

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ

А. В. Шевченко, к. е. н., головний консультант відділу секторальної економіки центру економічних і соціальних досліджень НІСД

У записці визначено пріоритети розвитку індустриальних парків в Україні, здійснено аналіз актуальних законопроектів з питань удосконалення засад функціонування та стимулювання діяльності індустриальних парків. З урахуванням міжнародного та українського досвіду запропоновано напрями та заходи удосконалення державної підтримки розвитку індустриальних парків в Україні.

Висновки і пропозиції

Забезпечення відходу економіки України від рентно-сировинної моделі вимагає істотного збільшення ролі переробної промисловості та нарощування створеної нею доданої вартості, що актуалізує розвиток в Україні індустриальних парків (ІП) як одного з ефективних інструментів забезпечення структурних змін у промисловості. В Україні інструмент ІП інституціалізовано 15 років тому, проте реальних зрушень у напрямі розвитку ІП та отримання позитивних ефектів від їхньої діяльності для економіки за цей період не відбулося. Потрібен перегляд засад державної підтримки розвитку ІП в Україні з метою забезпечення її дієвості, для чого рекомендується:

Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку при опрацюванні законопроектів з питань удосконалення засад функціонування та стимулювання діяльності ІП в Україні (реєстр. №№ 4416-1, 3724, 3725, 5021) передбачити:

- запровадження гарантованої базової підтримки ІП коштами державного та місцевих бюджетів і визначення процедур її отримання;
- диференціацію державної підтримки учасників ІП залежно від технологічного рівня виробництва та його належності до переліку стратегічних галузей промисловості;
- включення ІП до Реєстру індустриальних (промислових) парків за умови відповідності напрямів їхньої діяльності пріоритетам смарт-спеціалізації регіонів базування, визначеним у відповідних стратегіях розвитку регіонів;

- визначення механізмів та критеріїв нарахування суми грошових зобов'язань у випадку порушення учасниками ІІІ критеріїв, яким мають відповідати отримувачі наданих державою пільг;
- визначення механізмів контролю щодо використання ІІІ ввезених на територію України у пільговому режимі сировини та обладнання;
- надання повноважень з розроблення плану розташування ІІІ та внесення до нього змін органам місцевої влади та місцевого самоврядування із затвердженням обласними державними адміністраціями;
- спрощення процесів консервації та ліквідації неефективних ІІІ з визначенням відповідних критеріїв (див. Додаток 1).

Міністерству розвитку громад та територій України:

- опрацювати питання щодо сприяння розвитку транскордонних ІІІ шляхом законодавчого визначення механізму їх створення з урахуванням європейської практики: укладання на рівні урядів країн-учасниць двосторонніх угод про створення транскордонних ІІІ, узгодження стратегій та планів розвитку національних частин транскордонних ІІІ, встановлення спеціального режиму спрощеного перетину спільного кордону для працівників, товарів, комплектуючих, здійснення спільного нагляду та моніторингу за результатами діяльності суб'єктів господарювання тощо¹;
- при доопрацюванні проєкту Концепції розвитку індустріальних парків на 2021-2024 роки визначити: 1) види ІІІ (включаючи високотехнологічні, агропромислові, еко-індустріальні, транскордонні парки, зони експортного виробництва, прикордонні економічні зони) та передбачити «пакети» державної підтримки для кожного виду ІІІ з урахуванням секторальної специфіки їхньої діяльності та потреб після обговорення з експертною спільнотою, галузевими асоціаціями та всіма зацікавленими учасниками; 2) передбачити запровадження на місцях інструментів «єдиного вікна» для швидкого вирішення регуляторних, адміністративних, фінансових, соціально-побутових та інших проблем, з якими стикаються учасники ІІІ; 3) передбачити сприятливі умови для участі МСП у ІІІ шляхом запровадження ваучерів для МСП переробної галузі на оплачувану державою консультаційну підтримку пов'язаних з їхньою продукцією послуг, забезпечення використання учасниками інноваційної та промислової інфраструктури на пільгових умовах тощо.

