

УДК 336.145.1(075.8)

**Н. С. Криштоф**

кандидат наук з державного управління,  
докторант, доцент кафедри управління  
національним господарством та економічної політики  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ПРОМИСЛОВА МОДЕРНІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ**

*У статті розглянуто розвиток індустріальних парків, функціонування державно-приватного партнерства та їх вплив на структурні зрушення в сучасній економіці. Проаналізовано законодавство та інституціональну інфраструктуру функціонування державно-приватного партнерства та індустріальних парків в Україні.*

*Державно-приватне партнерство розглядається як механізм економічної політики держави, що допомагає залучити інтелектуальні, технологічні, управлінські й інші ресурси приватного сектора для вирішення суспільно важливих інвестиційних завдань. Наголошено, що структурні зрушення в сучасній економіці мають супроводжуватися конструктивними діями держави – її структурною політикою, під час формування та реалізації якої суттєву роль відіграє державно-приватне партнерство та ефективний розвиток індустріальних парків.*

**Ключові слова:** механізм державного управління, політика, державно-приватне партнерство, індустріальні парки, інвестиційна діяльність, законодавство.

**Постановка проблеми.** Чимало експертів та науковців неодноразово порушували тему промислової модернізації та нової індустріалізації країни, зокрема через механізм розвитку державно-приватного партнерства та створення індустріальних парків, а вже сьогодні обговорюють механізми та інструментарій, необхідні для залучення та супроводу інвестицій в українську промисловість. У 2016 році зустріч у Давосі пройшла під гаслом здійснення четвертої промислової революції. Важко сподіватись на економічне зростання, якщо Україна, за даними Global Competitiveness Report, 133-тя зі 138 країн у рейтингу за привабливістю податкової системи, а в рейтингу Doing Business займає 80 позицію [1; 2].

Побудова сильної європейської демократичної держави передбачає новий якісний рівень надання публічних послуг населенню, розвиток сучасної інфраструктури, створення сприятливого інвестиційного клімату, що нині пов'язується з індустріальними парками та державно-приватним партнерством (далі – ДПП). А успішне впровадження проектів ДПП передбачає наявність в країні певних передумов, а саме сприятливого економічного середовища, стабільної та прозорої нормативно-правової бази, а також важливої структурної політики держави, головними завданнями якої є подолання диспропорцій,

що виникають між окремими сферами, галузями економіки країни, а також регіонами та інституціями, і формування на цій основі збалансованої структури національного господарства.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання розвитку індустріальних парків, державно-приватного партнерства та інвестиційної взаємодії держави та бізнесу досліджують такі вітчизняні науковці, як М. Авксентьев, Н. Балдич, Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, Л. Гриценко, Л. Ільченко-Сюйва, О. Ігнатенко, В. Жук, Н. Олійник, О. Сафронова та інші.

Більшість науковців стверджують, що державно-приватне партнерство – це форма організації бізнесу між державою та приватною стороною, яка дає змогу реалізовувати суспільно значущі проекти у різних сферах інфраструктури більш ефективним шляхом, ніж можна досягти ймовірними партнерами поодиночі, та передбачає спільне інвестування матеріальних і нематеріальних активів на умовах концесії, спільної діяльності, угоди про розподіл прибутку [3].

Важливим є також те, що розвиток індустріальних парків та ефективне ДПП для залучення інвестицій визначається в напрямках реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [4].

Сучасна економічна ситуація в країні зумовлює необхідність поглибленого дослідження

шляхів формування ефективної системи ДПП та індустріальних парків в Україні з урахуванням структурних зрушень в економіці.

