

УДК 346.7

Сунгатуллина Л. А., Мингазова Л. Р.
Sungatullina L. A., Mingazova L. R.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ (ПРОМЫШЛЕННЫХ) ПАРКОВ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

LEGAL PROBLEMS OF INDUSTRIAL PARKS FUNCTIONING IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Индустриальные (промышленные) парки приобретают все большую популярность во всем мире, в том числе и в Российской Федерации. В данной статье выявлены правовые проблемы функционирования индустриальных (промышленных) парков и некоторые противоречия правоприменения в данной сфере. Высказаны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности индустриальных (промышленных) парков в Российской Федерации.

Industrial parks become more popular all over the world, including the Russian Federation. The article discusses legal problems of industrial parks activity and some issues of law enforcement in this area. Proposals to improve the legal regulation of industrial parks activity in the Russian Federation are made.

Ключевые слова: индустриальные (промышленные) парки, промышленность, промышленная политика, предпринимательская деятельность.

Keywords: industrial parks, industry, industrial policy, entrepreneurial activity.

Исследуемый нами институт имеет богатую, более чем полувековую историю. Индустриальные (промышленные) парки появились на рубеже XIX–XX вв. Первый в мире индустриальный парк «Trafford Park» был создан в Великобритании в 1896 г. компанией «Shipcanal and Docks» [21, с. 9]. В 1930-х г. индустриальные парки создавались в кризисных на тот момент местностях. В 1960 г. их было уже 46.

В Германии первый индустриальный парк «Euro-Industriepark Munchen» был создан в 1963 г. В 1984 г. в Германии насчитывалось уже 22 индустриальных инвестиционных парка. В густонаселенных районах постепенно возникали частные парки. В Дюссельдорфе в 1992 году насчитывалось 23 завершённых парка, а во Франкфурте-на-Майне в том же году их насчитывалось 19 [22, с. 41]. Позже индустриальные парки начали появляться по всему миру.

Исследуемый нами институт получил свое широкое распространение и в Республике Беларусь, где действует один индустриальный парк. Однако идеи о развитии этой сферы промышленности начинают приобретать популярность. Создание индустриальных парков, в отличие от РФ, где они создаются еще и на договорной основе, утверждается указом Президента Республики Беларусь. В 2012 г. был издан Указ Президента, утвердивший создание Китайско-Белорусского индустриального парка [9].

В Российской Федерации (далее – РФ) данный институт появился в 2014 г. в связи с принятием Федерального закона (далее – ФЗ) «О промышленной политике» [7]. Он стал первым комплексным документом, формулирующим цели, задачи и механизмы реализации промышленной политики, предусматривающим новые инструменты стимулирования промышленного производства [2, с. 5].

Индустриальные (промышленные) парки в РФ могут создаваться на основании постановлений органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также на договорной основе [10]. Индустриальные (промышленные) парки могут находиться в государственной или частной собственности, а могут быть основаны на государственно-частном партнерстве.

Как справедливо отмечает А. Г. Карапетов, «юрист не привык смотреть на развитие позитивного права в широком социально-экономическом, этическом и культурном контексте, он оказывается бессильным смоделировать экономические и иные практические последствия, к которым приведет принятие той или иной нормы» [5, с. 16]. Поэтому в данной работе проведен комплексный анализ правового регулирования и проблем функционирования индустриальных (промышленных) парков.

Прямое государственное воздействие и саморегулирование как самостоятельные способы организации воздействия на деятельность индустриальных (промышленных) парков.

Прямое государственное воздействие на экономику, и тем самым на деятельность индустриальных (промышленных) парков проявляется в стратегическом планировании. Внешним проявлением стратегического планирования является принятие документов стратегического планирования.

В данной статье деятельность индустриальных (промышленных) парков рассматривается как особый вид организации и осуществления предпринимательской деятельности. И. В. Ершова отмечает, что государственное воздействие на экономику осуществляется путем принятия документов стратегического планирования [3, с. 69].

Например, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предусматривает подпрограмму «Индустриальные парки» [14].

