

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского  
Серия «Юридические науки». Том 26 (65). 2013. № 2-2. С. 138-143.

УДК 346.5

## ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ

*Посидинок В. В.*

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
м. Київ, Україна*

Стаття присвячена правовому режиму індустріальних парків в Україні як виду спеціальних економічних зон. Визначені недоліки такого правового режиму і напрями його вдосконалення. Досліджено правові засади функціонування індустріальних парків згідно з законодавством України.

**Ключові слова:** індустріальний парк, інвестиції, спеціальний режим господарювання, спеціальна економічна зона, пільги.

*Вступ.* «Індустріальний парк» є відносно новою концепцією інвестиційного права України. Відповідно до преамбули Закону України від 21 червня 2012 р. «Про індустріальні парки» цей Закон визначає правові та організаційні засади створення і функціонування індустріальних парків на території України з метою забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, активізації інвестиційної діяльності, створення нових робочих місць, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури. Індустріальні парки є одними з найпоширеніших видів спеціальних економічних зон (СЕЗ), які створені як в економічно розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються [1].

У вітчизняній господарсько-правовій літературі відсутні дослідження, спеціально присвячені правовому режиму функціонування індустріальних парків. Разом з тим теоретичну основу для таких досліджень можуть скласти наукові розробки спеціальних правових режимів господарської/інвестиційної діяльності, авторами яких є, зокрема, Атаманова Ю. Є., Буткевич О. В., Задихайло Д. В., Зельдіна О. Р., Шаповалова О. В. та інші вчені. *Завданням* цієї статті є дослідження правових засад функціонування індустріальних парків згідно з законодавством України, визначення недоліків відповідного правового регулювання та шляхів оптимізації останнього.

*Викладення основного матеріалу.* Відповідно до ст. 1 Закону «Про індустріальні парки» індустріальний парк – це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації *облаштована відповідною інфраструктурою територія*, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері промислового виробництва, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності. Визначення індустріального парку як *території* дозволяє вживати вираз «правовий режим індустріального парку» та вказує на те, що такий режим є територіально обмеженим спеціальним режимом господарської / інвестиційної діяльності.

Остання обставина спонукає до встановлення співвідношення понять індустріального парку та спеціальної економічної зони (СЕЗ). Як слушно зазначає Молдован О. О., сьогодні в Україні поняття «СЕЗ» повністю дискредитоване й асоціюється в більшості громадян, як правило, з колосальними податковими пільгами, корупцією та втраченими бюджетними коштами. Через негативний відтінок будь-які ініціативи щодо запровадження спеціальних режимів економічної діяльності намагаються представляти окремо від закону про СЕЗ [2, с. 4]. У зв'язку з цим слід наголосити, що негативною оцінкою заслуговує не концепція СЕЗ як така, а конкретні особливості впровадження її у вітчизняній практиці; тож, приводом для занепокоєння повинна бути не теоретична кваліфікація індустріальних парків як різновиду СЕЗ (цілком обгрунтована), а фактична подібність новітнього правового режиму індустріальних парків до правового режиму СЕЗ, що надавався в Україні до 2005 р. і являв собою яскравий приклад економічно неефективного селективного регулювання економіки. Розглянемо детальніше правові засади створення та функціонування індустріальних парків в Україні.

Суб'єктами (адресатами) спеціального режиму господарювання в межах індустріального парку є:

1) *ініціатор створення індустріального парку* – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, який згідно з Конституцією України здійснює право власника на землю від імені Українського народу і відповідно до закону наділений повноваженнями розпорядження землею, а також юридична або фізична особа – власник чи орендар земельної ділянки, яка може бути використана та пропонується ним для створення індустріального парку;

2) *керуюча компанія індустріального парку* – створена згідно із законодавством України юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, з якою ініціатором створення укладений договір про створення та функціонування індустріального парку. Керуюча компанія здійснює основну частину організаційно-господарських повноважень, пов'язаних зі створенням та функціонуванням індустріального парку.