**Мета статті.** Головною метою статті є визначення ролі індустріальних парків та державно-приватного партнерства як механізмів активізації інвестиційної діяльності, виявлення проблемних питань інституційно-правового забезпечення та вдосконалення механізмів реалізації в контексті розвитку структурної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Функціонування світової економіки здійснюється шляхом ефективної взаємодії держави та бізнесу, які не тільки конкурують за економічний вплив, що, в принципі, стимулює розвиток економіки, але й ефективно співпрацюють. Партнерство зумовлено економічною і соціальною доцільністю та забезпечує економічне зростання при скороченні державних витрат, і при цьому державні функції виконуються на більш високому рівні. Розвиток партнерства держави і бізнесу зумовлюється тим, що держава не має достатньо коштів для модернізації інфраструктури, яка перебуває в державній власності. Більш ефективним власником вважається приватний бізнес, а не держава. Крім того, приватний власник має економічний інтерес – одержання прибутку та конкурентних переваг. Характерно, що учасниками економічної взаємодії є державний та приватний сектори економіки з можливою участю третіх сторін. При цьому державний сектор виступає в ролі замовника, а приватний – у ролі виконавця замовлення. Державний сектор економіки в проектах ДПП залежно від масштабів проекту може бути представлений органами центральної, регіональної та місцевої виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування, а приватний сектор – приватними економічними агентами.

Сучасна інфраструктура промисловості в Україні не відповідає потребам промислових підприємств, а тим більше вимогам до неї з боку новостворених сучасних промислових виробництв. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» визначила реформи і в інфраструктурній сфері, зокрема на транспорті, в телекомунікаційній, житлово-комунальній сфері. Без покращення інфраструктурного забезпечення більшість регіонів не зможуть забезпечити приплив інвестицій, тому Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. пріоритетом регіональної політики визначила розвиток регіональної інфраструктури [5].

Згідно з Індексом інвестиційної привабливості (International Business Compass), що його розраховує міжнародна консалтингова мережа BDO, Україна посідала 89-те місце зі 174 країн у 2015 році. Експерти оцінювали інвестиційну привабливість України як невисоку, а ведення бізнесу як помірно ризиковане. У динаміці на той час спостерігалось певне покращення умов інвестиційної та підприємницької діяльності. За результатами ж 2016 року Україна перемістилася на 130-те місце [6]. Такий стан справ, зрозуміло, утримуватиме інвесторів від вкладання інвестицій.

Масштабне державне інвестування в перспективі вимагатиме подальшого залучення державою кредитних ресурсів, посилення фіскального тиску на приватний сектор, скорочення соціальних виплат. Уже сьогодні Україна входить до найбільших позичальників низки міжнародних кредитних організацій. Середні реальні доходи населення є чи не найнижчими у Європі. Для економічного зростання необхідним є залучення до розвитку інфраструктури приватних інвестицій за умови збереження основних об'єктів інфраструктури в державній (комунальній) власності. Ефективного росту можна досягти через участь приватного сектору у фінансуванні (інвестуванні, кредитуванні) інфраструктурних проектів; розміщення державних замовлень на будівництво (реконструкцію, модернізацію) об'єктів інфраструктури в приватному секторі; передачу об'єктів в управління приватним компаніям при збереженні форми власності, державного контролю за якістю послуг та ціновою (тарифною) політикою.

Прямі іноземні інвестиції на особу в Україні в 4 рази менші ніж у Польщі і в 12 разів менші ніж в США. Так, за даними UNCTAD за 2015 рік, прямі іноземні інвестиції в Україні – менше \$1,4 тис. на людину, тоді як в Чехії – \$10,7 тис., а США – \$17,4 тис. Чи може держава, у якій триває війна, бути привабливою для іноземного інвестора? Імовірно, що може, якщо будуть створені ефективні виробничі майданчики, де діятимуть чіткі та зрозумілі правила. Як зробити бізнес-клімат у нашій країні сприятливим для інвестора? Очевидно, через дієві інвестиційні стимули: ухвалено Закон «Про зняття регуляторних бар'єрів в діяльності індустріальних парків», який регулює процедури створення та функціонування індустріальних парків, у якому прописане тимчасове звільнення від податку на прибуток (перші 5 років за 0% ставкою, наступ-

ні 5 років за ставкою вдвічі меншою за базову), розстрочка імпортного ПДВ на ввезення виробничого обладнання на 60 місяців, звільнення від ввізного мита на виробниче обладнання (не поширюється на сировину) та можливі пільги з податку на майно (за рішенням органів місцевого самоврядування). Податкові пільги надаються виключно для нових виробництв та прописані жорсткі критерії для інвесторів.

