з обов'язковою участю у процесі управління СЕЗ відповідних органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, формується ще одна організаційна структура – Рада з питань територій пріоритетного розвитку та спеціальної економічної зони «Порт Крим» для СЕЗ «Порт Крим», Рада з питань спеціальних економічних зон та спеціального режиму інвестиційної діяльності в Донецькій області для СЕЗ «Донецьк» і «Азов», а також Рада з питань розвитку спеціальної економічної зони «Інтерпорт Ковель» [2; 6; 7].

Незважаючи на різницю у назвах, сутність вищевказаного органу у всіх СЕЗ однакова. Цей орган – проміжна управлінська структура в загальній системі управління СЕЗ і територій пріоритетного розвитку.

Таким чином, у загальній системі органів управління СЕЗ в Україні, про яку згадувалося вище, одночасно представлені усі організаційні структури та державні органи, від дій яких залежить функціонування та розвиток СЕЗ. З таких позицій звернемося до вже відомої світової практики побудови системи органів управління зоною. Як відзначають деякі російські спеціалісти, загальним і принциповим моментом є те, що зона, будучи локальною соціально-економічною системою, повинна мати локальну, відносно-відособлену систему адміністративно-господарського управління, тобто перебувати поза юрисдикцією галузевих міністерств і центральних відомств. Інакше можуть виникати конфлікти як на міжвідомчому рівні (з приводу

системи управління і юрисдикції в зонах), так і між зоною і різноманітними державними інстанціями (останні схильні використовувати у своїх інтересах їх економічну свободу). У зв'язку з цим для запобігання вищезгаданім конфліктам ці ж самі автори пропонують: – створення функціональної структури управління зоною на чолі з адміністрацією, яка наділяється значними владними повноваженнями, включаючи делеговані різноманітними відомствами; – наявність у країні державного органу з координації і контролю за розвитком зон, який наділений достатньою владою для захисту інтересів останніх. При цьому автори пропонують, щоб цей орган мав надвідомчий статус (наприклад, входив би в адміністративні структури при президентові країни) і не підпадав під опіку будь-якого спеціалізованого міністерства; – безпосереднє підпорядкування адміністрації зони (особливо значних зон) уповноваженому державному органу, обминаючи всі проміжні адміністративно-територіальні владні інстанції [8, с. 130].

На сьогодні відомо багато форм організації управління СЕЗ, кожній з яких властиві свої специфічні особливості управління, механізм реалізації і т.ін. Форма організації управління СЕЗ знаходиться в прямій залежності від рівня владних структур, які прийняли рішення про заснування зони [9, с. 119], що у кінцевому результаті визначає особливість механізму управління СЕЗ, систему преференцій і гарантій. Особливий інтерес з цього приводу викликає позиція російських учених, які пропонують виділяти дві форми управління СЕЗ (тобто дві системи органів управління зоною). На їх думку, перша форма передбачає: а) утворення спеціального органу виконавчої влади (спеціального державного урядового органу – Державний комітет), який координує, направляє і контролює роботу всіх інших органів управління СЕЗ, вирішує загальні питання функціонування зони, приймає рішення про утворення та організацію конкретної СЕЗ, визначає її межі, коло питань, що входять до компетенції місцевих органів управління з питань функціонування СЕЗ; б) організацію структурних підрозділів у місцевих органах виконавчої влади, що виконують функції управління на регіональному рівні. Зональна адміністрація, яка утворюється, або місцеві органи виконавчої влади (штату, провінції, муніципії) вирішують адміністративно-господарські питання діяльності зон у рамках повноважень, визначених урядовим органом; в) формування державної або акціонерної господарської компанії – адміністративної організації, яка займається головним чином питаннями господарського управління зоною і капітального будівництва. Така зональна компанія розвитку у формі акціонерного товариства або товариства з обмеженою відповідальністю може знаходитися у повній власності адміністрації зони або контролюватися нею (при акціонерній формі зональні влади мають 51% акцій). Вона є адміністративно-господарським органом, який безпосередньо управляє зоною. До складу вищевказаної компанії входять такі керівні органи: – правління директорів (представники міністерств і приватних фірм) вирішує питання стратегічного розвитку СЕЗ; – виконавча дирекція вирішує практичні питання

виробництва, не втручаючись у діяльність зареєстрованих у зоні фірм [10, с. 29-33].

