

підставами не можливо розглядати договір між КІФ та КУА про управління активами КІФ в якості договору довірчого управління в розмінні глави 70 ЦК України. Так, КУА здійснює управління активами КІФ не від свого імені як управитель, а від імені КІФ (частина 5 статті 11 Закону України „Про ІСІ”). Також в якості активів, що передаються від КІФ до КУА, крім передбачених в статті 10 Закону України „Про ІСІ” складових статутного фонду, основними активами є грошові кошти отримані від розміщення акцій КІФ, що також не відповідає вимогам щодо довірчого управління (частина 2 статті 1030 ЦК України). Таким чином, визначені відмінності свідчать про неможливість отожднювання інститутів спільного інвестування з трастами, а відповідно і застосовувати до їх правового регулювання норми глави 70 ЦК України.

Розглянуті нами питання та наведені пропозиції щодо оптимізації правового регулювання діяльності ІСІ охоплюють лише незначну частину правовідносин пов'язаних з професійним інституційним інвестуванням. Проте вважаємо, що внесення змін до існуючого правового регулювання повинно створити більш сприятливі умови для потенційного інвестора та стимулювати інвестиційні процеси з використанням інститутів спільного інвестування.

РЕЗЮМЕ

В статті розглядаються питання правового регулювання діяльності інститутів спільного інвестування, підготовлено пропозиції щодо його удосконалення.

Ключові слова: інститути спільного інвестування, корпоративні та пайові інвестиційні фонди, трасти.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности институтов совместного инвестирования, подготовлены предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: институты совместного инвестирования, корпоративные и паевые инвестиционные фонды, трасты.

SUMMARY

The article considers questions of legal regulation activity of institutes of joint investment, propositions for its acceleration are prepared.

Key words: institutes of joint investment, corporate and share investment funds, trusts.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Рубцов Б.Б. Мировые рынки ценных бумаг. – М.: Издательство «Экзамен», 2002.- С. 105.
2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. - К.: Наук. думка, 1990. - С.35.
3. Статья 30 Закона Республики Казахстан «Об инвестиционных фондах» от 7 июля 2004 года № 576-2 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon>.
4. Севрюкова И.Ф. Вещные права и доверительная собственность в гражданском законодательстве Украины // Право собственности в Украине. – К.. 1996. – С. 149.

УДК 330.332

ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ДІЯЛЬНОСТІ СЕЗ І ТПР

Разбейко Н.В., науковий співробітник РФ НІСД в м. Донецьку

Окремі питання правового режиму СЕЗ і ТПР досліджено в роботах В. Андрєєва, Л. Васильєва, Т. Єршової, В.П. Кузьменко, Л.І. Кузнєцова Ю.В. Макогона, В.П. Письмак, О. Соїної та інших. Проте, оптимізації правового режиму діяльності СЕЗ і ТПР на сучасному розвитку економіки країни уваги приділено недостатньо.

Мета дослідження – визначити поняття „правового режиму СЕЗ і ТПР”, розмежувати поняття „правового режиму СЕЗ і ТПР” та сходне поняття „спеціального режимом господарювання СЕЗ та ТПР”; визначити оптимальні критерії оцінки діяльності СЕЗ і ТПР.

Оптимізація (від лат. Optimum - найкраще) - максимізація економічного добробуту суспільства по відношенню до макроекономічних цілей. Найбільш надійним способом знаходження найкращого варіанту є порівняльна оцінка всіх можливих варіантів (альтернатив) [1]¹. Отже, щоб з'ясувати як саме слід щось оптимізувати, необхідно визначити *об'єкт та предмет дослідження, критерії порівняння, і власне порівняльна оцінка всіх можливих варіантів*.

Об'єкт дослідження – є сукупність відносин, що складаються в процесі діяльності СЕЗ і ТПР.

Предмет дослідження – оптимізація правового режиму діяльності СЕЗ і ТПР, яка визначається специфікою правового регулювання, методами та механізмом їх дії: теоретико-правові основи та прикладні аспекти аналізу та систематизації діяльності СЕЗ і ТПР.

Можна погодитись з точкою зору, що під **правовим режимом** слід розуміти певний порядок правового

© Разбейко Н.В., 2011

¹ Большая советская энциклопедия. — М.: Советская энциклопедия. 1969 -1978.// Режим доступу:<http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord=%D0%9E%D0%BF%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F&stypе=0>

регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення **способів, методів та типів** правового регулювання[2, с. 213-217]¹. Саме знаходження найкращого варіанту поєднання **способів, методів та типів** правового регулювання діяльності СЕЗ і ТПР шляхом порівняльної оцінки всіх можливих варіантів і є оптимізацією правового режиму діяльності СЕЗ і ТПР.

До **основних способів** правового регулювання належать дозвіл, зобов'язання та заборона. **Допоміжними способами** правового регулювання є примус, заохочення, покарання, надання пільг, виключення з переліку обов'язків, пом'якшення юридичної відповідальності та ін. Щодо діяльності СЕЗ і ТПР здебільшого застосовуються такі способи як дозвіл, заохочення, надання пільг та інш.