«Стимулирование развития малого и среднего предпринимательства в производственной сфере путем снижения расходов, связанных с началом предпринимательской деятельности, ее поддержку на этапе становления за счет снижения налоговой нагрузки, создания бизнес-инкубаторов, промышленных парков и технопарков, формирования спроса на продукцию малых и средних предприятий, расширения доступа к закупкам государственных компаний, участия в реализации крупных проектов – один из пунктов государственной социально-экономической политики, реализуемой в целях противодействия угрозам экономической безопасности органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества» [11, п. 62].

По мнению авторов статьи, государственное регулирование деятельности индустриальных (промышленных) парков проявляется в принятии, в основном, нормативных правовых актов и подзаконных нормативных актов. В данном случае государственное регулирование осуществляется на двух уровнях – федеральном и региональном (уровне субъектов РФ).

Особо важна роль органов государственной власти, выступающих регуляторами организации воздействия на деятельность индустриальных парков. А. В. Михайлов рассматривает в своем исследовании понятие «регулятор», отмечая, множественность научных подходов к данной проблеме, ведь регулятором называют уполномоченный орган государственной власти, который вправе принимать правила поведения для субъектов права или правовые средства воздействия [6, с. 133].

Особо следует отметить важность механизма саморегулирования в данной сфере. Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил [8, п. 1, ст. 2].

По справедливому замечанию Д. А. Петрова, члены СРО как субъекты экономической деятельности действуют не только в интересах извлечения прибыли, но и в целях удовлетворения общественных потребностей, осуществляя при этом публичные функции, не осуществляя при этом государственно-властных полномочий [17, с. 16].

Однако осуществление публичных функций, таких, как создание стандартов деятельности, контроль за их соблюдением и применение санкций к нарушителям – важная, но не

единственная функция СРО. Прежде всего, СРО – механизм частного права, и реализация функций по защите своих членов, создание собственной системы третейского разбирательства, создание механизма имущественной ответственности, формирование бонуса к деловой репутации участников должна являться не менее важной частью их деятельности [19, с. 87].

Ассоциация индустриальных (промышленных) парков (далее – АИП) с 1 сентября 2015 г. является Органом по сертификации индустриальных парков на соответствие Национальному стандарту ГОСТ Р 56301–2014 «Индустриальные парки. Требования». Сертификация носит добровольный характер, и отсутствие сертификата не может рассматриваться как препятствие для получения мер государственной поддержки [1].

Однако следует отметить, что АИП не входит в государственный реестр СРО. Как отмечает Исполнительный директор АИП, Денис Журавский: «В 2010 г. было принято решение о создании ассоциации в форме некоммерческого партнерства с перспективой стать СРО» [4]. Однако по истечении 8 лет, АИП так и не стала СРО. На наш взгляд, это отрицательно характеризует возможность отрасли к саморегулированию, хотя изначально идея была хорошей.

В соответствии со ст. 3 ФЗ «О промышленной политике в РФ» под индустриальным (промышленным) парком необходимо понимать совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией – коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством РФ [7].

Пояснительная записка «К проекту ФЗ «О промышленной политике в РФ» предусматривала еще одну дефиницию индустриального (промышленного) парка – особая экономическая зона, созданная в соответствии с ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» [18]. Однако впоследствии в положения федерального закона данная дефиниция не была включена.

Вместе с тем Минэкономразвития России дает более широкое определение понятия «индустриальный (промышленный) парк». Так, согласно п. 14.1.4. Приказа Минэкономразвития России от 25.03.2015 №167 промышленный парк, индустриальный парк, агропромышленный парк – совокупность объектов недвижимости и инфраструктуры, земельных участков, административных, производственных, складских и иных помещений, обеспечивающих деятельность парка, предназначенная для осуществления производства субъектами малого и среднего предпринимательства и предоставления условий для их эффективной работы, управляемая единым оператором (управляющей компанией) [16].