Стосовно другої форми управління СЕЗ слід зазначити наступне: а) урядовий координуючий орган, який регулює загальні питання діяльності СЕЗ, відсутній, а його функції частково виконує місцевий орган управління території розташування зони; б) місцеві органи управління приймають на себе частину питань відсутнього державного урядового органу і вирішують конкретні адміністративно-господарські питання в межах своєї компетенції з передачею частини своїх функцій створеній господарській компанії; в) державна або акціонерна господарська компанія розв'язує не тільки питання управління СЕЗ і капітального будівництва зони, але і виконує частину делегованих їй функцій місцевих органів влади з координації діяльності усередині СЕЗ [9, с. 118–119].

У сучасній науці існує безліч підходів щодо системи органів управління СЕЗ. За умови функціонування СЕЗ в межах цілого міста деякі дослідники вважають, що така система може бути організована або за принципом утворення асоціації підприємств і організацій зони при провідній ролі в ній міських, районних Рад, або шляхом утворення спеціалізованої корпорації, яка здійснює управління зоною і не пов'язана безпосередньо з територіальними органами управління [11, с.33].

Статтею 10 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [1] передбачено функції та повноваження місцевих рад та місцевої державної адміністрації щодо управління спеціальними (вільними) економічними зонами. Місцеві Ради та місцеві державні адміністрації, на території яких розташована спеціальна (вільна) економічна зона, здійснюють свої повноваження на території зони у повному обсязі, якщо законодавчими актами про створення спеціальних (вільних) економічних зон не передбачено інше. Крім того, до сфери повноважень місцевих Рад депутатів та місцевої державної адміністрації належить: - внесення пропозицій щодо змін у статусі спеціальної (вільної) економічної зони в порядку, встановленому чинним законодавством; - вирішення разом з органами державної виконавчої влади, суб'єктами економічної діяльності та профспілковими організаціями спеціальної (вільної) економічної зони питань, пов'язаних із специфікою правового та фінансового забезпечення, соціального захисту громадян України, які проживають на території зазначеної зони.

До сфери повноважень місцевих Рад та місцевих державних адміністрацій також належить укладення з органом господарського розвитку спеціальної (вільної) економічної зони генеральної угоди про передачу в її користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури, розташованих на цій території, та природних ресурсів [1]. Місцеві Ради та місцеві державні адміністрації, на території яких розташована спеціальна (вільна) економічна зона, можуть мати своїх представників у керівництві органу господарського розвитку і

управління спеціальної (вільної) економічної зони [1].

Функції та повноваження органу господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони визначаються законом про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони. Не можна залишити без уваги той аспект, що серед усього законодавства про СЕЗ в Україні немає чіткого розподілу функцій та компетенції органів управління спеціальними зонами. Наприклад, у Положенні про СЕЗ «Інтерпорт Ковель» визначені повноваження Ради з питань розвитку СЕЗ «Інтерпорт Ковель», Адміністрації СЕЗ, але зовсім не вказані повноваження ще однієї ланки органів управління зоною – органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [2]. В іншому документі (Закон про СЕЗ «Яворів») зазначено, що органами управління СЕЗ «Яворів», крім органу господарського розвитку і управління СЕЗ, є Яворівська районна рада та Яворівська районна державна адміністрація. Однак, якщо повноваження останнього органу закріплені в законі (ч. 2 ст. 4), то зовсім не визначена сфера компетенції Яворівської районної ради.

Цікавим, на наш погляд, є також той факт, що в окремих законах, які регулюють питання утворення і функціонування СЕЗ на території України, ряд повноважень віднесено до різних органів управління СЕЗ. Так, наприклад, якщо розробка і забезпечення реалізації стратегічних та поточних програм розвитку СЕЗ «Яворів» віднесено до сфери компетенції Яворівської районної державної адміністрації, то згідно з Законом про СЕЗ «Миколаїв» затвердження таких програм займається орган місцевого самоврядування (Миколаївська міська рада), а розробляє та забезпечує відповідну реалізацію орган господарського розвитку і управління СЕЗ «Миколаїв». Згідно з пунктом 1 частини 2 статті 11 Закону про СЕЗ в Україні на орган господарського розвитку і управління СЕЗ покладено визначення перспективних напрямків розвитку СЕЗ, але, як бачимо, в основному цю функцію виконують інші органи управління зоною [12, с. 114].

У більшості законів про СЕЗ в Україні такі повноваження, як здійснення разом з відповідними органами заходів щодо забезпечення законності і правопорядку, економічної та екологічної безпеки на території СЕЗ, а також складання та подання статистичної звітності про функціонування СЕЗ (Закони про СЕЗ «Рені», «Миколаїв», «Славутич», «Порт Крим»), має орган господарського розвитку і управління СЕЗ. Законом про СЕЗ «Яворів» здійснення цих повноважень покладено на відповідну районну державну адміністрацію [12, с. 14].