Те чи інше сполучення основних і допоміжних способів правового регулювання, наявність (чи відсутність) можливості у осіб, на яких воно поширюється, самостійно встановлювати та уточнювати правові форми їх поведінки, характер підстав, з настанням яких пов'язуються виникнення, зміна та припинення правових стосунків між ними, а також ступінь деталізованості правового регулювання дають уявлення про **методи правового регулювання** суспільних відносин, які використовуються при його здійсненні. Поряд з *імперативним* (наприклад, адміністративні накази) та *диспозитивним* (зокрема, через укладення між собою різноманітних правочинів) методами, які є основними різновидами методів правового регулювання, в ньому можуть застосовуватися також *методи рекомендацій* та *заохочення*, що мають переважно субсидіарний (додатковий) характер. Щодо діяльності СЕЗ і ТПР застосовується імперативний метод їх створення на основі спеціального законодавства та метод заохочення їх подальшого розвитку.

Розрізняють два **типи** правового регулювання: *загальнодозволеній* і *спеціально дозволеної*. Щодо діяльності СЕЗ і ТПР переважно застосовується спеціально дозволеної певними законами тип правового регулювання.

Під **ефективністю правового регулювання** розуміють зумовлену його організацією конкретну міру результативності правового регулювання, яка виявляється у певному співвідношенні між очікуваними та фактичними наслідками дії права на суспільні відносини[2, с. 223]². Ефективність правового регулювання діяльності СЕЗ і ТПР може оцінюватися за різними критеріями. Одним з її можливих показників є з'ясування того, **чи забезпечують** обрані в процесі правової регламентації суспільних відносин конкретні способи регулятивного впливу на поведінку людей (дозволи, заборони, зобов'язання, рекомендації, заохочення тощо) відповідні ним форми реалізації правових норм (використання, виконання, дотримання).

Інший підхід до оцінки ефективності правового регулювання полягає в аналізі того, якою мірою зазначені форми реалізації норм права забезпечують досягнення всього спектра намічених при його плануванні правових цілей: кінцевих та проміжних, основних та вторинних.

В цьому дослідженні ефективність правового регулювання діяльності СЕЗ і ТПР та оптимізація їх правового режиму визначається не тільки вказаними чинниками, а і економічними показниками.

Переходячи до аналізу визначення в законодавстві понять СЕЗ і ТПР можна знайти деякі непорозуміння. Спеціальний режим господарювання розглядається як синонім спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, що не відповідає дійсності. Різновидами спеціального режиму господарювання є окрім СЕЗ та ТПР також концесія, господарське забезпечення Збройних сил України, господарювання в умовах надзвичайного, воєнного станів тощо. В Господарському кодексі України вперше систематизовані норми права, які встановлюють специфіку господарської діяльності на певних територіях, у певних галузях народного господарства. *Разом із цим, Господарський кодекс України не визначає, термін „спеціальний режим господарювання”.*

На наш погляд, під **спеціальним режимом господарювання СЕЗ та ТПР** слід розуміти особливий порядок здійснення господарської діяльності суб'єктами на території СЕЗ та ТПР, який відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством. Проте, правовий режим СЕЗ і ТПР включає в себе не тільки здійснення господарської діяльності суб'єктами СЕЗ та ТПР, а і політику держави (щодо зменшення оподаткування, надання пільг, додаткової звітності і т.і.).

Слід виділити такі критерії віднесення до спеціального режиму господарювання СЕЗ та ТПР: наявність спеціального закону про конкретну СЕЗ або ТПР, який містить спеціальні правила; встановлення спеціального дозвоільного порядку, не передбаченого загальним законодавством, для здійснення господарської діяльності на території СЕЗ або ТПР; законодавче закріплення обмежень та/або заохочень суб'єктів господарювання під час організації та здійснення господарської діяльності на території СЕЗ або ТПР. Усі перераховані критерії мають бути дотримані в сукупності, тільки тоді той чи інший режим можна віднести до спеціального режиму господарювання СЕЗ та ТПР.

Таким чином, особливостями спеціального правового режиму господарювання СЕЗ та ТПР, є: вказаний режим поєднує норми права, що встановлюють специфіку правового регулювання СЕЗ та ТПР; має місце відособленість юридичних норм, які комплексно регулюють організацію та здійснення господарської

¹ Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В.Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.

² Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В.Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.

діяльності в СЕЗ та ТПР.

Правовий режим діяльності СЕЗ і ТПР - встановлений законодавством особливий порядок використання територій, спрямований на створення умов для економічного зростання, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, залучення інвестицій (в тому числі - іноземних), відновлення інноваційних процесів, розвитку національного виробництва та експортного потенціалу, забезпечення зайнятості населення, поліпшення соціально-економічної ситуації в регіонах. Оскільки вказане поняття „**правового режиму діяльності СЕЗ і ТПР**” відсутнє в законодавстві, пропонується внести його в кожний окремий закон регулювання кожної СЕЗ.

Спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України (Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 № 2673-ХІІ [3])¹.

Територія пріоритетного розвитку - це територія в межах міста, району, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови та на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності з метою створення нових робочих місць (ЗУ „Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області” від 24 грудня 1998 року N 356-ХІV[4]²).

Одним із головних критеріїв оптимізації є критерій політичного напрямку держави – вектору до входження України в ЄС.

СЕЗ Польщі стали одним із основних предметів переговорів по вступу цієї країни в ЄС. Комісія ЄС була незадоволена кількістю польських зон, схемою податкових пільг, довготривалим характером пільг; пільговим режимом автомобілебудування, текстильної промисловості, металургії, суднобудування. Після тривалих переговорів з ЄС польський парламент змінив принципи пільгового оподаткування, в результаті чого розмір пільг був зменшений та залежить від обсягу інвестицій. Наприклад, ля підприємств автомобілебудівної промисловості максимальний розмір державної і муніципальної підтримки встановлений у розмірі 30% від тих інвестицій, які будуть здійснені в СЕЗ. Пільги для малих та середніх підприємств збережені на 20 років. Якби зміни не були внесені в польське законодавство, то з моменту вступу Польщі в ЄС, автоматично вступили би норми ЄС, які передбачають більш жорсткіші обмеження по наданню державної та муніципальної допомоги господарюючим суб'єктам СЕЗ. Подібний сценарій призведе до поступового, але неминучого нівелювання, а потім повному скасуванню регіональних пільг і преференцій, які перешкоджають нормальному розвитку конкуренції. В ході переговорів з ЄС визнана необхідність достатньо тривалого періоду адаптації, який дозволив би відносно безболісно відмовитись від використання інструментарію СЕЗ[5, с. 181-183]³.

На практиці гармонізація законодавства України підмінюється повним скасуванням пільг в умовах спеціального режиму господарювання, що не збігається з досвідом Польщі, Угорщини, Чехії, тобто країн, які недавно стали членами ЄС. Можливо необхідність у заохочувальних режимах господарювання відпаде після вступу України до ЄС, коли плюси таких режимів компенсуються плюсами членства в ЄС. Але до вступу в ЄС нема сенсу відмовлятися від заохочувальних режимів господарювання. Тому необхідно:

по-перше, не скасовувати необачно всі пільгові режими, а проводити поетапну роботу з гармонізації законодавства України про спеціальний режим господарювання із законодавством ЄС;

по-друге, у Господарському кодексі України визначити загальні принципи створення і функціонування заохочувальних режимів господарювання, а саме: обмежити термін функціонування заохочувального режиму господарювання; установити критерії для територій, яким може привласнюватися спеціальний статус; визначити конкретний перелік пільг для нових суб'єктів спеціального режиму господарювання; обмежити обсяг наданих пільг залежно від суми інвестицій;

по-третє, вести переговорний процес із ЄС для ухвалення рішення, що дозволить знайти компроміс між усіма зацікавленими сторонами.

Таким чином, якщо законодавство про спеціальний режим господарювання буде гармонізовано із законодавством ЄС, то питання функціонування спеціального режиму господарювання не буде розмінною

¹ Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 № 2673-ХІІ// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

² Закон України „Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області” від 24 грудня 1998 року N 356-ХІV// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

³ Вялкин А.Г. Специальные экономические зоны на территории Польши // Всероссийский экономический журнал «ЭКО». – 2005. – № 4. – С. 174-183.

картою в процесі вступу України до ЄС і не виникне необхідність відшкодовувати інвесторам утрати від невиконання державою своїх зобов'язань[6, с. 28]¹.

Правовий режим діяльності СЕЗ і ТПР являє собою наочний приклад необхідності забезпечення розумного сполучення публічно-правових і приватноправових засад, особливо в питаннях надання митних та податкових пільг суб'єктам СЕЗ і ТПР.

Загальною характерною рисою різних видів вільних економічних зон є наявність сприятливого інвестиційного клімату, що включає в себе митні пільги. Аналіз законодавства, що встановлює механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, дозволяє дійти висновку, що кожному виду таких зон відповідає свій специфічний набір пільг.

31 березня 2005 року припинено спеціальний правовий режим підприємницької діяльності та особливості оподаткування на територіях окремих спеціальних економічних зон.

Підставою виникнення спорів у цій категорії справ є відмова митних органів у митному оформленні товарів на пільгових умовах. В обґрунтування таких рішень митні органи посилаються на приписи Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів" [7-8]^{2, 3}.

Законодавство про ТПР настільки тісно пов'язане з законодавством про СЕЗ, що неможливо проаналізувати норми права про ТПР і не торкнутись СЕЗ.