Порядок вибору керуючої компанії залежить від правового режиму земельних ділянок, на яких розміщується індустріальний парк. Якщо земельні ділянки, призначені для створення індустріального парку, перебувають у приватній власності, керуюча компанія визначається ініціатором створення самостійно (ч. 2 ст. 18 Закону «Про індустріальні парки»). Будь-яких кваліфікаційних вимог для керуючої компанії Закон не встановлює, тобто це цілком може бути пов'язана з ініціатором особа, або ж особа, спеціально створена ним під формат конкретного індустріального парку;

3) *учасники індустріального парку* – суб'єкти господарювання будь-якої форми власності, зареєстровані на території адміністративно-територіальної одиниці України, в межах якої розташований індустріальний парк, які згідно із законодавством набули право на земельну ділянку у межах індустріального парку та уклали з керуючою компанією договір про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку відповідно до концепції індустріального парку.

Ключова роль у відносинах, що складаються в межах індустріального парку, поза сумнівом, належить ініціатору його створення. Відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону ініціаторами створення індустріальних парків можуть бути органи державної влади,

органи місцевого самоврядування, юридичні або фізичні особи, які мають право на створення індустріальних парків на землях державної, комунальної чи приватної власності згідно з цим Законом. На підставі цієї норми можна дійти висновку, що будь-яка особа може виступити з відповідною ініціативою та створити індустріальний парк, а самих цих парків може бути необмежена кількість, однак насправді це не так. «Індустріальні парки України» – це національний проект, який включено до реєстру національних проектів складовою частиною напряму «Нова інфраструктура» (див. Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. №1255). Як зазначається на офіційному веб-сайті Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, метою зазначеного проекту є створення у різних регіонах України 10 пілотних індустріальних парків із сучасною інженерною та сервісною інфраструктурою. *Об'єктом інвестицій (державної інтервенції)* проекту є 10 ділянок індустріальних парків розміром від 15 до 700 га кожна. *Локалізація проекту* буде визначена в результаті проведення комплексного макроекономічного дослідження та кластерного аналізу на першому етапі підготовки попереднього техніко-економічного обґрунтування Проекту [3]. Тобто індустріальні парки у чітко визначеній кількості створюватиме держава, а потім вони будуть заповнюватися кінцевими користувачами (учасниками індустріальних парків). В Аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України такий підхід аргументується наступним чином: «...В Україні, як і в більшості країн, що розвиваються, приватні індустріальні парки, скоріш за все, в класичному вигляді не знайдуть зацікавленості у приватних інвесторів. Привабливість індустріальних парків для інвесторів полягає в тому, що певний суб'єкт (таким може бути лише держава) безкоштовно бере на себе частину їх витрат на ведення бізнесу. В такий спосіб інвестори (особливо іноземні) отримують премію за ризик, пов'язаний з нестабільністю ведення бізнесу в таких країнах, як Україна. Очевидно, якщо облаштуванням та забезпеченням діяльності індустріальних парків займатимуться приватні компанії, то вони перекладуть свої витрати на плечі учасників парку, включаючи власну норму прибутку. В підсумку для інвесторів втрачаються економічні стимули для розміщення виробництва в приватному індустріальному парку» [1].

Уявляється, що противники приватних індустріальних парків припускаються методологічної помилки, вважаючи, що приватна ініціатива щодо створення парку означає відсутність участі держави в облаштуванні та забезпеченні діяльності індустріальних парків (і навпаки, створення парку державою аж ніяк не виключає обрання приватної керуючої компанії). Крім того, їхня аргументація спростовується кращим світовим досвідом спеціальних правових режимів господарської/інвестиційної діяльності. Мабуть, найпомітнішою загальносвітовою тенденцією розвитку СЕЗ протягом останніх двох десятиліть стало зростання кількості СЕЗ, заснованих на приватній власності, розвиток і управління якими здійснюються приватним сектором. На 2008 р. 62 відсотки з 2301 СЕЗ в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою склали зони приватного сектора. Це різко контрастує з 1980-ми роками, коли в приватних руках знаходилося менш, ніж 25 відсотків СЕЗ у

всьому світі. Ключовим чинником розвитку приватних СЕЗ є впевненість у тому, що приватні зони є більш успішними, ніж більшість публічних зон, а також загальний брак фінансових коштів для розгортання нових СЕЗ державою.

