

Р. Л. Лупак

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки
Львівського торговельно-економічного університету

АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІМПОРТОЗАМІЩЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ І ГАРАНТУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Враховавши аспекти внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави, проаналізовано ефективність державної політики імпортозаміщення через базові управлінські функції (аналізу, планування, організації, мотивації). Визначено основні недоліки державного регулювання імпортозаміщення, що перешкоджають збалансованому розвитку внутрішнього ринку та забезпеченню економічної безпеки держави.

Ключові слова: імпортозаміщення, державна політика, внутрішній ринок, економічна безпека держави.

Постановка проблеми. Імпортозаміщення є об'єктивним процесом для економіки держави з будь-яким рівнем розвитку, а особливе значення має у разі, коли проникнення імпорту охоплює ключові сфери внутрішнього ринку, порушує темпи соціально-економічного розвитку, не дає змогу системі державного управління забезпечувати гарантії безпеки та захищеності бізнесу. Його розглядають як сучасну необхідність в економіці держави, що стимулює проведення структурних реформ, концептуально змінювати, а отже, і підвищувати стандарти життя, прогресивно розділяти зони відповідальності як держави, так і бізнесу, громадянського суспільства та з вищою ефективністю економічно протидіяти гібридним загрозам.

Особливо актуальним є завдання ефективної реалізації державної політики імпортозаміщення для національної економіки, яка перебуває під тиском загроз нового типу та ненадійності зовнішніх гарантій безпеки. Так, виникла гостра потреба використання інших (інноваційних) підходів до збереження та розвитку економічного потенціалу, консолідації громадянського суспільства, реалізації зовнішньої політики. Все це потребує підвищення рівня якості державного стратегічного планування, зміцнення інституційної бази управління та оновлення формату державної влади, привівши його до базових принципів економічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реалізації державної політики ім-

портозаміщення приділено багато уваги у працях вітчизняних і зарубіжних науковців: О. Амоші, В. Бабаєва, Д. Белова, В. Гейця, І. Дунаєва, Р. Пребіша, О. Старовойтової, Дж. К. Хеллейнера, К. Юрченко та ін. Аспекти розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави, враховуючи пріоритети державної політики імпортозаміщення, вивчались Т. Васильцівем, О. Власюком, В. Волошином, В. Горбуліном, А. Двігун, Я. Жалілом, О. Ляшенко, А. Мокія, А. Сухоруковим, О. Шевченко та ін. Втім, нині можна достовірно стверджувати про низьку результативність державної політики імпортозаміщення. Зокрема, на внутрішньому ринку триває витіснення вітчизняних виробників, не вдається підвищити рівень конкурентоспроможності їх продукції, не сформовано привабливе інвестиційне середовище, погіршуються конкурентні відносини, зростає рівень тінізації.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування аспектів ефективності державної політики імпортозаміщення в контексті розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Дотримуємось думки, що *представлення державної політики імпортозаміщення крізь базові управлінські функції дає змогу здійснити об'єктивний аналіз її ефективності, враховуючи аспекти внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави.*

Щодо *функції аналізу*, можна зробити висновки про її обмежене використання в сучасних реаліях економіки України. Якщо про стан розвитку внутрішнього ринку, зокрема за окремими товарними позиціями, країнами, видами економічної діяльності, регіонами щодо експортно-імпорتنних операцій, оперативна інформація є у вільному доступі (статистичні збірники та бюлетені: «Зовнішня торгівля України товарами та послугами», «Зовнішня торгівля України», «Співробітництво між Україною та країнами ЄС», «Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України», низка експертних статистичних випусків), то стосовно суб'єктного складу економічної безпеки держави – відсутня, а під час розгляду звичайних статистичних даних не надаються методичні рекомендації для аналізу параметрів безпеки.

Хоча для оцінювання економічної безпеки розроблені МЕРТУ відповідні методичні рекомендації [1], але це не дає змоги комплексно з'ясувати рівень ефективності державної політики імпортозаміщення у цьому контексті. Так, перелічені показники більше стосуються товарної та сировинної характеристики імпортозалежності та жодним чином не враховують особливостей різних інституційних рівнів економіки. Крім того, у методичних рекомендаціях не враховується періодичність опублікування статистичних даних, яка безсистемна і не пов'язує взаємозалежність між ними. Зрештою, стає неможливо надати загальну характеристику імпортозалежності, в якій в деталях було б представлено аспекти економічної безпеки держави.

Важливі аналітичні завдання під час реалізації державної політики імпортозаміщення виконують міжнародні інформаційні рейтингові агентства, але їх робота здебільшого стосується висвітлення проблемних аспектів міжфункціональних відносин органів державної влади та суб'єктів реальної економіки, сприятливості фінансово-інвестиційного, інституційно-правового, науково-дослідного, інноваційного середовища.

Нині Україна за різними міжнародними рейтингами посідає низькі місця, і це схиляє до думки про неефективність державної політики імпортозаміщення та майбутнє посилення імпортозалежності держави. Так, на початку 2017 р. Україна за рівнем глобальної конкурентоспроможності посіла 85 місце (серед 138 країн), що є найнижчим значенням за останні роки, рівнем сприйняття корупції – 131 (176), рівнем

економічної свободи – 162 (178), рівнем легкості ведення бізнесу – 80 (190), рівнем соціального розвитку – 62 (133), обсягом ВВП – 59 (193), обсягом ВВП на душу населення – 118 (187), обсягом прямих іноземних інвестицій – 42 (196) [2; 3; 4]. Такі невисокі рейтингові позиції схиляють до висновків про низьку ефективність реалізації державної політики імпортозаміщення, повільний розвиток внутрішнього ринку та погіршення економічної безпеки держави загалом.