Аналіз нормативно-правових актів про спеціальні економічні зони показує, що велика частина норм права дублюється, разом із цим існують суперечливі норми права, що регулюють ідентичні правовідносини в різних спеціальних економічних зонах. Наприклад, питання управління в спеціальних економічних зонах регулюється законодавчими актами про конкретні спеціальні економічні зони не ідентично і при цьому, найчастіше, норми Законів і Указів Президента не збігаються із Законом «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Так, Рада з питань спеціальних економічних зон створюється на основі законодавчих актів про конкретну спеціальну економічну зону, але при цьому не передбачена Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Норми права, які передбачають пільгові режими, також відрізняються в різних спеціальних економічних зонах, що створює спірні ситуації та породжує конфлікти. Для вирішення всіх перерахованих вище проблем необхідно кодифікувати норми права про спеціальні економічні зони, для чого доцільно внести доповнення до Господарського кодексу України, де визначити критерії території, на якій може створюватися спеціальна економічна зона, а також установити термін дії спеціального режиму господарювання, загальні органи управління, що створюються в усіх спеціальних економічних зонах, і їхні повноваження, указати конкретні пільги, які надаються суб'єктам господарювання залежно від виду спеціальної економічної зони, й умови надання пільгових режимів[6, с. 22]⁴.

Гостро постає питання визначення ефективності правового регулювання в умовах заохочувального спеціального режиму господарювання. Це обумовлено тим, що існує точка зору про те, що законодавче закріплення режимів для території, або галузі економіки негативно відображається на економічних процесах відносно бюджетних надходжень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 №184[21] затверджений Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності. Порядок встановлює процедуру проведення центральними і місцевими органами виконавчої влади та Радою міністрів Автономної Республіки Крим аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (далі - аналіз). Аналіз проводиться за такими напрямками: соціально-економічні результати; фінансові результати (в тому числі відносини з бюджетами); організаційне забезпечення діяльності органами управління СЕЗ і ТПР. Для здійснення комплексної оцінки бюджетної ефективності запровадження пільгового режиму оподаткування та визначення його впливу на фінансовий стан підприємств Мінфін, Державна податкова адміністрація та Держмитслужба можуть застосовувати розрахункові (інтегральні, відносні, індексні, синтетичні), балансові, нормативні та граничні показники, проводити факторний аналіз тощо.

За результатами аналізу відносять кожен СЕЗ і ТПР до однієї з трьох груп:

1) до I групи відносяться СЕЗ і ТПР, де: у повному обсязі проведено необхідні організаційні заходи

¹ Зельдіна О.Р. «Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання»: Автореферат дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 12.00.04/ Національна академія наук України, Інститут Економіко-Правових Досліджень. – Донецьк, 2007. – 39 с.

² Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду ВАСУ касаційних скарг на судові рішення у справах про порядок справляння митними органами передбачених законами податків і зборів// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

³ Лист Вишого адміністративного суду України „Про деякі питання практики вирішення справ, пов'язаних із застосуванням митного законодавства (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України)” від 23.04.2008 № 720/100/13-08// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁴ Зельдіна О.Р. «Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання»: Автореферат дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 12.00.04/ Національна академія наук України, Інститут Економіко-Правових Досліджень. – Донецьк, 2007. – 39 с.

щодо забезпечення їх ефективного функціонування; виконуються завдання, поставлені під час заснування конкретної СЕЗ і ТПР; сформовано позитивні тенденції соціально-економічного розвитку, які дають підстави прогнозувати нарощування показників діяльності СЕЗ і ТПР. Функціонування таких СЕЗ і ТПР оцінюється позитивно, спеціальний режим визнається цілком обґрунтованим і достатнім для отримання позитивних результатів, тому дію спеціального режиму рекомендується зберегти;

2) до II групи відносяться СЕЗ і ТПР, де: спостерігаються позитивні тенденції соціально-економічного розвитку, але потенціал для отримання позитивних результатів не задіяний повністю з ряду причин (короткий термін практичної діяльності, недостатнє нормативно-правове забезпечення, порівняно незначна інвестиційна привабливість регіону, недостатня забезпеченість інфраструктурою тощо); не в повному обсязі проведено організаційні заходи щодо забезпечення ефективного функціонування СЕЗ і ТПР; поетапне виконання завдань, поставлених під час заснування конкретної СЕЗ і ТПР, можливе після проведення додаткових організаційних, інформаційних та інших заходів. Для таких СЕЗ і ТПР встановлюється термін, після закінчення якого буде проведено додатковий аналіз та зроблено остаточний висновок про доцільність збереження спеціального режиму;

3) до III групи відносяться СЕЗ і ТПР, де: відсутні позитивні тенденції соціально-економічного розвитку; не виконуються завдання, поставлені під час заснування конкретної СЕЗ і ТПР; організаційні заходи щодо забезпечення ефективного функціонування виконувалися незадовільно. Функціонування таких СЕЗ і ТПР оцінюється негативно, застосування спеціального режиму визнається неефективним для регіону і тому рекомендується скасувати його дію на ТПР або ліквідувати СЕЗ, застосувати інші шляхи для розв'язання соціально-економічних проблем регіону.

