



Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФА. – М. – 1999. – 312 с.

22. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза // Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФА. – М. – 1999. – С. 245-294.

23. Рекомендация № (94) 12 Комитета министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей // Вестник Верховного Суда Украины. – 1994. – № 4. – С. 10-11.

24. Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные организации и деятельности. – М. : Юрист, 1998. – 156 с.

25. Смирнов В.Н. Понятие дисциплинарной ответственности // Правоведение. – 1969. – № 3. – 252 с.

26. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М. : Юрид. лит., 1971. – 240с.

27. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. – М. : Знание, 1974. – 143 с.

28. Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза // Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФА. – М. – 1999. – 423 с.

29. Конституция Республики Македония // Конституции новых государств Европы и Азии // Составитель С.П. Головатый. – М. : Рус. закон. фонд: Изд-во «Право», 1996. – 190 с.

## ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕЖИМОВ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В УКРАИНЕ

**Валерия ПОЕДИНОК,**

доктор юридических наук, доцент  
Киевского национального университета  
имени Тараса Шевченко

### Summary

The article deals with problems of functioning of special economic zones (SEZ) regimes as a kind of special regimes of economic activity. The reasons for de facto abolishing of these regimes in 2005 in Ukraine are mentioned. The faults of a traditional approach promoting incentives as a main SEZ regimes components are displayed. The attention is drawn to first-of-all necessity of regulatory burden relief for investors in CEZ. The foreign experience of private special economic zones functioning and possibility of their introduction in Ukraine on basis of current legislation on industrial parks are analyzed.

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

### Аннотация

В статье рассматривается проблематика функционирования режимов специальных экономических зон (СЭЗ), как вида специальных режимов хозяйствования. Называются причины фактического упразднения таких режимов в 2005 г. в Украине. Раскрываются недостатки традиционного подхода, согласно которому главной составляющей режимов СЭЗ являются льготы. Обращается внимание на первоочередную необходимость смягчения регуляторной нагрузки на инвесторов в СЭЗ. В качестве перспективного направления реформирования таких режимов предлагается внедрение частных СЭЗ. Анализируется зарубежный опыт функционирования частных СЭЗ и возможности внедрения их в Украине на основе существующего законодательства об индустриальных парках.

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

**Постановка проблемы.** Украина имеет негативный опыт функционирования специальных (свободных) экономических зон и территорий приоритетного развития (далее – СЭЗ), которые не только не стали точками экономического роста, но и показали полную макроэкономическую неэффективность. При том, что СЭЗ занимали 10,5% территории Украины, объем производства продукции предприятий, расположенных в СЭЗ, составил всего 4–5% от общего объема продукции, произведенной на предприятиях Украины. За весь период функционирования СЭЗ до 2008 года ожидалось достичь таких показателей: привлечение инвестиций – более 17,1 млрд. долл. (фактически – 2,1 млрд. дол., или 12,2% от запланированного); создание новых и сохранение существующих рабочих мест – 387,4 тыс. (фактически – 137,7 тыс. или 35,5% от запланированного). В целом объем использованных субъектами специаль-

ных режимов внутренних и внешних инвестиций составил 9,8 млрд. гривен при размере предоставленных налоговых льгот в 8,4 млрд. гривен [1, с. 64]. Макроэкономическая неэффективность СЭЗ выступила главным фактором отмены всех льгот, предоставляемых в их рамках, Законом Украины от 25 марта 2005 г. «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год» и некоторые другие законодательные акты Украины».

**Актуальность темы.** Вместе с тем, в мировой практике СЭЗ были и остаются популярным инструментом обеспечения экономического роста. По некоторым оценкам в настоящее время насчитывается около 3000 специальных экономических зон в 135 странах, на которые приходится более 68 млн. рабочих мест и более 500 млрд. долл. добавленной стоимости [2, с. 7]. Пожалуй самой заметной общемировой тенденцией развития СЭЗ в тече-



ние последних двух десятилетий стал рост количества СЭЗ, основанных на частной собственности, развитие и управление которыми осуществляется частным сектором, что обуславливает значительный интерес к соответствующему зарубежному опыту.

**Целью** этой статьи является выявление недостатков режимов СЭЗ, которые предусматривались и предусматриваются законодательством Украины, исследование правовых основ функционирования частных СЭЗ за рубежом, и поиск возможностей создания таких СЭЗ на основе законодательства Украины.

