

Інформаційна довідка щодо вдосконалення законодавчого регулювання промислової політики України в повоєнний період*

***Анотація.** В інформаційній довідці надано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання промислової політики на підставі аналізу рекомендацій міжнародних організацій та досвіду окремих держав.*

***Ключові слова:** промислова політика, зелений і цифровий перехід, переробна промисловість, розвиток регіонів, відновлення промисловості.*

Вступ. Цілеспрямоване руйнування та знищення важливих великих промислових, інфраструктурних, енергетичних і логістичних об'єктів стало однією з ключових тактичних цілей агресії Російської Федерації (далі – РФ), що проявляється в постійному нанесенні масованих ракетних та авіаційних ударів по таких об'єктах, спробах зруйнувати промисловість України. Від стану промисловості, ступеня її руйнації або збереження певних промислових об'єктів безпосередньо залежить швидкість і якість повоєнного відновлення держави.

Наразі у профільному комітеті Верховної Ради України опрацьовуються проекти законів України: «Про промислову політику та прогнозованість реального сектору економіки» (реєстр. № 11331)¹; «Про промислову політику та забезпечення безперервності підприємницької діяльності в умовах воєнного стану» (реєстр. № 11331-1)²; «Про засади державної промислової політики» (реєстр. № 11331-2)³. Метою проектів є впровадження ефективних інструментів формування та реалізації державної промислової політики, стимулювання промислового виробництва, врегулювання правових, організаційних та фінансових відносин, що виникають між суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у сфері промисловості.

У цій інформаційній довідці аналізуються рекомендації міжнародних організацій та досвід держав щодо їх застосування. Приділено увагу визначенню та послідовності ключових напрямів і підходів у частині державного унормування промислової політики, які застосовуються окремими державами під час розробки відповідного законодавства.

Основна частина. У світі не існує єдиного загальноприйнятого визначення промислової політики. У загальному розумінні, вона означає втручання держави, спрямоване на покращення перспектив промислової конкурентоспроможності та економічного зростання. Це може передбачати підтримку конкретних фірм чи галузей («вертикальна» політика) або стимулювання інвестицій, орієнтованих, наприклад, на інфраструктуру («горизонтальна» політика). Інструменти промислової політики варіюються від субсидій і податкових пільг до захисту конкуренції, торгівлі та прав інтелектуальної власності.

¹ Про промислову політику та прогнозованість реального сектору економіки: проект Закону України (реєстр. № 11331 від 11.06.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44388>

² Про промислову політику та забезпечення безперервності підприємницької діяльності в умовах воєнного стану: проект Закону України (реєстр. № 11331-1 від 17.06.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44412>

³ Про засади державної промислової політики: проект Закону України (реєстр. № 11331-2 від 17.06.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44413>

Оксфордський довідник із промислової політики⁴ визначає промислову політику як різноманітні державні заходи, спрямовані на контроль процесу структурної трансформації економіки. Зокрема, вона включає комплекс політичних заходів, вибірково зосереджується на окремих конкретних (не всіх!) секторах економіки, на проведенні заходів із метою структурних змін в економіці, а не збереження статус-кво⁵ (у випадку України – довоєнного).

В останнє десятиріччя роль промислової політики зростає в контексті таких викликів, як: цифровий перехід, зокрема в промисловості; зміна клімату; зростання конкуренції з боку економіки Китаю; зриви глобального ланцюга постачань тощо. До суттєвих викликів можна віднести й російську агресію проти України. Із настанням миру, у сфері промислової політики наша держава має подолати суттєве відставання від розвинених країн, слабкість і нестійкість національної промисловості, фрагментарне впровадження інновацій. У довоєнний період, на жаль, спостерігалася тенденція до деіндустріалізації (Рис. 1).

Динаміка обсягів ВВП та промислової продукції України⁶



Рис. 1.

Без розвитку власної переробної промисловості, орієнтованої на задоволення потреб населення, оборони та інфраструктури, навряд чи варто очікувати подолання відсталості держави, її економічної, технологічної і оборонної залежності від більш розвинених держав. Україна має кардинально змінити підхід до промислової політики та інструментів її розвитку.

