

*Поєдинок В. В.,**доктор юридичних наук, доцент кафедри господарського права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИВАТНИХ СЕЗ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядається зарубіжний досвід функціонування приватних спеціальних економічних зон та можливості запровадження їх в Україні на основі законодавства про індустріальні парки.

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

Постановка проблеми. Україна має негативний досвід спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку (далі – СЕЗ), які не тільки не стали точками економічного зростання, а й засвідчили цілковиту макроекономічну неефективність. При тому, що СЕЗ займали 10,5% території України, обсяг виробництва продукції підприємств, розташованих у СЕЗ, становив лише 4-5% від загального обсягу продукції, виробленої на підприємствах України. За весь період функціонування СЕЗ до 2008 року очікувалося досягти таких показників: залучення інвестицій – понад 17,1 млрд. дол. (фактично – 2,1 млрд., або 12,2% від запланованого); створення нових та збереження існуючих робочих місць – 387,4 тис. (фактично – 137,7 тис. або 35,5% від запланованого). Загалом обсяг використаних суб'єктами спеціальних режимів внутрішніх та зовнішніх інвестицій становив 9,8 млрд. гривень при розмірі наданих податкових пільг у 8,4 млрд. гривень [1, с. 64]. Макроекономічна неефективність СЕЗ виступила головним чинником скасування усіх пільг, що надавалися в їх рамках, Законом України від 25 березня 2005 р. «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України».

Разом з тим у світовій практиці СЕЗ були і залишаються популярним інструментом забезпечення економічного зростання. За деякими оцінками, наразі нараховується приблизно 3000 спеціальних економічних зон у 135 країнах, на які припадає понад 68 млн. робочих місць та понад 500 млрд. дол. доданої вартості [2, с. 7]. 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, що обумовлює значний інтерес до відповідного зарубіжного досвіду.

У вітчизняній господарсько-правовій літературі відсутні дослідження, спеціально присвячені правовому режиму функціонування приватних СЕЗ. 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 функціону-

вання приватних СЕЗ за кордоном та пошук можливостей створення таких СЕЗ на основі законодавства України.

Викладення основного матеріалу. 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.

Перша хвиля розвитку приватних СЕЗ, яка мала місце в Карибському регіоні і Центральній Америці в 1980-х роках, а в Південно-Східній Азії (Філіппіни і Таїланд) в 1990-х роках не супроводжувалася особливим перспективним плануванням та державною підтримкою. Ця ситуація поступово змінюється з впровадженням механізмів державно-приватного партнерства з метою полегшення розвитку СЕЗ. Існують різні варіанти участі приватного сектора у розвитку СЕЗ, зокрема, концесійні договори, управлінські контракти, контракти типу «будівництво-експлуатація-передача», «будівництво-володіння-експлуатація» та «будівництво-володіння-експлуатація-передача» [2, с. 18-19].

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 проектів 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 [2, с. 21].

Законодавству України концепція приватних СЕЗ формально дотепер невідома. Так, ч. 1 ст. 5 Закону «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» передбачає створення спеціальних (вільних) економічних зон виключно Верховною

Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих Рад народних депутатів України та місцевої державної адміністрації. Не йдеться про можливість співпраці держави і приватного бізнесу в площині спеціальних режимів господарювання і в Законі України «Про державно-приватне партнерство».

Законом України, який *de facto* передбачає можливість створення приватних СЕЗ, на нашу думку, є Закон України від 21 червня 2012 р. «Про індустріальні парки». Відповідно до ст.1 зазначеного Закону 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 казує 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 [3, с. 4]. Будь-які згадки про СЕЗ відсутні і в Законі «Про індустріальні парки». Тим не менш індустріальні парки є нічим іншим, як одним з найпоширеніших видів СЕЗ, що створені як в економічно розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються. Поширеність індустріальних парків у світі, окрім загальних аргументів щодо активізації інвестиційної діяльності, обумовлена ще й тим, що вони дозволяють економічно, екологічно та естетично структурувати населені пункти, «очистивши» міста від промислового виробництва. Концентрація промислового виробництва на обмежених площах за межами житлових, історико-культурних та рекреаційних територій не лише робить економіку громади більш ефективною через зниження транзакційних витрат, але й дозволяє покращити якість життя та екологічний стан у відповідному населеному пункті. Для України, міста якої являють собою конгломерат з житлових масивів та екологічно шкідливих підприємств, цей аспект є вкрай важливим [4].