**Изложение результатов исследования.** На 2008 г. 62% из 2 301 СЭЗ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой составляли зоны частного сектора. Это резко контрастирует с 1980-ми годами, когда в частных руках находилось менее 25 процентов СЭЗ во всем мире. Ключевым фактором развития частных СЭЗ является уверенность в том, что частные зоны более успешны, чем большинство публичных зон, а также общий недостаток финансовых средств для развертывания новых СЭЗ государством.

Первая волна развития частных СЭЗ, которая имела место в Карибском регионе и Центральной Америке в 1980-х годах, а в Юго-Восточной Азии (Филиппины и Таиланд) в 1990-х годах не сопровождалась особым перспективным планированием и государственной поддержкой. Эта ситуация постепенно меняется с использованием механизмов государственно-частного партнерства с целью облегчения развития СЭЗ. Существуют различные варианты участия частного сектора в развитии СЭЗ, в частности, концессионные договоры, управленческие контракты, контракты типа «строительство–эксплуатация–передача», «строительство–владение–эксплуатация» и «строительство–владение–эксплуатация–передача» [2, с. 18-19].

Участие частного сектора в развитии СЭЗ привело к изменению спектра удобств и услуг, доступных в их пределах. В общем, конкурентные преимущества СЭЗ сместились из плоскости ценовой конкуренции (благодаря государственной поддержке их хозяйственной деятельности) в плоскость дифференциации продук-

ции и неценовой конкуренции. К достойным внимания тенденциям в этой области относятся: а) развитие СЭЗ на интегрированной, а не обособленной основе, как частей коммерческих, туристических, жилых и рекреационных «районов». Такая интегрированность позволяет разработчикам инвестиционных проектов компенсировать относительно низкую доходность промышленных мощностей коммерческими и бытовыми услугами более высокой нормой прибыли; б) растущая специализация услуг, удовлетворяющих особые потребности целевых отраслей (например: высокотехнологичное производство, разработка программного обеспечения и информационных технологий, нефтяная и химическая отрасли и т. д.); в) предоставление широкого спектра услуг по поддержке бизнеса и специализированных удобств. В успешных частных зонах не менее 50 процентов дохода может получаться из этих источников в дополнение к традиционным доходам от продаж и аренды [2, с. 21].

Законодательству Украины концепция частных СЭЗ формально до сих пор неизвестна. Так, ч. 1 ст. 5 Закона «Об общих принципах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон» предусматривает создание специальных (свободных) экономических зон исключительно Верховной Радой Украины по инициативе Президента Украины, Кабинета Министров Украины или местных Советов народных депутатов Украины и местной государственной администрации. Не идет речь о возможности сотрудничества государства и частного бизнеса в плоскости специальных режимов хозяйствования и в Законе Украины «О государственно-частном партнерстве».

Законом Украины, который *de facto* предусматривает возможность создания частных СЭЗ, по нашему мнению, является Закон Украины от 21 июня 2012 «Об промышленных парках». Согласно ст. 1 указанного Закона индустриальный парк – это определенная инициатором создания индустриального парка в соответствии с градостроительной документацией обустроенная соответствующей инфраструктурой территория, в пределах которой участники индустриального парка могут

осуществлять хозяйственную деятельность в сфере промышленного производства, а также научно-исследовательскую деятельность, деятельность в сфере информации и телекоммуникаций на условиях, определенных настоящим Законом и договором об осуществлении хозяйственной деятельности. Определение индустриального парка как территории позволяет использовать выражение «правовой режим индустриального парка» и указывает на то, что такой режим является территориально ограниченным специальным режимом хозяйственной / инвестиционной деятельности.

Последнее обстоятельство побуждает к установлению соотношения понятий индустриального парка и специальной экономической зоны (СЭЗ). Справедливо отмечают, что сегодня в Украине понятие «СЭЗ» полностью дискредитировано и ассоциируется у большинства граждан, как правило, с колоссальными налоговыми льготами, коррупцией и утраченными бюджетными средствами. Из-за негативного оттенка любые инициативы по внедрению специальных режимов экономической деятельности пытаются представлять отдельно от закона о СЭЗ [3, с. 4]. Любые упоминания о СЭЗ отсутствуют и в Законе «Об индустриальных парках». Тем не менее, индустриальные парки являются ничем иным, как одним из самых распространенных видов СЭЗ, которые создаются, как в экономически развитых странах, так и в развивающихся странах. Распространенность индустриальных парков в мире, кроме общих аргументов об активизации инвестиционной деятельности, обусловлена еще и тем, что они позволяют экономически, экологически и эстетически структурировать населенные пункты, «очистив» города от промышленного производства. Концентрация промышленного производства на ограниченных площадях за пределами жилых, историко-культурных и рекреационных территорий не только делает экономику общины более эффективной из-за снижения транзакционных издержек, но и позволяет улучшить качество жизни и экологическое состояние в соответствующем населенном пункте. Для Украины, города которой представляют собой конгломерат из жилых массивов и экологически вред-



ных предприятий, этот аспект крайне важен [4].

