

НАПРЯМИ ІМПОРТОЗАМІЩЕННЯ У ПРОМИСЛОВІСТІ УКРАЇНИ

Інститут економіки промисловості НАН України

Анотація. Проаналізовано проекти змін до нормативно правової бази у політиці імпортозаміщення: 1) Проект постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання реалізації пілотного проекту зі здійснення закупівель техніки галузі машинобудування з підтвердженим ступенем локалізації виробництва» до 31 грудня 2021 року; 2) Проект змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості. Досліджено труднощі впровадження заходів з локалізації виробництва в Україні. Обґрунтовано доцільність впровадження заходів уряду щодо локалізації виробництва продукції галузі машинобудування в процесі державних закупівель.

Ключові слова: імпортозаміщення; локалізація виробництва; машинобудування; державні закупівлі; Закон України «Про публічні закупівлі».

Abstract. The draft amendments to the regulatory framework in import substitution policy are analyzed: 1) Draft Resolution of the Cabinet of Ministers "Some issues of implementation of a pilot project for procurement of machinery in the field of engineering with a confirmed degree of localization of production" until December 31, 2021; 2) Draft amendments to the Law of Ukraine "On Public Procurement" to create the conditions for sustainable development and modernization of domestic industry. The difficulties of implementing measures to localize production in Ukraine have been studied. The expediency of introduction of measures of the government concerning localization of manufacture of production of branch of mechanical engineering in the course of public purchases is proved.

Keywords: import substitution; localization of production; engineering; government procurement; Law of Ukraine «On Public Procurement».

Машинобудування є однією з найбільш важливих і пріоритетних до розвитку галузей національної економіки. За даними Державної служби статистики України у 1990 році на машинобудування припадало 32,9% загального обсягу промислового виробництва. В останні роки питома вага з реалізації продукції машинобудування в обсязі промислової продукції суттєво скоротилась: у 2008 р. становила 13,3%, у 2013 р - 8,7%, у 2019 р. - 7,6% [1].

В економічно розвинених країнах питома вага машинобудування в продукції промисловості знаходиться в межах від 30 до 60%. У Німеччині цей показник становить 53,6%, в Японії - 51,5%, Англії - 39,6%, Китаї - 35,4% [2, с. 11], Угорщині - 49%, Словенії - 36%, Південній Кореї - 34%, Росії - 20% [3]. В світовій практиці вважається, що тільки рівень розвитку машинобудування, обсяг реалізації якого у структурі промислового комплексу становить біля 30% дозволяє забезпечити технічне переоснащення національної промисловості.

Разом із цим, ситуація на внутрішньому та зовнішньому ринку демонструє такі тенденції, як згортання пропозицій товарів вітчизняного виробництва, збільшення імпортової складової в задоволенні внутрішнього попиту і, як наслідок, зростання від'ємного сальдо зовнішньої торгівлі товарами промислової групи, що стало національною проблемою економічного розвитку. Наприклад, у 2019 році «рівень проникнення імпорту в публічні закупівлі України досягає 38% (по машинобудуванню - всі 46%), тоді як у світі цей показник в основному коливається в межах 4-8%» [4].

Виходячи з цього видно, що національне машинобудування потребує механізмів стимулювання розвитку. Одним із таких механізмів є політика уряду у напрямі імпортозаміщення, зокрема заходи з локалізації виробництва.

Наразі локалізація виробництва розглядається у науковому колі з двох протилежних позицій: 1) як протекціоністський захід, який не сприяє економічному зростанню та заважає вільному руху товарів і капіталів; 2) як захід уряду, щодо підтримки розвитку національного товаровиробника.

Втім дискусійним залишається питання, чи доцільним є впровадження заходів з локалізації в Україні для модернізації виробництва та розвитку галузі машинобудування.

З метою стимулювання розвитку виробництва машинобудування урядом ініційовано такий інструмент промислової політики, як локалізація машинобудівної продукції при держзакупівлях та розроблено проект постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання реалізації пілотного проекту зі здійснення закупівель техніки галузі машинобудування з підтвердженим ступенем локалізації виробництва» до 31 грудня 2021 року. «Проектом постанови пропонується затвердити Порядок визначення ступеня локалізації виробництва техніки галузі машинобудування, яким встановлюється механізм визначення ступеня локалізації виробництва техніки галузі машинобудування та перелік техніки галузі машинобудування для реалізації пілотного проекту» [5; 6].