В пп. 3.1. п. 3 ГОСТ Р56301-2014 дается следующее определение индустриального (промышленного) парка: «управляемый специализированной управляющей компанией комплекс объектов недвижимого имущества, состоящий из земельного участка (участков) с производственными, административными, складскими и иными зданиями, строениями и сооружениями, обеспеченный инженерной и транспортной инфраструктурой, необходимой для создания нового промышленного производства, а также обладающий необходимым правовым режимом для осуществления производственной деятельности» [1].

Отсутствие единого понятия может привести к проблемам в правоприменительной практике. Необходимо разграничить схожие понятия:

- 1) индустриальный парк;
- 2) промышленный парк;
- 3) агропромышленный парк;
- 4) промышленный технопарк;
- 5) технопарк в сфере высоких технологий.

Также следует отметить Приказ Минфина РФ от 16.06.2017 № 94н «Об утверждении Методики расчета совокупной добавленной стоимости, получаемой на территории индустриального парка, промышленного технопарка или технопарка в сфере высоких технологий» [15]. Промышленный технопарк и технопарк в сфере высоких технологий в законе о промышленной политике не упоминаются.

Налицо отсутствие унификации понятий и использование дефиниций без правового обоснования. Это может повлечь путаницу и размывание границ.

Можно выделить следующие признаки индустриального (промышленного) парка:

- 1) земельный участок;
- 2) специализированные объекты капитального строительства;
- 3) инженерная инфраструктура;
- 4) управляющая компания;
- 5) соответствие деятельности законодательно установленным нормам и требованиям.

Больше всего вопросов возникает в отношении таких признаков индустриального (промышленного) парка, как земельный участок и соответствие деятельности законодательно установленным нормам и требованиям.

Что касается земельного участка, то он является основой для размещения инфраструктуры в индустриальном (промышленном) парке. Необходимо выделить особенности таких земельных участков, поскольку они обладают определенной спецификой.

Во-первых, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» в состав территории парка входят земельные участки, относящиеся к категории земель промышленности и(или) земель поселений, на которых допускается размещение промышленной инфраструктуры. Территория парка должна быть не менее 8 га [12].

«Территория индустриального (промышленного) парка – совокупность объединенных единым назначением земельных участков, находящихся на расстоянии не более 2 км друг от друга и связанных технологически, в границах которых размещены и (или) планируется разместить объекты индустриального (промышленного) парк» [12]. Однако в данном постановлении не говорится о том, к каким категориям земель принадлежат земельные участки, находящиеся в промежутке между земельными участками индустриального парка.

На наш взгляд, это может приводить к усложнению правоотношений между землепользователями. Ведь, если между земельными участками индустриального парка находится участок, принадлежащий другому лицу, то может потребоваться установление сервитута для обеспечения взаимодействия частей индустриального парка. Это может привести к спорам на практике.

Во-вторых, застройщиком индустриального (промышленного) парка в соответствии с «ГОСТ Р 56301-2014. Национальный стандарт РФ. Индустриальные парки. Требования» «как правило, является лицо, владеющее земельным участком на праве аренды или собственности [1].

На наш взгляд, из-за подобной формулировки могут быть нарушены права других участников предпринимательских отношений. Ведь субарендатор тоже должен иметь возможность выступать застройщиком индустриального парка.

Все рассмотренные выше дефиниции индустриального (промышленного) парка выделяют его промышленную направленность. Можно сделать вывод о том, что законодатель ставил своей целью развитие промышленности.

Второй целью была поддержка малого, среднего и крупного предпринимательства. Следует отметить Приказ Минэкономразвития РФ от 25 марта 2015 г. № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» [16].

Таким образом, для эффективного функционирования индустриальных парков необходимо четко определить дефиницию индустриального (промышленного) парка и прописать все требования в одном нормативном правовом акте для предупреждения споров в правоприменительной практике. Это необходимо для определения правового статуса индустри-

альных (промышленных) парков, а также для распространения на них льгот, предоставляемых государством. Индивидуализация любого субъекта необходима для отсутствия размытости понятий и отграничения от субъектов со схожим правовым режимом деятельности.