У Туреччині резиденти звільняються від ПДВ та ввізного мита, від оподаткування корпоративним податком, внесків на соціальне страхування, податку на нерухомість (на 5 років), також передбачається зниження вартості електроенергії, води, природного газу та зв'язку. У Македонії інвестор на 10 років звільняється від сплати корпоративного податку, ПДФО, ПДВ, податку на нерухомість та акцизів. Крім того, такий інвестор має право ввозити сировину та обладнання на територію індустриального парку без сплати будь-яких мит. Саме таким шляхом розвитку промислових індустрій пройшли Польща, Словаччина. У середньому у світі інвестори в один гектар площі індустриального парку інвестують від одного до п'яти мільйонів доларів. У Туреччині функціонують вже більше 260 парків, ВВП країни та експорт зросли більше ніж утричі. У Польщі успішно функціонують 14 спеціальних економічних зон, 42 науково-технологічні парки, 42 центри трансферних інвестицій, 80% від загальної суми інвестицій в країну припадають на спеціальні економічні зони. Сьогодні у світі вже функціонують орієнтовно 15 тисяч індустриальних парків, в Україні зареєстровано 15 індустриальних парків, податкові та митні пільги для учасників індустриальних парків відповідають світовій практиці [2].

У 1999 році був ухвалений Закон України «Про концесії», яким створено правову форму державно-приватного партнерства – концесію [7]. Зважаючи на важливість ДПП для економіки України, у 2010 р. ухвалено Закон України «Про державно-приватне партнерство», у 2011–2012 рр. ухвалено низку нормативно-правових актів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізацією ДПП, а у 2013 р. розроблено Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Однак, незважаючи на наявність законодавчого підґрунтя, практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні. За методологією Світового банку до складу проектів ДПП включено ті, що реалізуються на основі договорів управління,

оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25%, а проект продажу активів – якщо хоча б 5% акцій належать приватним власникам.

За даними Світового банку, найбільшими проектами, які реалізовані в Україні на засадах ДПП, є проекти в галузі телекомунікації («Укртелеком», «MTS Україна», «Київстар Vimpelcom», DCC/Astelit GSM) та у сфері енергопостачання (в основному з використання енергії сонця). До фінансової участі в проектах ДПП залучаються вітчизняні та зарубіжні партнери. Характерно, що в нашій державі, на відміну від загальносвітових показників, найбільша кількість проектів реалізується за моделлю відчуження власності. Такі моделі ДПП, як концесії й контракти з управління та експлуатації в Україні, не отримали значного поширення. Щодо відчуження власності, то така ситуація пояснюється продовженням (або закінченням) тривалого процесу перерозподілу власності між державою та приватними особами.

Державно-приватне партнерство не отримало належного розвитку в Україні, але останнім часом спостерігаються позитивні дії з боку держави в напрямі розвитку ДПП. Зокрема, 24 листопада 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні», який набрав чинності 24 травня 2016 року [8].

На нашу думку, великий обсяг нормативно-законодавчої бази з розвитку ДПП ускладнює його застосування на практиці. Залишаються неузгодженості між Законом «Про державно-приватне партнерство» та Законом «Про концесії», наприклад визначення довгостроковості (5–50 років) як часової ознаки державно-приватного партнерства суперечить Закону «Про концесії», відповідно до якого укладання концесійного договору (форма здійснення державно-приватного партнерства) можливе на період від 10 до 50 років.

Державно-приватне партнерство – це співробітництво між державним та приватним партнерами, яке здійснюється на договірній основі. Державний партнер – це держава, територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування. Приватний партнер – юридичні особи, крім дер-

жавних і комунальних підприємств, або фізичні особи – підприємці. Об'єктами державно-приватного партнерства є об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності. У рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, управління майном.