Одночасно Комітет Верховної Ради з питань економічного розвитку виступив з ініціативою запровадити зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» (законопроект №3739) щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості [7]. У разі затвердження змін до Закону України «Про публічні закупівлі» брати участь у державних закупівлях техніки машинобудування зможуть тільки ті компанії, чий товар матиме підтверджений рівень локалізації не нижче 25-40%. Передбачається, що правила почнуть діяти для 88 груп товарів упродовж 10 років. В результаті доопрацювання законопроекту після першого читання передбачається поступове зростання частки локалізації: у 2021 році планується почати із 10%, у 2022-му збільшити до 15%, у 2023-му – до 20% і так далі, поки локалізація не досягне 40%. І такою локалізація залишатиметься на весь десятирічний строк дії закону [7].

Вимоги з локалізації виробництва мають давню історію. Локалізація використовувалась як розвиненими країнами, так і країнами, що розвиваються та є протекціоністською політикою, яка вимагає від підприємств-імпортерів використання у виробництві продукції, що імпортується, товарів або послуг вітчизняного виробництва.

Після фінансової кризи 2008 р. у світі спостерігається збільшення використання заходів з локалізації. Багато країн запровадили дискримінаційні торгові заходи з метою підтримки вітчизняних підприємств. Такі заходи проводились у рамках політики державних закупівель. Особливо така політика використовується урядами для підтримки галузей, які переживають становлення, трансформацію або у періоди світових економічних та внутрішніх криз.

За даними організації Global Trade Alert, на сьогоднішній день найбільш активно впроваджують заходи з локалізації Аргентина, Бразилія, Китай, Індія, Індонезія, Росія, Саудівська Аравія та США [8].

Спроби України рухатися у напрямку захисту вітчизняного виробництва зустрічають протидію з боку міжнародних організацій-партнерів. Зокрема серйозну стурбованість ініціативами Кабміну Міністрів і парламентського комітету Верховної Ради з економічного розвитку щодо локалізації висловив глава представництва Європейського Союзу Матті Маасікас [9], назвавши вимогу про локалізацію при держзакупівлях «істотним порушенням» принципів рівного ставлення і недискримінації у взаємній торгівлі.

Жвава дискусія відносно доцільності запровадження заходів щодо локалізації виробництва розгорнулась серед різних експертів і дослідників, економістів і юристів [10-16]. Це пов'язано із тим, що проект змін до Закону України «Про публічні закупівлі» (законопроект №3739) дещо перечить міжнародними зобов'язаннями України. Так, в Угоді про асоціацію у главі 8 «Державні закупівлі», статті 148 одним із принципів ведення політики у державних закупівлях зазначено недискримінаційність [17]. Крім того, Конституція України встановлює підхід, відносно якого у разі конфлікту між положеннями міжнародних договорів та національним законодавством, за винятком Конституції України, пріоритет мають міжнародні договори.

Експерти вважають, що законопроект №3739 вимагає доопрацювання так, щоб у ньому було більше гарантованих вигід для національного виробника та менше передумов для виникнення спорів.

На підтримку ініціатив щодо локалізації при здійсненні публічних закупівель стали окремі українські роботодавці та представники підприємств машинобудування у відкритому зверненні до Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України [18].

Таким чином, підтримка національного виробника викликає неоднозначну реакцію, оскільки посадовці побоюються ризиків порушення міжнародних зобов'язань України, зокрема Угоди Світової організації торгівлі (СОТ) про державні закупівлі, Угоди про Асоціацію, оскільки в основу міжнародних договорів покладений принцип національного режиму, який зобов'язує Україну надавати національним та іноземним компаніям однаковий рівень доступу до свого ринку держзакупівель. Але з огляду на захист національних інтересів це не є правомірним.