Недоліком Порядку проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності, є застарілість його понять. Згідно Порядку, **спеціальний режим** визначений як спеціальний правовий режим економічної діяльності СЕЗ і ТПР, який передбачає введення податкових, митних та інших пільг, запровадження режиму спеціальної митної зони. Проте, відповідно Господарського кодексу різновидами спеціального режиму господарювання є також концесія, господарське забезпечення Збройних сил України, господарювання в умовах надзвичайного, воєнного станів тощо. *Необхідно внести відповідні зміни в Порядок, або викласти його в іншій редакції з урахуванням норм Господарського кодексу.*

З прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 №308 "Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта" [22] стало можливим відстеження результативності як проекту так прийнятого регуляторного акта, в тому разі і актів, що регулюють спеціальні режими господарювання. Стосовно прийнятого регуляторного акта здійснюється базове, повторне та періодичне відстеження у межах строків, установлених статтею 10 Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [23]. Проте, обов'язкові значення показників результативності регуляторного акта після набрання його чинності, в цій Методиці не встановлено.

В той же час, закріплені обов'язкові прогнози значення показників результативності проекту регуляторного акта, які будуть встановлюватися протягом різних періодів після набрання чинності актом: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта; кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта; розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства промислової політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 19.01.2005р. №12/33/17/27/4/26/715[24].¹ затвердженні критерії оцінки, основні параметри та показники діяльності спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності:

критерії оцінки, основні параметри розвитку та показники діяльності спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (форма 1);

перелік показників щодо визначення результатів реалізації інвестиційного проекту та діяльності підприємства (форма 2);

перелік показників щодо визначення результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності в розрізі пріоритетних видів економічної діяльності (форма 3);

перелік показників щодо визначення динаміки розвитку спеціальних (вільних) економічних зон і територій

¹ Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства промислової політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України „Про затвердження критеріїв оцінки, основних параметрів та показників діяльності спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 19.01.2005р. №12/33/17/27/4/26/715 // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0212-05>

із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (форма 4);

перелік показників щодо визначення основних параметрів розвитку спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (форма 5);

перелік показників щодо визначення ефективності функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (форма 6);

перелік показників щодо соціально-економічного розвитку територій розташування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (форма 7);

перелік показників щодо результатів діяльності базових підприємств (портів), де функціонують зовнішньоторговельні зони (форма 8).

Проте, вони не визначають ефективності функціонування вільних економічних зон, що спричинено:

1) неповнотою принципів, на яких базується аналіз із-за недотримання принципів динамізму, системності та відповідності пріоритетних напрямків розвитку СЕЗ очікуваним результатам діяльності;

2) визначення тільки результатів діяльності спеціальних режимів та їх впливу на економіку держави в цілому, а ефект від створення зон в регіонах зовсім не оцінюється, тобто аналіз проводиться тільки лише на мікро- та макрорівнях без обліку мезорівня;

3) проведення розрахунків абсолютних показників з використанням статистичних методів аналізу без врахування динамічного, факторного та порівняльного аналізу[25, с.56]¹.

Постанова КМУ від 28.02.2001р. та Наказ від 19.01.2005р. №12/33/17/27/4/26/715 направлені на те, щоб в'янути як виконує кожна зона покладені на неї завдання. В той же час, невіршеними питаннями залишаються питання оцінки впливу СЕЗ на регіональний розвиток.

Таким чином, для комплексного дослідження ефективності спеціального режиму господарювання необхідно підходити до цього питання системно, з врахуванням різних аспектів функціонування даних режимів. При розрахунку податковими та іншими державними органами співвідношення між наданими пільгами та надходженнями в бюджет від господарської діяльності суб'єктів спеціального режиму господарювання в розрахунок беруться тільки прямі надходження у вигляді податків та відрахувань, а це економічно необгрунтовано, так як не враховуються непрямі показники, тобто ефект мультиплікатора. Суть ефекту мультиплікатора в ринковій системі господарства полягає в наступному: збільшення інвестицій призводить до збільшення національного доходу суспільства, в той же час це величина більша, ніж первинний ріст інвестицій. Тобто висловлюючись образно, як камінь, кинутий в воду, викликає круги на воді, так і інвестиції вкладені в економіку, викликають круги у вигляді росту доходу та зайнятості[26, с.179]².

Висновки:

1. Для оптимізації діяльності СЕЗ та ТПР необхідно визначити не тільки знаходження найкращого варіанту поєднання **способів, методів та типів** правового регулювання діяльності СЕЗ і ТПР шляхом порівняльної оцінки всіх можливих варіантів (альтернатив), а і, перш за все, необхідно визначення критеріїв оцінки, напрямків аналізу, визначення прогалів в законодавстві щодо регулювання СЕЗ і ТПР.