В связи с этим следует отметить, что негативной оценки заслуживает не концепция СЭЗ как таковая, а конкретные особенности внедрения ее в отечественной практике, поэтому поводом для беспокойства должна быть не теоретическая квалификация индустриальных парков как разновидности СЭЗ (вполне обоснованная), а фактическое сходство нового правового режима индустриальных парков с правовым режимом СЭЗ, который предоставлялся в Украине в 2005 г., и представлял собой яркий пример экономически неэффективного селективного регулирования экономики.

Ключевая роль в отношениях, складывающихся в пределах индустриального парка, несомненно, принадлежит инициатору его создания. Согласно ч. 1 ст. 13 Закона «Об индустриальных парках», инициаторами создания индустриальных парков могут быть органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические или физические лица, которые имеют право на создание индустриальных парков на землях государственной, коммунальной или частной собственности в соответствии с настоящим Законом. На основании этой нормы можно сделать вывод, что любое лицо может выступить с соответствующей инициативой и создать индустриальный парк, а, собственно, этих парков может быть неограниченное количество, однако на самом деле это не так. «Индустриальные парки Украины» – это национальный проект, который включен в реестр национальных проектов составной частью направления «Новая инфраструктура» (см. Положение о проектах по приоритетным направлениям социально-экономического и культурного развития (национальные проекты), утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2010 г. №1255). Как указано на официальном сайте Государственного агентства по инвестициям и управлению национальными проектами Украины, целью данного проекта является создание в разных регионах Украины 10 пилотных индустриальных парков с современной инженерной и сервисной инфраструктурой. Объектом инвестиций (государ-

ственной интервенции) проекта являются 10 участков индустриальных парков размером от 15 до 700 га каждый. Локализация проекта будет определена в результате проведения комплексного макроэкономического исследования и кластерного анализа на первом этапе подготовки предварительного технико-экономического обоснования проекта [5]. То есть, индустриальные парки в строго определенном количестве будут создавать государство, а затем они будут заполняться конечными пользователями (участниками индустриальных парков). В Аналитической записке Национального института стратегических исследований при Президенте Украины такой подход аргументируется следующим образом: «... В Украине, как и в большинстве развивающихся стран, частные индустриальные парки, скорее всего, в классическом виде не найдут заинтересованности частных инвесторов. Привлекательность индустриальных парков для инвесторов заключается в том, что определенный субъект (таким может быть только государство) бесплатно берет на себя часть их расходов на ведение бизнеса. Таким образом инвесторы (особенно иностранные) получают премию за риск, связанный с нестабильностью ведения бизнеса в таких странах, как Украина. Очевидно, если обустройством и обеспечением деятельности индустриальных парков будут заниматься частные компании, то они переложат свои расходы на плечи участников парка, включая собственную норму прибыли. В итоге для инвесторов теряются экономические стимулы для размещения производства в частном индустриальном парке» [4].

Представляется, что противники частных индустриальных парков допускают методологическую ошибку, считая, что частная инициатива по созданию парка означает отсутствие участия государства в обустройстве и обеспечении деятельности индустриальных парков (и наоборот, создание парка государством отнюдь не исключает избрания частной управляющей компании). Вместе с тем действующий Закон «Об индустриальных парках» вряд ли может выступать полноценной нормативной основой сотрудничества государства и частных субъектов, поскольку не устанавливает четкой регламентации прав, обязанностей, рисков

и ответственности государственного и частных партнеров по всем аспектам хозяйственного развития, осуществления и регулирования деятельности индустриального парка.