Згідно із Законом об'єктами державно-приватного партнерства є:

- наявні, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення), об'єкти що перебувають у державній або комунальній власності, у тому числі ділянки надр;

- створювані чи придбані об'єкти в результаті виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні за 2016 рік на засадах державно-приватного партнерства реалізувалось 185 проектів (укладено 153 договорів концесії, 31 договір про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства). Зазначені проекти реалізовувались у таких сферах господарської діяльності, як оброблення відходів збір, очищення та розподілення води; будівництво та експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; виробництво, транспортування і постачання тепла; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт. За інформацією місцевих органів виконавчої влади, Київською облдержадміністрацією протягом 2016 року на території області укладено 9 договорів концесії та 1 договір державно-приватного партнерства в таких сферах, як очищення та розподілення води [9].

Згідно із законодавством України ДПП розглядається як співробітництво на основі договору між органами державної влади та місцевого самоврядування, з однієї сторони, та юридичними і фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), з другої сторони, на умовах, визначених законодавчими нормами. Закон обмежується лише однією формою реалізації державно-приватного партнерства – договірною. Це суттєво звужує можливості застосування інших форм, які зустрічаються у світовій практиці та включають різні організаційно-пра-

вові об'єднання з використанням фінансових інструментів. Для підвищення рівня гарантування захисту інтересів приватних інвесторів та держави у реалізації проектів ДПП необхідно на рівні закону встановити істотні умови договору ДПП та розробити механізм справедливої компенсації у разі дострокового припинення договору ДПП за ініціативою державного партнера з метою відшкодування обґрунтованих збитків приватного партнера.

Чинна нормативно-правова база регулювання ДПП вимагає перегляду. Доцільним було б формування одного рамкового закону у сфері регулювання ДПП, який би враховував галузеву специфіку різного роду підзаконними актами міністерств та відомств. Для формування та реалізації проектів ДПП в Україні нагальною потребою є розвиток інституціонального середовища. Система інститутів розвитку ДПП містить фінансові та нефінансові інститути. До фінансових належать банки розвитку, інвестиційні, венчурні та інші фонди для довгострокового фінансування проектів ДПП, до нефінансових – інформаційні, консультаційні, методичні, організаційні, експертні та інші організації для надання відповідних послуг та сприяння підготовці й реалізації проектів ДПП. У складі інституціональної інфраструктури щодо створення спеціалізованих структур для розвитку ДПП важливим є формування незалежного експертного органу, відповідального за проведення експертизи фінансово-економічного обґрунтування, перевірку й оцінку проектів ДПП на предмет відповідності цілям і завданням державної політики. Єдиних стандартів і критеріїв щодо організаційної структури управління проектами ДПП немає, але світовий досвід свідчить, що якісний стрибок у розвитку відбувся зі створенням єдиного органу управління проектами ДПП.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства, інші центральні органи виконавчої влади також беруть участь в експертизі, погодженні й упровадженні проектів ДПП у відповідних сферах. Так, Міністерство інфраструктури України відповідає за затвердження документації для проектів ДПП, пов'язаних з автомобільними дорогами; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства затверджує конкурсні умови щодо кон-

цесій або оренди інфраструктури, пов'язаної з теплопостачанням та водовідведенням; Міністерство фінансів України відповідає за перевірку статусу проекту та визнання необхідності надання державної підтримки.

У листопаді 2016 р. при Міністерстві інфраструктури за підтримки Western NIS Enterprise Fund створено Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства Spilno (Public-Private Partnership Management Office), основним завданням якого є запуск механізму державно-приватного партнерства в Україні. Для удосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки й реалізації проектів ДПП необхідно утворити фінансові інститути розвитку ДПП для інвестування і гарантування приватних інвестицій; утворити експертний орган розвитку ДПП для проведення незалежної експертизи фінансово-економічного обґрунтування, перевірки й оцінки проектів ДПП на предмет відповідності цілям і завданням державної політики.

**Висновки та пропозиції.** Світовий досвід свідчить про те, що функціонування індустріальних парків – один зі шляхів ефективного розвитку промисловості. Україна повинна відійти від сировинного типу економіки та стати експортно-орієнтованою країною, орієнтуючись не лише на іноземного інвестора (який обирає для своєї діяльності більш конкурентоспроможні країни), але й вітчизняного інвестора; на підтримку українських виробників, малий та середній бізнес. Індустріальні парки – це також і реалізація ідеї децентралізації, де перше рішення про його створення приймає орган місцевого самоврядування, що дасть можливість ефективно розвиватись територіальним громадам. Створення мережі індустріальних парків в Україні реальний шанс залучити в економіку інвестиції, які дозволять здійснити промислову модернізацію країни, відновити конкурентоздатність національного виробника [2].