Визначення терміну „правовий режим діяльності СЕЗ і ТПР” в законодавстві відсутнє, в зв'язку з чим пропонується вважати під **правовим режимом діяльності СЕЗ і ТПР** - встановлений законодавством особливий порядок використання територій, спрямований на створення умов для економічного зростання, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, залучення інвестицій (в тому числі - іноземних), відновлення інноваційних процесів, розвитку національного виробництва та експортного потенціалу, забезпечення зайнятості населення, поліпшення соціально-економічної ситуації в регіонах. Оскільки вказане поняття відсутнє в законодавстві, пропонується внести його в Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" та кожний окремий закон регулювання кожної СЕЗ та кожної ТПР. Правовий режим діяльності СЕЗ і ТПР являє собою наочний приклад необхідності забезпечення розумного сполучення публічно-правових і приватноправових засад. На практиці гармонізація законодавства України підмінюється повним скасуванням пільг в умовах спеціального режиму господарювання, що не збігається з досвідом Польщі, Угорщини, Чехії, тобто країн, які недавно стали членами ЄС. Можливо необхідність у заохочувальних режимах господарювання відпаде після вступу України до ЄС, коли плюси таких режимів компенсуються плюсами членства в ЄС. Але до вступу в ЄС нема сенсу відмовлятися від заохочувальних режимів господарювання.

2. Пропонуються наступні критерії оцінки діяльності СЕЗ і ТПР:

- внутрішньогалузевої конкурентоспроможності підприємств;
- ступень розроблення і виконання стратегічних та поточних програм розвитку кожної спеціальної (вільної) економічної зони і території, де запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності;
- кількість наданих державою коштів для виконання інноваційних проектів з метою підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняного виробництва;
- кількість інвестицій у пріоритетні галузі економіки;

¹ Прядко О.С. Аналіз ефективності інвестицій, залучених до вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку Донецького регіону// Статистика України. – 2005. - №1. – с. 55-59

² Кейнс Дж. Общая теория занятости, процесса и денег. – М.: Прогрес. – 1978. – 494 с.

- ступень оптимізації інвестиційної діяльності у пріоритетних видів економічної діяльності;
- кількості створення нових робочих місць та кількість збережених робочих місць;
- ступень тінізації економіки або ступень виведення економіки з тіні;
- ефект від створення зон в регіонах, тобто аналіз проводить не тільки лише на мікро- та макрорівнях, а і проводить обліку мезорівня;
- проводить розрахунки абсолютних показників з використанням статистичних методів аналізу з врахуванням динамічного, факторного та порівняльного аналізу, застосовувати ефект мультиплікатора.

3. В двох нормативно-правових актах наведені різні назви типів СЕЗ, що потребує врегулювання. Крім того, в законодавстві взагалі відсутній зміст, який вкладається у кожний вказаний тип СЕЗ (не розшифровуються ознаки, за яким СЕЗ можна віднести до того чи іншого типу). Необхідно Законом України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" передбачити більш детальний опис типів СЕЗ. Проте, слід уникати надто жорсткого обмеження, щоб уникнути бюрократичної тяганини в питаннях визначення типу. Необхідно закріпити в ЗУ "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" можливість змішування, тобто застосування одразу декілька типів зон.

Закінчився період дії Програми розвитку спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності. Це потребує затвердження нової Програми, яка повинна сприяти активізації процесу розвитку та оптимізації процесу створення СЕЗ і запровадження спеціальних режимів, водночас запобігаючи формуванню надмірної їх кількості та неефективній конкуренції щодо залучення інвесторів.

4. Варіанти поєднання **способів, методів та типів** правового регулювання діяльності СЕЗ і ТПР свідчать про загальну ефективність діяльності в цих зонах:

1) юридичні норми про СЕЗ і ТПР мають відповідність загальносоціальним закономірностям та природі суспільних відносин, що утворюють предмет правового регулювання; наявні відпрацьовані процедурні механізми реалізації норм матеріального права;

проте при формулюванні і викладенні правових приписів застосовується не весь комплекс правил та прийомів юридичної (законодавчої) техніки; організація системи законодавства не є оптимальною, чим значно погіршується орієнтація у наявному масиві нормативно-правових актів як населення, так і фахівців юридичної професії; відсутнє постійне вдосконалення та своєчасне оновлення законодавства, видання у разі необхідності правових актів інтерпретаційного характеру.

2) висока якість професійної підготовки та наявність достатніх стимулів для продуктивної роботи фахівців, що виконують обов'язки щодо здійснення правозастосовної та контрольно-наглядової діяльності за СЕЗ і ТПР, організації виконання судових та інших правових рішень; чіткий розподіл компетенції та узгодженість дій різних правових відомств, рівень їх матеріальної оснащеності та авторитету серед населення.

3) високий ступінь відповідності інтересів учасників суспільних відносин СЕЗ і ТПР, спрямованості правового регулювання; стан правової поінформованості згаданих осіб; відсутність значних розбіжностей між правовими та іншими соціальними нормами;

проте, для більш вдосконаленої відповідності інтересів учасників суспільних відносин СЕЗ і ТПР, спрямованості правового регулювання, необхідно все-таки відновити преференції, що були скасовані Законом України "Про державний бюджет України на 2005 рік".