Міністерству економіки України, Міністерству з питань стратегічних галузей промисловості України взяти заходів щодо:

- удосконалення нормативно-правової бази у сферах промислової політики та інвестування промисловості шляхом розроблення базового закону «Про засади

¹ Аналітична записка НІСД «Напрями удосконалення політики стимулювання розвитку індустріальних парків в Україні» URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/1734/#_ftn1

державної промислової політики»², Стратегії розвитку промислового комплексу з інтегруванням до них інструменту ІІ та визначенням особливостей державної підтримки інвесторів, що здійснюють інвестування виробництв стратегічних галузей промисловості, проєктів загальнонаціонального та регіонального значення; доопрацювання та винесення на розгляд КМУ проєкту постанови КМУ «Деякі питання розвитку промислового комплексу України»³ з метою визначення стратегічних галузей промисловості України;

- посилення роботи у напрямі формування інституційного середовища для розвитку в Україні еко-індустріальних парків, що сприятимуть долученню України до Європейського зеленого курсу. Для цього слід активізувати співпрацю з ЮНІДО та іншими міжнародними організаціями щодо участі України у відповідних програмах для розбудови інфраструктури ІІ, а також українськими організаціями для напрацювання механізмів стимулювання розвитку еко-індустріальних парків в Україні;

- активізації використання чинних державних програм та інструментів інвестиційного, промислового та регіонального розвитку для розвитку інфраструктури ІІ, для чого включати відповідні інфраструктурні проєкти до державних програм – «Великого будівництва», бюджетної програми «Державний фонд регіонального розвитку»⁴, у рамках виконання Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» тощо, а також до планів реалізації регіональних стратегій розвитку на 2021-2027 роки.

Обґрунтування

Протягом понад століття концепція ІІ успішно впроваджується багатьма країнами для забезпечення прискореного розвитку переробної галузі та нарощування її доданої вартості, що досягається у спосіб кластеризації промислових та супутніх виробництв на спеціально облаштованих територіях за активної державної підтримки.

В Україні інструмент ІІ інституціалізовано у 2006 р. зі схваленням Концепції створення індустріальних (промислових) парків. У 2012 р. прийнято Закон України «Про індустріальні парки» та низку підзаконних актів. Незважаючи на наявність законодавчого і нормативно-правового забезпечення, абсолютна більшість зі створених на сьогодні 49 ІІ існують лише на папері. Причинами «провалу» реалізації концепції ІІ в Україні стали брак фінансової та організаційної підтримки з боку

² При цьому слід переглянути концептуальні підходи до розроблення законопроекту, зокрема з метою уникнення дублювання положень аналогічного закону РФ (Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»).

³ URL: <https://www.facebook.com/Minstrategprom/photos/pcb.112621590669358/112621477336036>

⁴ Станом на 01.09.2021 на сайті бюджетної програми «Державний фонд регіонального розвитку» наявні 23 проєкти, які передбачають розбудову інфраструктури для ІІ. URL: <https://new.dfr.minregion.gov.ua/>

держави, недосконалість законодавчої бази, відсутність виваженої адаптації концепції ІІ до цілей економічної політики, інтеграції інструменту ІІ до загального контексту економічного розвитку з урахуванням регіональної специфіки.

Цілі та завдання розвитку ІІ мають узгоджуватися зі стратегічними напрямками розвитку промисловості, визначеними у Національній економічній стратегії на період до 2030 року та Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, включаючи:

- зміну технологічної структури виробництва та експорту шляхом нарощування частки технологічно складної та наукоємної продукції з високою доданою вартістю;
- забезпечення сталості промислового розвитку – зменшення промислового забруднення, підвищення рівня перероблення промислових відходів та сприяння соціальній інклюзії відповідно до цілей сталого розвитку;
- повну реалізацію конкурентних переваг регіонів, сприяння пріоритетному розвитку напрямів регіональної спеціалізації промислового виробництва;
- інклюзію малого та середнього підприємництва до процесів створення доданої вартості з метою деолігархізації та демонополізації промислового виробництва.

Натомість ані чинне законодавство, ні подані на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо розвитку ІІ не створюють достатніх умов для системного внеску ІІ у формування високотехнологічної, сталої та інклюзивної моделі промислового розвитку в Україні та її регіонах (перелік та результати аналізу актуальних законопроектів подано у Додатку 1).