У зв'язку з цим слід наголосити, що негативною оцінку 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 обґрунтована), 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 пра-

вові 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 про-

екту є створення в 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 [5]. 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 Президенті 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» [4].

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). Разом з тим чинний Закон «Про індустріальні парки» навряд чи може виступати повноцінною нормативною основою співпраці держави та приватних суб'єктів, оскільки не встановлює чіткої регламентації прав, обов'язків, ризиків та відповідальності державного та приватних партнерів стосовно усіх аспектів господарського розвитку, здійснення та регулювання діяльності індустріального парку.

Натомість законодавством про індустріальні парки успадкована така традиційна особливість режимів СЕЗ в Україні, як сфокусованість на інвестиційних та інших стимулах як головному елементі цих режимів. Так, значеним законодавством передбачена як пряма (фінансова), так і непряма (фіскальна) підтримка господарської діяльності в межах індустріальних парків. *Прямий 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 таємницею, 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 подати 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 консультативну 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 – звільнення населених пунктів від промислового виробництва.

Висновки. Одним з принципових напрямів реформування вітчизняного законодавства про СЕЗ, що впливає з зарубіжного досвіду їх використання, є запровадження приватних СЕЗ. Це вимагає системних зусиль щодо розробки правової основи функціонування приватних СЕЗ, включаючи: а) визначення критеріїв, яким повинні відповідати приватні СЕЗ, стимулів і привілеїв для девелоперів

і операторів приватних СЕЗ, їхніх прав та обов'язків, а також прав та обов'язків державних органів стосовно господарського розвитку, здійснення та регулювання діяльності СЕЗ; б) визначення засад державно-приватного партнерства в СЕЗ, прав, обов'язків, ризиків та відповідальності кожного з партнерів стосовно усіх аспектів господарського розвитку, здійснення та регулювання діяльності СЕЗ.

Перспективною формою приватних СЕЗ в Україні є індустріальний парк. Чинний 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) 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; б) лібералізація регуляторного режиму індустріальних парків (зокрема, застосування принципу «єдиного вікна» для консолідації і пришвидшення отримання державних дозволів); в) фокусування конкурентних переваг індустріальних парків на доступних в їх межах послугах та зручностях, а не пільгах.

Література:

1. Геєць В. Спеціальні економічні зони: «чорні діри» чи точки економічного зростання? / В. Геєць, В. Семиноженко // Дзеркало тижня. – 2006. – № 44. – С. 63-66.
2. Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and

Implications for Zones Development [Electronic resource] / FIAS. – The World Bank, 2008. – Mode of access : http://www.ifc.org/.../SEZs+report_April2008.pdf . – 83 p.

3. Молдован О.О. Доцільність запровадження індустріальних парків в Україні / О.О. Молдован // Економіка промисловості. – 2011. – № 2. – С. 3-9.
4. Щодо механізмів запровадження індустріальних парків в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/509/>.
5. Індустріальні парки України [Електронний ресурс] / Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України. – Режим доступу : <http://www.ukrproject.gov.ua/project/%D1%96ndustrialni-parki-ukraini>.

Поєдинок В. В. Перспективи впровадження частних СЕЗ в Україні

Анотація. В статті розглядається зарубіжний досвід функціонування частних спеціальних економічних зон і можливості впровадження їх в Україні на основі законодавства об індустріальних парках.

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

Poiedynok V. Perspectives for private SEZs introduction in Ukraine

Summary. The article deals with the foreign experience of the private special economic zones and the possibility of their introduction in Ukraine on the basis of the legislation on industrial parks.

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