5. Для подальшої активізації інвестиційних процесів у спеціальних (вільних) економічних зонах і на територіях із спеціальним режимом інвестиційної діяльності необхідно забезпечити:

розроблення і виконання стратегічних та поточних програм розвитку кожної спеціальної (вільної) економічної зони і території, де запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності;

надання державної підтримки насамперед для виконання інноваційних проектів з метою підвищення рівня конкурентоспроможності та технологічності вітчизняного виробництва в рамках діяльності суб'єктів вільних економічних зон;

стимулювання інвестицій у пріоритетні галузі економіки, сприяння впровадженню новітніх технологій та виробництву конкурентоспроможної на зовнішньому ринку продукції шляхом оптимізації пріоритетних видів економічної діяльності.

Також, **необхідна податкова оптимізація на мікро рівні** – це процес, пов'язаний з досягненням певних пропорцій усіх фінансових аспектів угоди або проекту, за допомогою медіації в суді (між податковим органом та суб'єктом господарювання). Введення в українське судочинство процедури медіації (примирення) може кардинально змінити спосіб та якість реагування вітчизняного правосуддя, особливо в податковій сфері. Наприклад, питання погашення податкового боргу хвилює як податковий орган, так і підприємця, а досягнення домовленості щодо строків, умов погашення боргу можливо завдяки присудовій медіації, проведеної суддею – медіатором. Для цього необхідно розробити та затвердити пакет законодавчих документів (спроба була зроблена в Донецькому апеляційному адміністративному суді – звіт можна побачити на сайті http://court.gov.ua/sud9102/mediation/m_zvit/).

Аналіз правотворчості та правореалізації норм про різні види спеціального режиму господарювання показав, що, незважаючи на прогалини в законодавстві, проблеми, наявні при реалізації спеціального режиму господарювання, нестабільність законодавства тощо, спеціальний режим господарювання являє собою реальну, а не декларативну можливість виходу з кризової ситуації, вирішення соціально-економічних проблем на

територіальному і галузевому рівнях, що свідчить про необхідність його модернізації з урахуванням сучасної економічної ситуації.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Большая советская энциклопедия. — М.: Советская энциклопедия. 1969 -1978.// Режим доступу:<http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord=%D0%9E%D0%BF%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F&stypе=0>
2. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В.Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.
3. Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 № 2673-ХІІ// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Закон України „Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області” від 24 грудня 1998 року N 356-ХІV// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Вялкин А.Г. Специальные экономические зоны на территории Польши // Всероссийский экономический журнал «ЭКО». – 2005. – № 4. – С. 174-183.
6. Зельдіна О.Р. «Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання»: Автореферат дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 12.00.04/ Національна академія наук України, Інститут Економіко-Правових Досліджень. – Донецьк, 2007. – 39 с
7. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду ВАСУ касаційних скарг на судові рішення у справах про порядок справляння митними органами передбачених законами податків і зборів// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Лист Вищого адміністративного суду України „Про деякі питання практики вирішення справ, пов’язаних із застосуванням митного законодавства (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України)” від 23.04.2008 № 720/100/13-08// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Закон України „Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України” від 25.03.2005 № 2505-IV// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2505-15>
10. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2008р.// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=v010p710-08>
11. Постанова Львівського Окружного Адміністративного Суду від 10 червня 2010 р. по справі № 2а-3617/10/1370// Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
12. Закон України „Податковий кодекс” від 02.12.2010 № 2755-VI// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>
13. Закон України "Про інвестиційну діяльність" від 18.09.1991 № 1560-ХІІ // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1560-12>
14. Закону України "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб’єктів підприємницької діяльності з використанням майна та коштів вітчизняного походження" від 17.02.2000 № 1457-III // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1457-14>
15. Рішення Конституційного суду України від 29.01.2002 року у справі №1-РП/2002// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
16. Закон України „Господарський кодекс України” від 16.01.2003 № 436-IV// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>
17. Постанова [Кабінету Міністрів України](http://zakon.rada.gov.ua) „Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 24.09.1999 №1756// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
18. Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 № 2673-ХІІ //Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2673-12>
19. Розпорядження [Кабінету Міністрів України](http://zakon.rada.gov.ua) „Про перелік офшорних зон” від 24.02.2003р. №77 // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
20. Закон України „Про спеціальний режим інвестиційної діяльності в Закарпатській області” від 24 грудня 1998 р.// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
21. Постанова [Кабінету Міністрів України](http://zakon.rada.gov.ua) „Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 28.02.2001 №184// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=184-2001-%EF>
22. Постанова [Кабінету Міністрів України](http://zakon.rada.gov.ua) ”Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта” від 11.03.2004 №308// Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
23. Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 № 1160-IV // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
24. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства промислової політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України „Про

- затвердження критеріїв оцінки, основних параметрів та показників діяльності спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 19.01.2005р. №12/33/17/27/4/26/715 // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0212-05>
25. Прядко О.С. Аналіз ефективності інвестицій, залучених до вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку Донецького регіону// Статистика України. – 2005. - №1. – с. 55-59
26. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процесса и денег. – М.: Прогрес. – 1978. – 494 с.

УДК 351. 74 : 343 41 (477) «1920/1930»

ВПЛИВ РАДЯНСЬКОЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДОНБАСУ В ПЕРІОД ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ 1920-х – 1930-і РР.