Політика розвитку ІІ вимагає удосконалення засад та механізмів державної підтримки за наступними ключовими напрямками:

1. Інтегрування політики підтримки розвитку ІІ з політикою розвитку стратегічних галузей промисловості, смарт-спеціалізації, кластерного розвитку:

- у межах ІІ найбільшу державну підтримку слід надавати виробництвам стратегічних галузей промисловості⁵, які створюватимуть наукоємну продукцію з високою доданою вартістю, а також продукцію, важливу для забезпечення національної безпеки, імпортозаміщення тощо;
- включення ІІ до Реєстру індустріальних (промислових) парків, що отримуватимуть державну підтримку, має здійснюватися за умови відповідності напрямів їхньої діяльності пріоритетам смарт-спеціалізації регіонів базування,

⁵ Станом на 01.09.2021 Міністратгпромом розроблено проект постанови КМУ «Деякі питання розвитку промислового комплексу України», де визначено 17 стратегічних галузей промисловості, URL: <https://www.facebook.com/Minstrategprom/photos/pcb.112621590669358/112621477336036>

визначеним у відповідних стратегіях розвитку регіонів. При цьому базовий рівень державної підтримки має забезпечуватися всім без винятку ІП⁶;

- ІП слід використовувати у якості інфраструктури для розвитку національних та транскордонних кластерів зі створенням умов для залучення до них лідерів виробництва за визначеними напрямами кластеризації, а також максимальної кількості МСП на пільгових умовах та на засадах аутсорсингу.

2. *Запровадження системи диференційованої державної підтримки ІП залежно від напрямку їхньої спеціалізації та належності виробництв до стратегічних галузей*, що передбачає доповнення базових сприятливих умов для розвитку ІП (І рівень) специфічними секторальними інтервенціями, що застосовуватимуться до різних видів ІП⁷ (II рівень), а також механізмами підтримки окремих учасників ІП у стратегічно важливих для держави галузях (III рівень). Відповідні пропозиції представлено у Додатку 2. Інструменти державної підтримки можуть надаватися за відповідності ІП та їхніх учасників критеріям декількох рівнів. Зарубіжний досвід засвідчує, що таргетування окремих секторів у рамках підтримки ІП завдяки запровадженню секторальних «пакетів» державної підтримки дозволяє, зокрема, більш ніж удвічі збільшити приплив прямих іноземних інвестицій до ІП⁸. При цьому система державної підтримки ІП має доповнюватися інструментарієм оцінювання ефективності її використання учасниками ІП та критеріями результативності їхньої діяльності, на основі чого здійснюватиметься періодичний перегляд інструментів та реципієнтів державної підтримки.

3. *Пріоритизація інструментів розвитку інфраструктури та сервісного забезпечення діяльності ІП порівняно з наданням податкових, митних та інших преференцій, які мають розглядатися в якості додаткових інструментів*. На сьогодні найбільшими проблемами українських ІП є відсутність облаштованих сучасних промислових майданчиків та логістичної інфраструктури, регуляторні бар'єри, складність та непрозорість процесів отримання дозвільної документації, відсутність налагодженої системи надання державних послуг на місцях.

Створення інфраструктури ІП потребує значних інвестицій, тому фінансування інфраструктурних проектів у межах ІП важливо здійснювати у рамках уже діючих

⁶ Надання базової підтримки всім ІП, включаючи й ті, що не входять до Реєстру ІП, забезпечуватиме умови для розвитку інших перспективних напрямів регіональної спеціалізації. Водночас, наявність розширеної підтримки для зареєстрованих ІП стимулюватиме решту ІП до активнішої участі у формуванні пріоритетів регіональної смарт-спеціалізації у майбутньому, а регіональну владу - до ретельнішого відбору напрямів смарт-спеціалізації для включення до регіональних стратегій розвитку.

⁷ До визначених ЮНІДО поширених видів ІП зокрема належать: високотехнологічні, агропромислові, еко-індустріальні, транскордонні парки, зони експортного виробництва, прикордонні економічні зони. UNIDO International Guidelines for Industrial Parks. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-05/International_Guidelines_for_Industrial_Parks_EN_0.pdf – с. 27

⁸ Там само.

державних програм. Організація сервісного забезпечення діяльності ІІ вимагає вироблення ефективних моделей «єдиного вікна» на рівні регіонів та громад, що полегшить взаємодію учасників ІІ з органами влади, дозволить завдяки об'єднанню представників різних організацій та відомств швидко вирішувати питання реєстрації бізнесу, отримання дозвільних документів, забезпечення комунальними, банківськими, медичними, страховими послугами, консультаціями та послугами у сферах податкового та митного регулювання тощо.