У законодавстві про СЕЗ в Україні чітко визначено, що внесення пропозицій про зміни в статусі СЕЗ належить органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям території розміщення зони (п. 1 ч. 1 ст. 10 Закону про СЕЗ в Україні) [1]. Практично в усіх нормативно-правових актах, прийнятих щодо конкретних зон, зазначається те ж саме. Але у Законі про СЕЗ «Миколаїв» законодавець таким правом

відповідні органи чомусь не наділив, що протирічить Закону про СЕЗ в Україні. Останній є базовим документом у цій сфері, і на його основі повинні будуватися інші нормативно-правові акти, які регулюють питання утворення і функціонування кожної окремо взятої зони.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що основу адміністративно-правового статусу органу управління СЕЗ складає його компетенція, тобто сукупність повноважень (прав і обов'язків) з виконання певних функцій (вирішення завдань) стосовно тієї чи іншої сфери діяльності, а також правова відповідальність за невиконання або неналежне їх виконання. Проведений аналіз законодавства про СЕЗ дозволив прийти до висновку про необхідність проведення повної кодифікації загального законодавства про СЕЗ у відповідній главі Господарського кодексу України. А до того є необхідним прийняття Закону України від 13 жовтня 1992 р. «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» в новій редакції із закріпленням в ньому загальних положень щодо всіх СЕЗ, які на сьогоднішній день багаторазово дублюючись, переходять з одного спеціального акта в інший. Спеціальні закони про кожну СЕЗ мають містити лише спеціальні норми, які відображають особливості здійснення господарської діяльності лише в цій окремій СЕЗ.

1. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. № 2673-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 50. – Ст.676.
2. Положення про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель»: Затв. постановою Кабінету Міністрів України «Про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель» від 15 травня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 20. – Ст. 828.
3. Закон України «Про спеціальну зону Рені» від 23.03.2000 р. № 1605 – ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 25. - Ст.196.
4. Закон України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортополіс Трускавець» від 18. 03.1999 р. № 514-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 18. – Ст. 139.
5. Закон України «Про спеціальну економічну зону «Славутич» від 03.06. 1999 р. № 721-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 32. – Ст. 263.
6. Закон України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 24.12.1998 р. № 356-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 7. – Ст.50.
7. Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим» від 21.12.2000 р. № 2189-ІІІ // Відомості Верховної Ради України.- 2001. - № 9. – Ст. 40.
8. Смородинская Н. Свободные экономические зоны: мировой опыт и перспективы / Н. Смородинская, А. Капустин // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 126–140.
9. Дерюгина С.В. Правовые аспекты понятия «свободная экономическая зона» / С.В. Дерюгина // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 115–121.
10. Перспективи функціонування спеціальних економічних зон в Україні в умовах створення вільної торгівлі з ЄС // <http://niss.lviv.ua/analytics/77.htm>.
11. Макогон Ю.В. Региональные экономические связи и свободные экономические зоны /

Ю.В. Макогон, В.И. Ляшенко, В.А. Кравченко. – Донецк: ДонНУ, ІЗП НАН України, 2001. – 177 с.

12. Собакаръ А.О. *Організаційно-правові основи утворення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Собакаръ Андрій Олексійович. – Д., 2002. – 219 с.*

Олійник О.С. Органи управління на територіях спеціальних (вільних) економічних зон: окремі аспекти

В статті розкривається система органів управління спеціальними (вільними) економічними зонами в Україні в сучасний період. Проаналізовані відмінності щодо органів управління СЕЗ на рівні законодавства України.

Ключові слова: орган управління, спеціальна (вільна) економічна зона, органи місцевого самоврядування, компетенція.

Олейник О.С. Органы управления на территориях специальных (свободных) экономических зон: отдельные аспекты

В статье раскрывается система органов управления специальными (свободными) экономическими зонами в Украине в современный период. Проанализированы различия в отношении органов управления СЭЗ на уровне законодательства Украины.

Ключевые слова: орган управления, специальная (свободная) экономическая зона, органы местного самоуправления, компетенция.

Oliynyk O.S. Organs of management the special (free) economic areas: some aspects

In the article opens up system of organs of management the special (free) economic areas in Ukraine in a modern period. The analysed differences are in relation to the organs of management of SEZ at the level of legislation of Ukraine.

Keywords: management organ, special (free) economic area, organs of local self-government, jurisdiction.