Слід зазначити, що деіндустріалізація характерна для більшості країн світу. За останні чотири роки, зокрема, ЄС втратив майже мільйон робочих місць у виробничій сфері (Табл. 1). Держави приділяють увагу розвитку власного промислового виробництва з особливим акцентом на прискореній розбудові переробного сектору, розглядаючи індустріалізацію як один із ключових двигунів/драйверів зростання економіки.

⁴ The Oxford Handbook of Industrial Policy; Published online: 10 November 2020. Website of Oxford Academic. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/34292#login-purchase>

⁵ B. Jovanović and N. Vujanović: A brief history of industrial policy. Towards effective industrial policy in the Western Balkans. Website of Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche. URL: <https://wiiw.ac.at/towards-effective-industrial-policy-in-the-western-balkans-dlp-6493.pdf>

⁶ Герасимчук В. Промислова політика України наміри, наслідки, перспективи. Університетські наукові записки. 2022. № 1-2. С. 73. URL: <https://unz.univer.km.ua/issue/view/85-86>

Таблиця 1

Держава	зміни з 2019 по 2023 рік, %	Фактична зміна кількості робочих місць з 2019 по 2023 рік, місць
Польща	-8,4	-278 200
Чехія	-11,3	-161 400
Румунія	-8,8	-144 000
Німеччина	-1,6	-129 300
Болгарія	-13,1	-79 100
Словаччина	-9,4	-59,600
Франція	-1,7	-53 600
Хорватія	-14,2	-42,800
Словенія	-14,2	-37,200
Португалія	-2,3	-18 800
ЄС	-2,6	-853 500

Останніми роками ЄС також рухається до більш активної промислової політики. Зростання масштабів державного втручання в економіку держав ЄС є наслідком, серед іншого, зростаючої ролі Китаю, бажання розвинутих країн прискорити зелену і цифрову трансформацію та підтримати власні економіки у зв'язку з низкою криз. Це здійснюється для пом'якшення наслідків інтервенціоністської діяльності, включаючи китайські субсидії для виробників електромобілів і фотоелектричних панелей та Закон США про обмеження інфляції (IRA)⁷.

Намагаючись адаптуватися до реалій сьогодення, ЄС, окрім регулятивних змін, послаблює правила надання державної допомоги державами-членами власним виробникам та збільшує фінансову підтримку підприємств на рівні ЄС⁸. За наслідками цього очікується підвищення конкурентоспроможності, інноваційності та стійкості економіки ЄС відповідно до Європейської стратегії економічної безпеки (2023)⁹. ЄС також прийняв низку політичних рішень у контексті розробки саме промислової політики, наприклад, Важливі проекти ЄС, що становлять спільний європейський інтерес (IPCEI)¹⁰. Нова промислова стратегія для Європи (2020)¹¹ підтримує незалежну конкурентну політику ЄС, звертаючи увагу на механізми захисту торгівлі та регулювання іноземних субсидій. Вона заклала основи для підтримки подвійного переходу до зеленої та цифрової економіки з метою зробити промисловість ЄС більш конкурентоспроможною у світі. Усвідомлюючи досвід та наслідки пандемії COVID-19 для економіки Співтовариства, у 2021 році Європейська Комісія представила оновлену промислову стратегію¹², згідно з якою Європа починає перехід до кліматичної нейтральності та цифрового лідерства. Серед основних напрямів промислової політики ЄС – стійкість єдиного ринку в контексті запобігання наслідкам майбутніх криз, поглиблення єдиного ринку через гармонізацію стандартів, посилення цифровізації ринкового нагляду та цільових

⁷ H.R.812 - Inflation Reduction Act of 2023. *Website Congress-Gov*. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/812>

⁸ Polityka przemysłowa w UE - narzędzia krajowe i wspólnotowe. *Website of Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM)*. URL: <https://www.pism.pl/publikacje/polityka-przemyslowa-w-ue-narzedzia-krajowe-i-wspolnotowe>

⁹ JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL ON "EUROPEAN ECONOMIC SECURITY STRATEGY". URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020>