4. *Розбудова інституційного підґрунтя розвитку ІІ*, що вимагає прийняття профільного законодавства, затвердження Концепції розвитку індустріальних парків на 2021-2024 роки, що розробляється Міністерством розвитку громад та територій. Окрім «точкової» підтримки ІІ вкрай важливо покращувати фундаментальні умови для розвитку промисловості та інвестиційної діяльності, для чого необхідно прийняти базове законодавство з питань промислової політики, інтегрувавши до нього інструмент ІІ, а також створити дієву багаторівневу систему інвестиційних стимулів залежно від масштабів та напрямів інвестування, що дозволить створити пріоритетні умови для залучення інвестицій у стратегічні галузі та у проекти загальнодержавного та регіонального значення.

Додаток 1

Результати аналізу законопроектів щодо підтримки розвитку ІІ в Україні

Станом на 01.09.2021 на розгляді у ВРУ перебувають законопроекти: «Про внесення змін до Закону України «Про індустриальні парки», спрямованих на залучення інвестицій в промисловий сектор економіки шляхом запровадження стимулів в індустриальних парках» (№ 4416-1), «Про внесення змін до Податкового кодексу України, спрямованих на залучення інвестицій в промисловий сектор економіки шляхом запровадження стимулів в індустриальних парках» (№ 3724), «Про внесення змін до Митного кодексу України, спрямованих на залучення інвестицій в промисловий сектор економіки шляхом запровадження інвестиційних стимулів в індустриальних парках» (№ 3725), «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення засад створення та функціонування індустриальних парків» (№ 5021), «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо встановлення спеціальних податкових режимів для міжнародних індустриальних парків» (№ 2800).

Законопроектами передбачено низку позитивних ініціатив, проте вони також мають певні недоліки, здатні знизити ефективність роботи ІІ. Зокрема, до важливих ініціатив слід віднести:

- *можливість цільового бюджетного фінансування розбудови інфраструктури ІІ, приєднання до інженерних мереж, а також зменшення/скасування плати за приєднання до електричних мереж* (законопроекти №№ 5021, 3724). Проте слід зауважити, що у чинному Законі України «Про індустриальні парки» також передбачено *можливість* надання державної підтримки у вигляді безвідсоткових кредитів та цільового фінансування облаштування ІІ на безповоротній основі, проте такої підтримки не здійснювалося протягом усіх років існування ІІ через її необов'язковість;

- *створення преференційних умов для розвитку у межах ІІ підприємств переробної промисловості, науково-дослідної діяльності, діяльності у сфері інформації і телекомунікацій у спосіб віднесення до учасників ІІ з правом отримання податкових пільг лише тих юридичних осіб, що отримують 70 % доходів від реалізації продукції від діяльності у цих секторах та забезпечують виплату середньої заробітної плати, не меншої за три мінімальні* (№ 3724). Разом з тим, така підтримка переробної галузі не диференціюється залежно від технологічного рівня виробництва або величини створеної доданої вартості, що може призвести до її низької ефективності;

- *забезпечення відповідності концепції розвитку ІІ завданням, визначеним у регіональних або місцевих стратегіях розвитку як умови включення ІІ до Реєстру ІІ для отримання державної підтримки* (№ 5021). При цьому слід зазначити, що формулювання «відповідність ініціативи створення індустриального парку регіональній стратегії розвитку, стратегії розвитку відповідного населеного пункту (територіальної громади) або першочергового розвитку депресивної території» є

занадто розмитим, що дає змогу застосувати цю норму до широкого кола загальних завдань, визначених у відповідних регіональних стратегіях;

- *компенсація учасниками ІІІ сум митних платежів (№ 3725) та податкових зобов'язань (№ 3724), щодо яких вони отримали пільги, у разі порушення ними критеріїв, яким мають відповідати отримувачі таких пільг.* Проте відсутність механізму контролю та чітких критеріїв нарахування суми грошових зобов'язань, яка згідно з положенням законопроекту визначається контролюючим органом, можуть призвести до посилення корупційних ризиків.