Зато законодательством об индустриальных парках унаследованная такая традиционная особенность режимов СЭЗ в Украине, как сфокусированность на инвестиционных и других стимулах, как главным элементе этих режимов. Так, указанным законодательством предусмотрена как прямая (финансовая), так и косвенная (фискальная) поддержка хозяйственной деятельности в пределах индустриальных парков. Прямой государственной поддержке посвящена ст. 34 Закона под названием «Государственная поддержка обустройства индустриальных парков». В частности, в соответствии с частью 4 настоящей статьи с целью государственной поддержки создания и функционирования индустриальных парков управляющим компаниям и инициаторам создания – субъектам хозяйствования, за счет средств, предусмотренных Законом о Государственном бюджете Украины на соответствующий год, предоставляются беспроцентные кредиты (займы), целевое финансирование на безвозвратной основе для обустройства индустриальных парков. Косвенная государственная поддержка в виде таможенных льгот предусмотрена ч. 6 ст. 287 Таможенного кодекса Украины, а именно: при ввозе на таможенную территорию Украины от обложения пошлиной освобождаются оборудование и комплектующие к ним, материалы, которые не производятся в Украине, которые не являются подакцизными товарами и ввозятся инициаторами создания – субъектами хозяйствования, управляющими компаниями индустриальных парков для обустройства индустриальных парков, а также для осуществления хозяйственной деятельности в пределах индустриальных парков. Вместе с тем, не секрет, что льгота в виде беспошлинного ввоза имущества в отечественной практике прочно ассоциируется со злоупотреблениями, когда в беспошлинном режиме ввозится практически любое имущество, в том числе и то, что не имеет никакого отношения к целям, преследуемым установлением указанной льготы. Никаких механизмов



контроля за целевым использованием субъектами льгот высвобожденных средств законодательством не предусмотрено, да и вряд ли такие механизмы в принципе могли бы быть реалистичными.

Ключевым аспектом специального правового режима индустриальных парков, как и СЭЗ вообще, следует считать облегчение регуляторного бремени для участников этих парков, однако этому вопросу Закон «Об индустриальных парках» уделяет не много внимания. Так, в соответствии со ст. 27 Закона Госинвестпроект Украины обращается в органы государственной власти, предприятий, учреждений и организаций для решения вопросов, связанных с созданием и функционированием индустриальных парков; обеспечивает благоприятные условия для создания и функционирования индустриальных парков; обеспечивает информационную и консультационную поддержку инициаторов создания и управляющих компаний, и другими методами способствует привлечению участников. Вместе с тем эти полномочия сформулированы слишком обобщенно, что на практике может означать их декларативность. Согласно ч. 3 ст. 36 и ст. 36 закона к долевному участию в развитии инфраструктуры населенного пункта не привлекаются инициаторы создания – субъекты хозяйствования, управляющие компании и участники индустриальных парков, в случае строительства объектов в рамках индустриальных парков. По нашему мнению, размещение индустриальных парков в пределах населенных пунктов в принципе не должно осуществляться, поскольку это противоречит одной из основных функций таких парков – освобождению населенных пунктов от промышленного производства.

**Выводы.** Одним из принципиальных направлений реформирования отечественного законодательства о СЭЗ, следующим из зарубежного опыта их использования, является внедрение частных СЭЗ. Это требует системных усилий по разработке правовой основы функционирования частных СЭЗ, включая: а) определение критериев, которым должны соответствовать частные СЭЗ, стимулов и привилегий для девелоперов и операторов частных СЭЗ, их прав и обязанностей, а также

прав и обязанностей государственных органов по хозяйственному развитию, осуществлению и регулированию деятельности СЭЗ; б) определение основ государственно-частного партнерства в СЭЗ, прав, обязанностей, рисков и ответственности каждого из партнеров по всем аспектам хозяйственного развития, осуществления и регулирования деятельности СЭЗ.

Перспективной формой частных СЭЗ в Украине является индустриальный парк. Действующий правовой режим индустриальных парков в Украине не учитывает лучшего мирового опыта специальных правовых режимов хозяйственной / инвестиционной деятельности и негативного опыта функционирования отечественных специальных экономических зон и территорий приоритетного развития. Необходимыми направлениями развития законодательства об индустриальных парках являются: а) ориентация на создание частных индустриальных парков с определением принципов государственно-частного партнерства в таких парках, прав, обязанностей, рисков и ответственности каждого из партнеров по всем аспектам хозяйственного развития парков; б) либерализация регуляторного режима индустриальных парков (в частности, применение принципа «единого окна» для консолидации и ускорения получения государственных разрешений); в) фокусировка конкурентных преимуществ индустриальных парков на доступных в их пределах услугах и удобствах, а не льготах.

#### Список использованной литературы:

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](http://www.ifc.org/.../SEZs+report_April2008.pdf). – 83 с.
3. Молдован О. Доцільність запровадження індустріальних парків

в Україні / 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 Президентові 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>.