¹⁰ Important Projects of Common European Interest (IPCEI): *Website of the European Commission*. URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei_en

¹¹ Making Europe's businesses future-ready: A new Industrial Strategy for a globally competitive, green and digital Europe. *Website of the European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_416

¹² European industrial strategy. *Website of the European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en

заходів для малих і середніх підприємств (МСП), моніторинг єдиного ринку. У 2020 році Європейська Комісія прийняла новий план дій для економіки замкненого циклу (СЕАР)¹³. Перехід ЄС до циркулярної економіки зменшить тиск на природні ресурси та створить стійке зростання і нові робочі місця. Це також є необхідною умовою для досягнення цілей ЄС щодо кліматичної нейтральності до 2050 року.

Аналіз цих документів свідчить, що підтримка промисловості в ЄС забезпечується через реалізацію стратегічних пріоритетів, що формуються у відповідь на виклики, які постають перед суспільством чи постануть у майбутньому. У межах кожного пріоритету формуються численні галузеві ініціативи, а їх практична реалізація передбачає покращення якісних характеристик промисловості, під що виділяються відповідні фінансові ресурси. Вони надаються підприємствам певних галузей як фінансова допомога за умови її використання на створення нових технологій і продуктів, що втілюються у подальшу технологічну модернізацію виробництва і зміну його структури. Відповідно, розгортаються наукові дослідження, створюються нові технології, моделі організації бізнесу і галузей виробництва, нові продукти, здійснюється підготовка кадрів за новими спеціальностями, впроваджуються нові регуляторні норми і стандарти, надається безпосередня фінансова допомога виробникам (а не галузям у цілому) тощо¹⁴.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розглядає концепцію промислової політики через прийняття державних стратегій, які повинні мати чіткі цілі. Водночас промислові стратегії потребують фахової оцінки. Промислова політика відіграє центральну роль у прискоренні переходу до зеленої економіки. Загальна схема підготовки та реалізації стратегії промислової політики за рекомендаціями ОЕСР представлена на Рис. 2¹⁵. Ключові рекомендації щодо розробки промислової політики включають: визнання неспроможності ринку сформувати належну політику без втручання держави; залучення незалежних експертів високого рівня для відбору проєктів та одержувачів державних коштів; наявність пропозиції (відповідного товару, послуги на ринках), а не лише попиту; прийняття конкурентнонейтральної політики; неупереджене визначення цілей; оцінювання результатів та включення до кожної програми «положення про закінчення строку її дії», у разі негативної оцінки – необхідне примусове закриття програми; залучення приватного сектору до прийняття ризиків; наближення досліджень до стартапів¹⁶.

¹³ Circular economy action plan: Website of the European Commission. URL: https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en

¹⁴ Кіндзерський Ю. Промислова політика для економічного розвитку. Вебсайт Інституту економіки та прогнозування НАН України. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/2031010>

¹⁵ Industrial policy. Website of the OESD. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/industrial-policy.html>

¹⁶ Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age April 3. Website of the Toulouse School of Economics. URL: https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/by/tirole/competition_and_the_industrial_challenge_april_3_2020.pdf



Рис.2. Схема підготовки та реалізації стратегії промислової політики за рекомендаціями ОЕСР

Досвід іноземних держав свідчить, що промислова політика унормовується здебільшого на рівні стратегічних документів урядів, що відповідає рекомендаціям ОЕСР та ЄС. У подальшому основні цілі стратегій транспонуються до окремих стратегій (галузевих або секторальних), спеціальних законів і нормативних актів. Так, держави Західних Балкан у період після балканських війн прийняли офіційні загальнонаціональні стратегії промислової політики (Північна Македонія – 2009 року, Сербія – 2011 року, Чорногорія – 2016 року), які всупереч принципу фокусування на конкретних секторах стосувалися всіх секторів економіки. Тому їх реалізація виявилася незадовільною. Реальні зміни започатковано, наприклад, сербською Стратегією «Промислова політика Республіки Сербія з 2021 по 2030 роки»¹⁷, яка визначає певні пріоритетні напрями: інформаційні та комунікаційні технології; продовольство для майбутнього; креативні індустрії; машини й виробничі системи майбутнього. Крім того, обрано 6 промислових зон (кластерів). Також бралася до уваги сумісність з існуючим порядком денним ЄС щодо промислової політики.