Також викликають застереження окремі положення законопроектів. До таких зокрема слід віднести:

- *залежність надання податкових, інвестиційних, митних пільг від обсягів експорту продукції власного виробництва (№№ 4416-1, 3724, 3725) з метою стимулювання несировинного експорту.* Такий фокус на переважній підтримці експортоорієнтованих виробництв позбавляє державної підтримки виробництва, що є стратегічно важливими для наповнення внутрішнього ринку та імпортозаміщення, зокрема, окремі підгалузі машинобудівного та хімічного комплексів, харчової, будівельної, фармацевтичної промисловості. Крім того, критерій експортної орієнтації задовольняється навіть у випадку експорту продукції з низькою доданою вартістю та мінімальним рівнем перероблення;

- *відсутність чітких механізмів контролю щодо використання ІІІ ввезених на територію України у пільговому режимі сировини та обладнання ((№№ 3724, 3725), що може спровокувати зловживання з боку ініціаторів та учасників ІІІ;*

- *усунення громад та регіонів від прийняття рішень щодо територіального розміщення ІІІ завдяки передачі повноважень з розроблення плану розташування ІІІ та внесення до нього змін уповноваженому державному органу (такий план Кабінету Міністрів України пропонується розробити у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом) (№ 4416-1), що може законсервувати існуючу ситуацію, за якої значна частина зареєстрованих ІІІ розміщуються на непридатних для цього територіях;*

- *ускладнення процесу ліквідації неефективних ІІІ через вилучення із Закону України «Про індустриальні парки» норм, згідно з якими підставами для ліквідації ІІІ є відсутність господарської діяльності протягом 3 років та відсутність укладеного договору про створення ІІІ протягом 2 років з прийняття рішення щодо його створення (№ 5021);*

- *викривлення конкуренції між ІІІ в отриманні державної підтримки у випадку надання податкових преференцій індустриальним паркам за критерієм їх належності до міжнародних, а не відповідно до досягнутих результатів діяльності (№ 2800).*

Пропозиції щодо формування трирівневої системи державної підтримки ІП в Україні*

I рівень Базова підтримка ІП (надається всім ІП)	II рівень Спеціалізована підтримка ІП, включених до Реєстру ІП**						III рівень Підтримка стратегічних галузей (для окремих учасників ІП)
	Вид ІП						
	високотехнологічний	агропромисловий	еко-індустріальний	зона експортного виробництва	транскордонний парк	прикордонна економічна зона	
розбудова інфраструктури (дорожньої, логістичної, енергетичної, житлово-комунальної, телекомунікаційної) у межах ІП та у безпосередній близькості до них на засадах ДПП; забезпечення безкоштовного підключення до інженерних та електричних мереж; запровадження інструменту «єдиного вікна» у межах одного або декількох територіально близьких ІП для вирішення питань реєстрації бізнесу, отримання дозвільних документів, забезпечення комунальними, банківськими, медичними, страховими послугами, консультаціями та послугами у сферах податкового та митного регулювання тощо; навчання менеджерів керуючих компаній ІП (семінари, тренінги, стажування в успішних вітчизняних та іноземних ІП).	сприяння інкубації інноваційного бізнесу; створення центрів спільного користування обладнанням; створення платформ відкритих інновацій для самоорганізації учасників ІП; стимулювання ДіР, інновацій та їх комерціалізації; залучення компаній-лідерів відповідних галузей до ІП; сприяння та інформування щодо можливостей участі у тендерах державних закупівель.	розвиток мережі овочесховищ та складських приміщень; стимулювання перероблення відходів та залишків харчової промисловості; налагодження каналів збуту на внутрішньому та зовнішніх ринках.	сприяння впровадженню ресурсоефективних та екологічно чистих технологій; сприяння створенню «зелених» виробництв та ланцюгів доданої вартості; стимулювання перероблення відходів.	запровадження податкових та митних преференцій для експортної діяльності; запровадження нульових ставок ввізного мита на окремі види сировинної продукції, що переробляється у межах ІП; запровадження спеціальних режимів залучення іноземних інвестицій та зовнішньої торгівлі; запровадження експортних кредитів.	супровід інвестиційних проектів у сфері розвитку транскордонного співробітництва; спрощення перетину кордону працівниками та товарами; запровадження спеціальних режимів залучення іноземних інвестицій та зовнішньої торгівлі.	запровадження спеціальних режимів залучення іноземних інвестицій та зовнішньої торгівлі.	запровадження прискореної амортизації основних засобів; безвідсоткове кредитування технічного переоснащення; зниження тарифів на комунальні послуги; допомога у пошуку та налагодженні зв'язків з вітчизняними та іноземними компаніями.

*перелік видів ІП та механізмів державної підтримки не є вичерпним і має бути узгоджений під час громадського обговорення.

**ІП, напрями діяльності яких відповідають пріоритетам смарт-спеціалізації регіонів базування, визначеним у відповідних стратегіях розвитку регіонів.