Ситник О.М., доцент кафедри теорії та історії держави і права Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка, доктор історичних наук, доцент;
Попова Г.О., здобувач кафедри теорії та історії держави і права Донецького юридичного інституту ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка

Розвиток правової держави в Україні протягом в сучасний період потребує належного переосмислення того політико-правового доробку, котрий залишився нам в спадщину від СРСР, а також – тих державно-правових тенденцій, що побутували на етапі переростання авторитарного режиму в тоталітарний. Даний аспект розвитку правничої науки є актуальним з огляду на певні спроби реанімації тих політико-ідеологічних форм, що безпосередньо пов'язані з антидемократичним і тоталітарним минулим.

Відомо, що ідеологи більшовизму, серед іншого прагнули відкинути й зеперечити ідею правової (в їх термінології «буржуазної») держави, а також – теоретично обґрунтувати ідею держави, підвладної диктатурі пролетаріату та його авангарду – партії більшовиків-комуністів. В. А. Бачинін підкреслює, що принципи природнього права, що також кваліфікувалися як «буржуазні», поставали в їхньому трактуванні у вигляді фальшивих і лицемірних догм, «призначених експлуататорами для обману трудящих». Оскільки люба диктатура передбачає застосування примусу та насилля, теоретики більшовизму доклали значних зусиль, щоб обґрунтувати право більшовицької влади на переслідування інакомислячих і терор у відношенні тих, хто здатний на фізичний чи ідеологічний спротив. Згідно їхньої доктрини, нове має право на «революційне» насилля по відношенню до старого, що стоїть у нього на шляху [1, с. 425]. В. С. Нерсисянц, відзначив, що доктринальне уявлення про буржуазне «рівне право» при соціалізмі, хоча й передбачало зовсім інше, але як беззаперечно авторитетне положення ідеологічно підтверджувало й легітимізувало визнання в тих умовах правового значення та характеру «соціалістичного права», оскільки заперечення цього означало б помилковість доктринального передбачення про наявність хоча б якого-небудь права при соціалізмі [2, с. 282]. Необхідність права, нагальність його розвитку навіть в умовах нігілістичної, антиправової за своєю сутністю держави змушені були визнати навіть найбільш ортодоксальні ідеологи більшовизму.

Як зауважив Г. Куромія, протягом 1920-х років в країні більшовицький режим зміцнив однопартійну диктатуру, організував могутню таємну поліцію – ДПУ, і позбавив парламент (Ради) й профспілки влади, перетворивши їх на допоміжні засоби. За умов однопартійної диктатури особливо виділявся Донбас – Вільний степ, що давав притулок куркулям, колишнім білим, махновцям й іншим утікачам, яку приїздили сюди, ховали чи змінювали документи та працювали. І незважаючи на те, що правоохоронні органи становили лише незначну частку каральної системи, котра переживала процес становлення й утвердження в суспільстві на всі зусилля, органам ДПУ було надзвичайно складно працювати на Донбасі [3, с. 219, 220]. О. Міхеєва вказує, що в другій половині 1920-х років на Донеччині, внаслідок спеціально проголошеної кампанії по боротьбі з хуліганством міліції та карному розшуку вирішити цю проблему допомагали наради по боротьбі з бандитизмом і ДПУ. При цьому, ДПУ привнесло в боротьбу з хуліганством власні методи – звинувачених рекомендувалося висилати за межі України, ув'язнювати в концентраційні табори і, в разі якщо доказів для суду недостатньо, просто виселяти їх, «оскільки їх перебування загрожує суспільству» [4, с. 204]. До обов'язків ДПУ УСРР входили контроль і аналіз настроїв серед робітників і безробітних (насамперед – щодо незадоволення зарплатою, умовами життя, а відповідно – ухилянням від праці й страйками), особливо це стосувалося промислового Донбасу [5, арк. 2-10, 18, 20-24, 35-38, 48-52, 74, 80-88, 92-98, 101-106, 149].

З виданням ЦВК і РНК СРСР 15 червня 1927 року нового положення про охорону кордонів Союзу РСР відповідних змін зазнали норми, які визначали права ДПУ УСРР у сфері охорони та режиму перетинання державного кордону, боротьби з контрабандою. Отримала нормативне закріплення практика залучення органів ДПУ до вирішення соціально-економічних проблем – боротьби з пожежами та диверсією, зі спекуляцією та ажіотажем, участі у кампанії по зниженню цін тощо. Прийнята 9 червня 1926 року ВУЦВК і РНК УСРР постанова «Про уточнення функцій органів ДПУ УСРР» розширила права останніх як органів дізнання та попереднього слідства [6, с. 9].

Кримінально-правова політика України визначалась з Москви. Зокрема, у 1927 році були видані такі загальносоюзні кримінально-правові акти як «Положення про злочини державні (контрреволюційні та особливо небезпечні для Союзу РСР злочини проти порядку управління)», котрим визначалось поняття так званих контрреволюційних злочинів, їх коло та основні напрямки кримінально-правової боротьби з ними [7, с. 124]. 8