У **Португалії** Управлінням з питань конкуренції (AdC)¹⁸ розглядалися результати реалізації Португальської стратегії відновлення економіки¹⁹. Вона, зокрема, передбачала пряме фінансування та кредитування окремих фірм. У звіті наголошено, що при застосуванні державної підтримки, передбаченої згаданою Стратегією, необхідно сприяти конкуренції та ефективності. Підтримка має бути пропорційною, ґрунтуватися на об'єктивних критеріях і, якщо можливо, застосовуватися до всіх фірм у певному секторі, а також бути обмеженою у часі.

¹⁷ СТРАТЕГИЈУ индустријске политике Републике Србије од 2021 до 2030 године. Website of Министарство привреде Републике Србије. URL: <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/strategije/strategija-industrijske-politike-republike-srbije-od-2021-do-2030>

¹⁸ Relatório n.º 8/2021, de 7 de setembro.). Website of Diario da Republica. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/relatorio/8-2021-170878867>

¹⁹ Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030. Website Histórico XXII Governo - República Portuguesa. URL: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=visao-estrategica-para-o-plano-de-recuperacao-economica-de-portugal-2020-2030>

Прикладів прийняття окремих законів про промислову політику загалом небагато. Уряд *Іспанії* 12.10.2024 погодив проект Закону про промисловість і стратегічну автономію²⁰, який наразі розглядається парламентом. Нове регулювання має на меті підвищити рівень індустріалізації держави та запобігти делокалізації виробництва у сферах, які вважаються стратегічними²¹.

Цей законопроект розглядає такі поняття, як декарбонізація, цифровізація, стратегічна автономія, інновації, талант, гендерний розрив, стійкість, зелений перехід, адміністративне спрощення, та спрямований на реіндустріалізацію (на противагу триваючій деіндустріалізації), сприяння інноваціям, зеленому переходу, конкурентоспроможності, декарбонізації промисловості та її цифровому переходу за допомогою інструментів промислової політики та управління згідно зі Стратегією промислового розвитку Іспанії «Промисловість 2030»²² (відповідно до загальних напрямів промислової політики, визначених у державному плані, розрахованому на три роки, та спеціальних галузевих стратегіях зі строками до шести років). Пропонується створити Державну раду з промислової політики – новий дорадчий орган, який координуватиме промислову політику, і з яким взаємодіятиме Галузева конференція промисловості й малих і середніх підприємств та Форум високого рівня іспанської промисловості. В якості інструментів для залучення інвестицій виступатимуть Стратегічні проекти економічного відновлення та трансформації (PERTE)²³. Законопроект також включає нові інструменти для забезпечення власних виробничих потужностей для створення основних і критично важливих стратегічних продуктів і товарів, особливо в кризових ситуаціях, та формує Стратегічний резерв національних промислових виробничих потужностей. Загалом цілі та механізми реалізації законопроекту про промисловість і стратегічну автономію відображені на схемі (Рис. 3).

Законом *Республіки Казахстан* про промислову політику²⁴ вводиться новий інструмент стимулювання – промисловий грант на технологічну модернізацію. Усі заходи державного стимулювання надаються виробникам продукції тільки середнього і верхнього переділу* згідно з Переліком такої продукції (із високим рівнем обробки / доданої вартості). У разі невиконання угоди підприємства мають повертати бюджетні кошти. Законом створено Фонд розвитку промисловості, який здійснюватиме пільгове фінансування. Документ

²⁰ El Gobierno aprueba la Ley de Industria y Autonomía Estratégica: Website Sernauto. URL: <https://www.sernauto.es/sala-de-prensa/noticias/el-gobierno-aprueba-la-ley-de-industria-y-autonomia-estrategica>

²¹ R. Esteller. Nueva ley de Industria: el Gobierno podrá dar subvenciones directas sin concurso y controlar las fugas de empresas, 07.02.2024. Website *elEconomista*. URL: <https://www.eleconomista.es/industria/noticias/12893128/07/24/el-gobierno-podra-dar-subvenciones-directas-para-atraer-industrias-estrategicas.html>