АИП, безусловно, необходимо официально приобрести статус СРО для получения возможности использования всех предусмотренных для СРО прав и обязанностей. Представляется, что со временем, достигнув определенного уровня развития, данные отношения будут регулироваться лишь СРО.

Из анализа правового регулирования деятельности индустриальных (промышленных) парков, очевидно, что законодательство не отличается системностью. Из этого следуют причины всех проблем правоприменения. Например, Закон об индустриальных парках был одобрен Словенским национальным парламентом еще 1 июля 2001 г. [20]. На территории Содружества Независимых Государств данный процесс начался несколько позднее. Например, на Украине «Закон об индустриальных парках» был принят в 2012 г. [13].

На наш взгляд, в Российской Федерации необходимо принятие специализированного нормативного правового акта, комплексно регулирующего все правовые аспекты их деятельности. Важно, чтобы цели, поставленные законодателем, были достигнуты, а не создавали противоречий и затруднений в правоприменительной практике.

Литература

1. ГОСТ Р 56301-2014. Национальный стандарт РФ. Индустриальные парки. Требования» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 №1982-ст). М. : Стандартинформ, 2015. 10 с.
2. Дидикин А. Б., Юдкин А. В. Закон о промышленной политике в России. Экспертный комментарий. М. : Фонд СЭЦ Модернизация, 2015. 40 с.
3. Ершова И. В. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса : учеб. для магистров ; отв. ред. И.В. Ершова. М. : Проспект, 2017. 848 с.
4. Журавский Д. «Для развития нужны “длинные” деньги». URL: <http://www.indparks.ru/press/news/944/> (дата обращения: 10.02.2018).
5. Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. 528 с.
6. Михайлов А. В. Регуляторы в сфере действия предпринимательского права // Ученые записки Казанского университета. Сер.: гуманитарные науки. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2015. Т. 157. Кн. 6. С. 133–140.
7. О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 2015. № 1.
8. О саморегулируемых организациях : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49. ст. 6076.
9. О создании Китайско-Белорусского индустриального парка «Индустриальный парк «Великий камень» : указ Президента Республики Беларусь от 5 июня 2012 г. № 253. URL : <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31200253> (дата обращения: 10.02.2018).
10. О создании территории опережающего социально-экономического развития «Набережные Челны» : постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 44 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 6. Ст. 840.
11. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
12. Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков : постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 794 (ред. от 24.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 33. Ст. 4827.
13. Об индустриальных парках : закон Украины от 21 июня 2012 г. № 5018-VI (ред. от 24.11.2015) // Официальный вестник Украины. 2012. № 59. Ст. 2365.

14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 (ред. от 31.03.2017) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2173.

15. Об утверждении Методики расчета совокупной добавленной стоимости, получаемой на территории индустриального парка, промышленного технопарка или технопарка в сфере высоких технологий : приказ Минфина России от 16 июня 2017 г. № 94н. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.02.2018).

16. Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства : приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2015 г. № 167 (ред. от 09.01.2017). URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.02.2018).

17. Петров Д. А. К вопросу о публично-правовой природе деятельности членов саморегулируемых организаций // Гражданское право. 2013. № 1. С. 15–20.

18. О промышленной политике в РФ : пояснительная записка К проекту Федерального закона. URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 10.02.2018).

19. Сунгатуллина Л. А. Участники саморегулируемых организаций: понятие, виды, особенности правового статуса // Пробелы в российском законодательстве. 2014. С. 84–89.

20. Act No. 193/2001 on Support for the Establishment of Industrial Parks and Amendment of Act of the National Council of the Slovak Republic No. 180/1995 Coll. on Selected Measures for Land Ownership Settlement, as amended // Collection of Laws. 2001. P. 2048.

21. Cliff K., Southern P. Trafford Park From Old Photographs // Amberley Publishing Limited, 2008. 96 p.

22. Vidova J. Industrial Parks – History, Their Present and Influence on Employment // Review of Economic Perspectives. 2010. 10, 1. P. 41–58.