Стратегією національної безпеки України [19] підтверджено, що введення в Україні розумних протекціоністських заходів в умовах системного падіння промислового виробництва є актуальним питанням. Зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості (законопроект №3739) потребують правового доопрацювання. За міжнародним зобов'язанням, слід розглянути можливість закріплення для України спеціального режиму розвитку (special and differential treatment) на визначений термін та встановлення норм локалізації виробництва для державних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Дата звернення 26.02.2021).
2. Дикань В.Л. Механізм восстановления машиностроительного комплекса Украины в условиях логистической интеграции. *Вісник економіки транспорту і промисловості*, 2014. № 47. С. 9-14.
3. Мазараки А., Мельник Т. Імпорт та перспективи імпортозаміщення в Україні. *Вісник КНТЕУ*, 2012. № 6. С. 5-15.
4. Алексей Шевнин. Вперед, машина! Удастся ли разогнать экономику законом о локализации. 21.07.20, Деловая столица. URL: <https://www.minprom.ua/digest/262913.html>. (Дата звернення 26.02.2021).
5. Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту зі здійснення закупівель техніки галузі машинобудування з підтвердженим ступенем локалізації виробництва». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1b66d59d-7815-4d2e-a319-c51695669d52&title=PovidomlenniaProOpriliudnenniaProektuPostanoviKabinetuMinistriivUkrainideiakiPitanniaRealizatsiiPilotnogoProektuZiZdiisnenniaZakupivelTekhnikiGaluziMashinobuduvanniaZPidverdzeni mStupenemLokalizatsiiVirobnitstva>. (Дата звернення 26.02.2021).
6. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту зі здійснення закупівель техніки галузі машинобудування з підтвердженим ступенем локалізації виробництва». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?id=9d331bed-b8c9-4e93-ba1f-c5518ee41b6d>. (Дата звернення 26.02.2021).
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275. (Дата звернення 26.02.2021).
8. Hanna Deringer, Fredrik Erixon, Philipp Lamprecht Erik van der Marel. The Economic Impact of Local Content Requirements: A Case Study of Heavy Vehicles. 2018. URL: <https://ecipe.org/publications/the-economic-impact-of-local-content-requirements/>. (Дата звернення 26.02.2021).
9. Позиція Євросоюзу щодо проектів по «локалізації» закупівель (неофіційний переклад Представництва ЄС в Україні). Київ, 3 липня 2020 р. URL: <http://nashigroshi.org/2020/07/04/pozytsiia-yevrosoiuzu-shchodo-proektiv-po-lokalizatsii-zakupivel-neofitsiynyy-pereklad-predstavnytstva-yes-v-ukraini/>. (Дата звернення 26.02.2021).
10. Українська економіка може втратити \$591-642 млн від преференцій українському машинобудуванню в Prozorro. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ukrayinska-ekonomika-mozhe-vtratiti-591-642-mln-vid-preferentsiy-ukrayinskomu-mashinobuduvannyu-v-prozorro/>. (Дата звернення 26.02.2021).
11. Наход А. Камбэк «купуй українське»: 3 мифа о вреде импорта для украинских производителей. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/all/opinion/kambek-kupuuy-ukrainske-3-mifa-o-vrede-importa-dlya-ukrainskih-proizvoditeley>. (Дата звернення 26.02.2021).
12. О. Кривецька, О. Пустовіт Закон про локалізацію виробництва: позитив чи торгова війна? URL: <https://uba.ua/eng/news/7775/print/>. (Дата звернення 26.02.2021).
13. Омельченко О. Операція локалізація: чим небезпечний обраний Україною шлях захисту нацвиробника. 23 ЛИПНЯ 2020. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/07/23/7112467/>
14. Гужва І. Локалізуємося, ведь мы этого заслуживаем. URL: <https://zn.ua/promyshliennost/lokalizuemsja-ved-my-etoho-zasluzhivaem.html>. (Дата звернення 26.02.2021).

15. Висновок Головного науково-експертного управління 07.07.2020. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275. (Дата звернення 26.02.2021).

16. Висновок антикорупційної експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту зі здійснення закупівель техніки галузі машинобудування з підтвердженим ступенем локалізації виробника». 1 Вересня 2020 року. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoryuptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-deyaki-pytannya-realizatsiyi-pilotnogo-proyektu-zi-zdijsnennya-zakupivel-tehniky-galuzi-mashynobuduvannya-z-pidtvver/>. (Дата звернення 26.02.2021).

17. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text. (Дата звернення 26.02.2021).

18. Відкрите звернення до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.kvsz.com/index.php/ua/pres-sluzhba/item/2530-vidkryte-zvernennia-do-prezydenta-ukrainy-verkhovnoi-rady-ukrainy-ta-kabinetu-ministriv-ukrainy>. (Дата звернення 26.02.2021).

19. Стратегія національної безпеки України. Безпека людини – безпека країни. Затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>. (Дата звернення 26.02.2021).

Брюховецька Н.Ю. доктор економічних наук, професор, завідувач відділу проблем економіки підприємств Інституту економіки промисловості НАН України, м. Київ, Bryukhovetskaya@nas.gov.ua.

Чорна О.А. кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу проблем економіки підприємств, Інституту економіки промисловості НАН України, м. Київ, chorna@nas.gov.ua.

Bryukhovetska N.Yu. Doctor of economics, Professor, Head of the Department of Enterprise Economics of the Institute of Industrial Economics of the NAS of Ukraine, Kyiv, Bryukhovetskaya@nas.gov.ua.

Chorna O.A. PhD in Economics, Senior Research Fellow, Department of Enterprise Economics, Institute of Industrial Economics of the NAS of Ukraine, Kyiv, chorna@nas.gov.ua.