²² Estrategia Española de Impulso Industrial 2030. URL: <https://cepi.eoi.es/sites/default/files/documents/ReflexionesEstrategiaEspa%C3%B1olaImpulsoIndustrial2030.pdf>

²³ Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE). Website of Gobierno de España. URL: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>

²⁴ О промышленной политике (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2025 г.). Закон Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37083800&pos=5;-106#pos=5;-106

* Переділ – переробка грубих сортів металу на вищі. Тлумачення із "Словника української мови". Вебсайт Словник UA. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%BB#:~:text=%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%94%D0%86%D0%9B%2C%20%D1%83%2C%20%D1%87,%D1%96%D0%BD>

також стимулює цифрову трансформацію підприємств і передбачає створення міжвідомчої комісії з промислової політики.

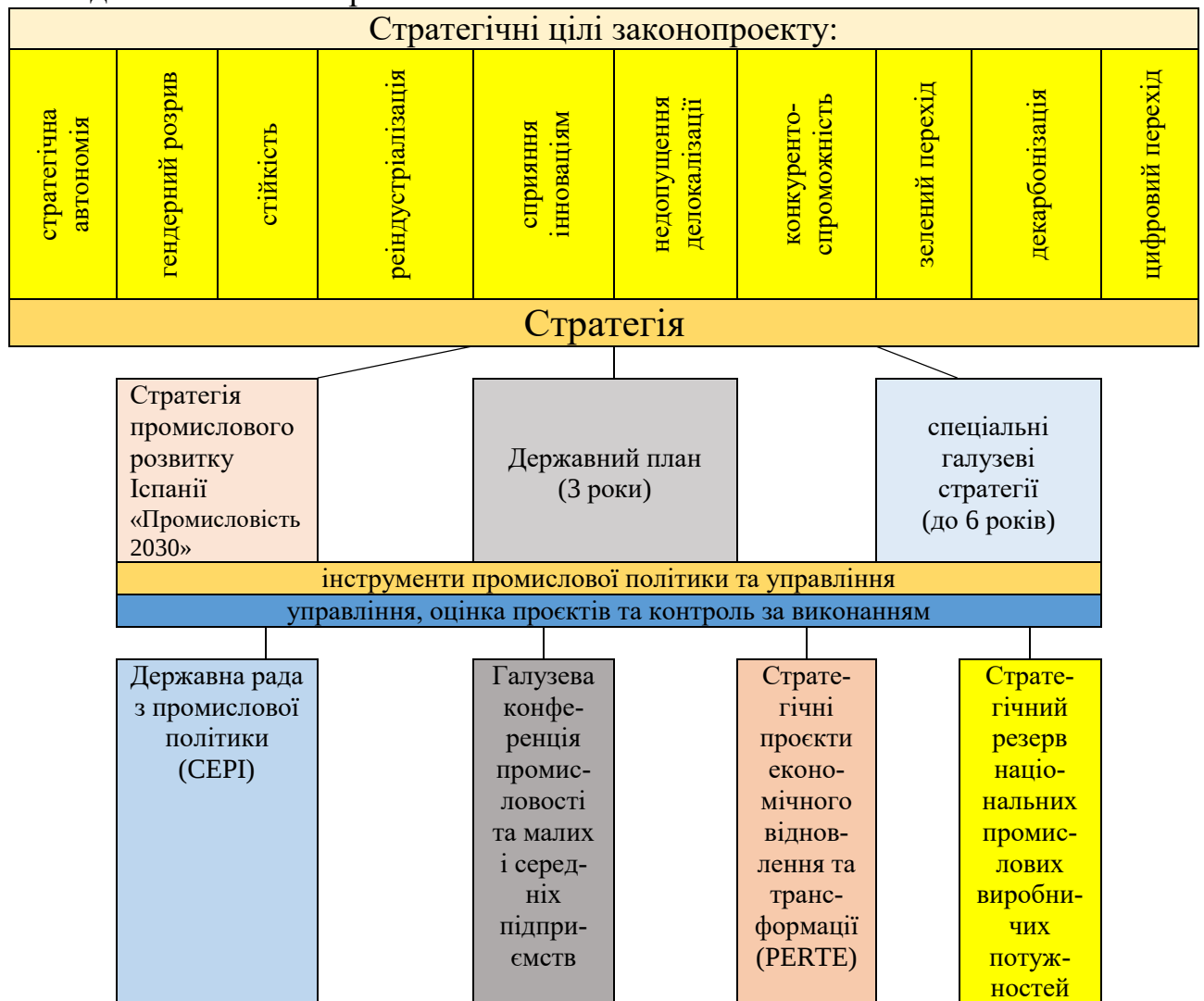


Рис. 3.

Враховуючи підхід ЄС, якого Україні доцільно дотримуватися як кандидату на членство в ЄС, законодавче унормування промислової політики в Україні має визначати цільові механізми здійснення підтримки конкретних заходів (проєктів) для досягнення пріоритетних цілей розвитку та випуску конкретної номенклатури товарів шляхом заохочення інвестицій, надання державної допомоги, бюджетного фінансування, державного замовлення у сфері ОПК та на виробництво конкретних обсягів новітньої наукоємної продукції, створення нових підприємств, раціонального використання коштів міжнародної допомоги.

Водночас проєкти законів про промислову політику (реєстр. № 11331, № 11331-1, № 11331-2), зареєстровані у Верховній Раді України, є рамковими, декларативними і практично не враховують контекст збройної агресії РФ, відновлення у повоєнний період та необхідності структурних змін у промисловому виробництві держави. Усі три проєкти фактично не містять положень щодо цілей формування структурних змін у промисловості з огляду на статус України як кандидата на членство в ЄС, зокрема щодо зеленого та

цифрового переходу. Вони також не враховують європейські підходи та рекомендації ОЕСР.

Висновки. Промислова політика під час дії воєнного стану та повоєнного відновлення, а надто в період формування нової промисловості має враховувати певні особливості, які доцільно відобразити у відповідному законі.