Участь приватного сектора в розвитку СЕЗ прислужилася до зміни спектру зручностей і послуг, доступних у їх межах. Загалом, конкурентні переваги СЕЗ змістилися з площини цінової конкуренції (завдяки державній підтримці їхньої господарської діяльності) у площину диференціації продукції та нецінової конкуренції. До вартих уваги тенденцій у цій царині належать: а) розвиток СЕЗ на інтегрованій, а не відособленій основі, як частин комерційних, туристичних, житлових та рекреаційних «районів». Така інтегрованість дозволяє розробникам інвестиційних проєктів компенсувати відносно низьку прибутковість промислових потужностей комерційними і побутовими послугами з вищою нормою прибутку; б) зростаюча спеціалізація послуг, що задовольняють особливі потреби цільових галузей (як-от: високотехнологічне виробництво, розробка програмного забезпечення та інформаційних технологій, нафтова та хімічна галузь тощо); в) надання широкого спектру послуг із підтримки бізнесу та спеціалізованих зручностей. В успішних приватних зонах не менше 50 відсотків доходу може отримуватися з цих джерел на додачу до традиційних доходів від продажів і оренди [4, с. 21].

Натомість особливістю режимів СЕЗ в Україні була сфокусованість на інвестиційних та інших стимулах як головному елементі цих режимів, яка, як видається, успадкована і законодавством про індустріальні парки. Так, зазначеним законодавством передбачена як пряма (фінансова), так і непряма (фіскальна) підтримка господарської діяльності в межах індустріальних парків. *Прямій державній підтримці* присвячена ст. 34 Закону під назвою «Державна підтримка облаштування індустріальних парків». Зокрема, відповідно до частини 4 цієї статті, з метою державної підтримки створення та функціонування індустріальних парків керуючим компаніям та ініціаторам створення – суб'єктам господарювання за рахунок коштів, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, надаються безвідсоткові кредити (позики), цільове фінансування на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків. *Непряма державна підтримка* у вигляді митних пільг передбачена ч. 6 ст. 287 Митного кодексу України, а саме: при ввезенні на митну територію України від оподаткування митом звільнюються устаткування, обладнання та комплектуючі до них, матеріали, що не виробляються в Україні, які не є підакцизними товарами та ввозяться ініціаторами створення – суб'єктами господарювання, керуючими компаніями індустріальних парків для облаштування індустріальних парків, а також для здійснення господарської діяльності у межах індустріальних парків. Разом з тим не є тасмницею, що пільга у вигляді безмитного ввезення майна у вітчизняній практиці міцно асоціюється зі зловживаннями, коли у безмитному режимі ввозиться практично будь-яке майно, у тому числі і те, що не має ніякого відношення до цілей, переслідуваних встановленням зазначеної пільги. Жодних механізмів контролю за цільовим використанням суб'єктами пільг вивільнених коштів законодавством не передбачено, та й навряд чи такі механізми в принципі могли б бути реалістичними.

Крім того, пунктом п. 3 розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про індустріальні парки» Кабінету Міністрів України приписано підготувати та по-

дати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів, що впливають із цього Закону, у тому числі змін до Податкового кодексу України щодо встановлення преференцій для забезпечення державою стимулювання створення та функціонування індустріальних парків. Реалізація цих приписів означатиме подальше зростання частки селективного регулювання у правовому регулюванні інвестиційної діяльності в Україні.

Ключовим аспектом спеціального правового режиму індустріальних парків слід вважати полегшення регуляторного тягаря для учасників цих парків, однак цьому питанню Закон «Про індустріальні парки» приділяє небагато уваги. Так, відповідно до ст. 27 Закону Держінвестпроект України звертається до органів державної влади, підприємств, установ та організацій щодо вирішення питань, пов'язаних із створенням та функціонуванням індустріальних парків; забезпечує сприятливі умови для створення та функціонування індустріальних парків; забезпечує інформаційну та консультаційну підтримку ініціаторів створення і керуючих компаній та в інший спосіб сприяє залученню учасників. Разом з тим ці повноваження сформульовані надто загально, що на практиці може означати їхню декларативність. Відповідно до ч. 3 ст. 36 та ст. 36 Закону до пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту не залучаються ініціатори створення – суб'єкти господарювання, керуючі компанії та учасники індустріальних парків у разі будівництва об'єктів у межах індустріальних парків. На нашу думку, розміщення індустріальних парків в межах населених пунктів в принципі не повинно здійснюватися, оскільки це суперечить одній з основних функцій таких парків – звільненню населених пунктів від промислового виробництва.