Структурні зрушення в сучасній економіці являють собою зміни не лише галузевої структури, а й регіональної та інституціональної. А це має супроводжуватися конструктивними діями держави – її структурною політикою, під час формування та реалізації якої суттєву роль відіграє державно-приватне партнерство та створення умов для ефективного розвитку індустріальних парків в Україні. ДПП є механізмом економічної політики держави, який дає змогу залучити позабюджетні джерела фінансування, а також інтелектуальні, технологічні, управ-

лінські й інші ресурси приватного сектора до вирішення суспільно-важливих інвестиційних завдань. Реформування державної інвестиційної політики в контексті активізації взаємодії держави та бізнесу передбачає формування партнерських відносин між державою та бізнесом. ДПП у сучасному розумінні являє собою інституційний та організаційний альянс між публічною владою і приватним сектором з метою реалізації масштабних та суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг.

#### Список використаної літератури:

1. The World Bank. Doing business [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/rankings>.
2. Хміль М. Промислова революція в Україні як нова національна ідея / М. Хміль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://komprompol.rada.gov.ua/komprompol/control/uk/publish/article?art\\_id=50530&cat\\_id=47310](http://komprompol.rada.gov.ua/komprompol/control/uk/publish/article?art_id=50530&cat_id=47310).
3. Бодров В.Г. Державне управління у фінансово-економічній сфері : навч.-метод. матеріали / Бодров В.Г., Балдич Н.І., Сафронова О.М. – К. : Національна академія державного управління при Президенті України, 2013.
4. Постанова про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні 2011 (Кабінет Міністрів України) // Офіційний вісник України. – № 28. – Ст. 1173.
5. Указ про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» (Президент України) / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. BDO International Business Compass Overall ranking (2016). BDO IBC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bdo-ibc.com/index/global-comparison/overall-index>.
7. Закон України Про концесії (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 41, ст. 372) Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
8. Закон про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні (Верховна Рада України) / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/817-19/paran69#n69>.
9. Загальний огляд державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.

**Крыштоф Н. С. Промышленная модернизация в контексте развития государственной структурной политики**

*В статье рассмотрено развитие промышленных парков и функционирования государственно-частного партнерства и их влияние на структурные сдвиги в современной экономике. Проанализированы законодательство и институциональная инфраструктура функционирования государственно-частного партнерства и промышленных парков в Украине.*

*Государственно-частное партнерство рассматривается как механизм экономической политики государства, который позволяет привлечь интеллектуальные, технологические, управленческие и другие ресурсы частного сектора для решения общественно-важных инвестиционных заданий. Отмечено, что структурные сдвиги в современной экономике должны сопровождаться конструктивными действиями государства – ее структурной политикой, при формировании и реализации которой существенную роль играет государственно-частное партнерство и эффективное развитие промышленных парков.*

**Ключевые слова:** *механизм государственного управления, политика, государственно-частное партнерство, промышленная парка, инвестиционная деятельность, законодательство.*

**Kryshtof N. S. Industrial modernization is in context of development of structural politics in Ukraine**

*The article is focused on the development of industrial parks and public-private partnership and its influence on the structural changes the modern economy. The author analyzed legislation and institutional infrastructure of public-private partnership and of industrial parks in Ukraine.*

*Public-private partnership is seen as a mechanism of the government economic policy, that in turn allows attracting additional finance as well as intellectual, technological, administrative and other resources of private sector in order to resolve investment tasks that are important to the community. In the article it was emphasized that changes in a modern society, that include not only structural changes of the economy, but also regional and institutional changes, must be accompanied by creative government's actions and its structural policy where public-private partnership and effective development of industrial parks plays a crucial role.*

**Key words:** *mechanism of public administration, policy, public-private partnership, industrial parks, investment activity, legislation.*