З огляду на рекомендації ОЕСР стосовно цілей та напрямів застосування інструментів промислової політики, що відображаються у національних стратегіях і надалі транспонуються до законів, а також зважаючи на європейські підходи, можливому прийняттю згаданого закону має передувати прийняття документа на кшталт Національної стратегії відновлення України, ключовою складовою якого має стати саме державна промислова політика. Отже, при опрацюванні законопроектів доцільно включити до них положення, що впливають зі змісту відповідних стратегічних документів (у разі їх прийняття) у частині промислової політики.

Проект може бути доповнено переліком пріоритетних напрямів, що відповідають програмним документам ЄС (як от зелений та цифровий перехід, циркулярна економіка, роботизація і автоматизація промисловості, застосування енергії з ВДЕ), та переліком номенклатури товарів і послуг, які виробляються для реалізації цих цілей (або плануються до випуску). За прикладом подібного закону Казахстану, вважали б за доцільне цей перелік обмежити згідно з положенням щодо надання заходів стимулювання виробникам готової продукції з високою часткою доданої вартості.

Пропоноване законопроектами створення спеціальних фондів розвитку промисловості в умовах браку бюджетних коштів протягом періоду дії воєнного стану та повоєнного відновлення може призвести до розпорошення таких коштів та їх неефективного використання.

Для фахової оцінки конкретних проєктів або програм випуску пріоритетних видів продукції та їх фактичної реалізації, яким планується надавати державну підтримку, має бути утворено незалежний експертний орган (Комісію) із залученням вітчизняних та іноземних фахівців (приклад Іспанії). Крім того, законопроекти варто доповнити положеннями щодо контролю за результатами реалізації проєктів та про обмеження в часі реалізації конкретного проєкту, яке визначатиметься при його затвердженні. У разі негативної оцінки / неотримання очікуваного результату необхідно передбачити примусове закриття програми допомоги (проєкту) із поверненням використаних коштів державної допомоги (приклад Казахстану) та притягненням до відповідальності посадових осіб.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений*

та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.