*Висновки.* Не заперечуючи значного потенціалу створення індустріальних парків як механізму підвищення інвестиційної активності, вважаємо, що правовий режим індустріальних парків в Україні не враховує кращого світового досвіду спеціальних правових режимів господарської/інвестиційної діяльності та негативного досвіду функціонування вітчизняних спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Необхідними напрямками розвитку законодавства про індустріальні парки є: а) лібералізація регуляторного режиму індустріальних парків (зокрема, застосування принципу «єдиного вікна» для консолідації і пришвидшення отримання державних дозволів); б) орієнтація на створення приватних індустріальних парків з визначенням засад державно-приватного партнерства в таких парках, прав, обов'язків, ризиків та відповідальності кожного з партнерів стосовно усіх аспектів господарського розвитку парків; в) фокусування конкурентних переваг індустріальних парків на доступних в їх межах послугах та зручностях, а не пільгах.

Загалом, один з найважливіших висновків зі світового досвіду використання індустріальних парків, як і СЕЗ загалом, полягає у тому, що СЕЗ не можуть розглядатися як замітник загальних реформаторських зусиль у сферах торгівлі та інвестицій. Максимізація вигод, пов'язаних із СЕЗ, залежить від ступеню їхньої інтегрованості у вітчизняну економіку. Економічні впливи розвитку СЕЗ пригнічуються, якщо вони функціонують як анклав, та мультиплікуються, коли супроводжуються загальнодержавними заходами економічної політики, які підвищують конкурентоспроможність вітчизняних підприємств та сприяють розвитку внутрішньо- і зовнішньоекономічних зв'язків за їх участю.

**Список літератури:**

1. Щодо механізмів запровадження індустріальних парків в Україні. Аналітична записка // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://www.niss.gov.ua/articles/509/>.
2. Молдован О. О. Доцільність запровадження індустріальних парків в Україні / О. О. Молдован // Економіка промисловості. – 2011. – № 2. – С. 3-9.
3. Індустріальні парки України // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://www.ukrproject.gov.ua/project/%D1%96ndustrialni-parki-ukraini>.
4. Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zones Development // Mode of access. – [Electronic resource] : [http://www.ifc.org/.../SEZs+report\\_April2008.pdf](http://www.ifc.org/.../SEZs+report_April2008.pdf).

**Поєдинок В. В. Правовой режим индустриальных парков в Украине / В. В. Поєдинок** // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-2. – С. 138-143.

Статья посвящена правовому режиму индустриальных парков в Украине как виду специальных экономических зон. Определены недостатки такого правового режима и направления его совершенствования. Исследованы правовые основы функционирования индустриальных парков согласно законодательству Украины.

**Ключевые слова:** индустриальный парк, инвестиции, специальный режим хозяйствования, специальная экономическая зона, льготы.

**LEGAL REGIME OF THE INDUSTRIAL PARKS IN UKRAINE**

*Poiedynok V. V.*

*Kyiv National University named after Taras Shevchenko, Kyiv, Ukraine*

The article examines the legal framework for the establishment and operation of industrial parks in Ukraine, which are meant to be an important tool for boosting investment activity and relieving residential areas from industrial production. By the letter of law, any natural or legal person can initiate the establishment of an industrial park, but in practice their creation exclusively by the state is envisaged (as industrial parks are part of the «national projects» program).

Theoretically industrial parks constitute a type of special economic zones, despite of the fact that Ukrainian legislation consciously treats respective concepts separately. Moreover, analysis shows that present legal regime of industrial parks has inherited major shortcomings of the former special economic zones regimes, namely, selective approach to picking beneficiaries of the special treatment and principal reliance on incentives, which are likely to prove economically inefficient.

International experience suggests that the recommended approach is to adopt an industrial park model that incorporates, inter alia, following principles: a) simplified regulatory environment within an industrial park, including a «single window» for obtaining all necessary governmental authorizations and permits; b) promotion of private rather than public development of parks, as the former appear to be better economic performers; c) encouraging parks to compete on the basis of facilitation, facilities, and services rather than on the provision of incentives.

The emphasis is made that maximizing the benefits of industrial parks, as well as other special economic zones, depends on the degree to which they are integrated with their host economies and the overall trade and investment reform agenda.

**Key words:** industrial park, investment, special regime of economic activity, special economic zone, incentives.