Про ефективність державної політики імпортозаміщення свідчатиме її реалізація стосовно *встановленого плану*, у зміст якого закладається перелік необхідних заходів та інструментів, які в окремий проміжок часу дають змогу вирішувати поставлені програмні завдання. Провівши оцінку законодавчих актів у сфері державної політики імпортозаміщення, отримали висновки, що низка законів є неефективними чи частково забезпечують дієвість регулювання зовнішньоекономічних операцій, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому ринку, а інші жодним чином не відповідають нормативно-правовій базі ЄС.

Так, у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» хоча і декларується, що держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7% ВВП (ст. 34) [5], у зв'язку з відсутністю реальних фінансово-кредитних і податкових важелів та неспроможністю забезпечити діяльність Державного інноваційного фонду норми закону широко не застосовуються. Тут варто суттєво змінити підходи до нормативного визначення сукупних наукових державних витрат, зокрема не щодо ВВП, а щодо витрат державного бюджету (наприклад на рівні 3–4%, зокрема у країнах ЄС 5–7%) або витрат з усіх національних джерел.

Неефективним варто вважати Закон України «Про інноваційну діяльність» [6], в якому (1) відсутні нормативно-правові правила щодо надання податкових пільг для стимулювання інноваційної діяльності підприємств, (2) представляється ускладнений фінансово-інвестиційний механізм надання державної допомоги підприємствам-інноваторам, (3) рекомендується використовувати виключно механізми прямого і непрямого державного фінансування у реалізації інноваційних відносин, хоча їх дієвість на внутрішньому ринку є низькою, (4) визначається лише публічний (вертикальний) характер відносин між державою та суб'єктами інноваційної

діяльності, (5) немає жодних роз'яснень щодо регулювання та використання будь-яких форм і механізмів державно-приватного партнерства в інноваційній сфері.

Також в інших законодавчих актах не передбачається застосування механізмів надання податкових пільг вітчизняним виробникам імпортозамінної продукції. Так, у Законі України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» відсутні законодавчі норми щодо пільгового оподаткування трансферів технологій, у деталях не розкривається механізм їх цільового субсидювання, окремі декларовані норми не мають практичного застосування (ст. 21) [7].

Негативно, що питання податкового врегулювання заходів із заміщення імпорту вітчизняними аналогами досі не вирішені у положеннях Податкового кодексу України [8]. Наголошуємо на відсутності норм щодо надання інвестиційного податкового кредиту та впровадження податкових інноваційних регуляторів, розбіжності правил обліку витрат під час застосування податкової та бухгалтерської методик, невикористання податкового критерію кваліфікованих витрат на розроблення та виробництво наукомісткої продукції, недостатність характеристик процедур податкового обліку об'єктів інтелектуальної власності.

Істотного вдосконалення потребує Закон України «Про державні цільові програми» [9], в якому нормативне регулювання імпортозахисних дій є неефективним, зокрема, потребують глибокого пояснення положення щодо ініціювання розроблення державної цільової програми та її концепції (ст. 6), малорезультативною є схема призначення державним замовником керівника цільової програми (ст. 8), досить складно визначається послідовність внесення змін у цільові програми (ст. 12), передбачені повноваження органів виконавчої влади у сфері розроблення та виконання цільових програм не мають практичного застосування (ст. 21).

На жаль, в Україні досі не затверджено низку важливих планів та ініціатив, які могли зменшити проникнення імпорту та забезпечити належну конкурентоспроможність вітчизняної продукції на внутрішньому ринку. Так, зберігають проектний статус «Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року», «Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року», «Державна цільова програма розвитку аграрно-

го сектору економіки на період до 2020 року», «Стратегія розвитку високотехнологічних галузей до 2025 року», «План заходів щодо реалізації Стратегії розвитку високотехнологічних галузей до 2020 року», «Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року», «Транспортна стратегія України на період до 2030 року». Очевидно, що такі стратегічні документи мають концептуальний характер у вирішенні завдань імпортозаміщення і затягування часу на їх затвердження лише призводить до посилення проникнення імпорту на внутрішній ринок та подальшого погіршення конкурентного статусу вітчизняних виробників.

Крім того, зберігається непередбачуваність регуляторної діяльності державних органів влади для суб'єктів господарювання, що позбавляє їх можливості належним чином планувати свою роботу. Так, за даними Державної регуляторної служби України у 2015 р. близько 40% проектів нормативно-регуляторних актів, поданих до них на погодження, не було передбачено відповідними планами, а в окремих регіонах кількість таких актів зросла майже удвічі [10].

Зазначимо, що подальше скупчення проблем у системі планування державної політики імпортозаміщення негативно позначатиметься й на її *організації* та не дасть змоги повною мірою під час реалізації враховувати аспекти розвитку внутрішнього ринку та гарантування економічної безпеки держави.

Фактично організаційну роботу щодо реалізації державної політики імпортозаміщення проводять центральні органи влади – МЕРТУ та МОНУ. Також до вирішення окремих організаційних питань залучені як інші центральні органи виконавчої влади (МЗС, МФУ, ДФСУ, МІУ, МСПУ), так і місцеві органи влади, галузеві та бізнес-асоціації, міжнародні донорські організації.

Державна політика імпортозаміщення матиме вищу ефективність, якщо практикувати покладання функцій її організації на державні, проте більш незалежні виконавчі інституції. Виділимо Державне агентство України з інвестицій та інновацій (Держінвестицій), яке було створене у 2005 р. та через невиконання статутних завдань ліквідоване у 2011 р. [11]. Важливо, що така державна структура мала виконувати концептуально правильні завдання в контексті державної політики імпортозаміщення, але низька гнучкість і оперативність організаційної роботи, утруднення координації дій із центральними органами управління, обмеженість компетенцій та

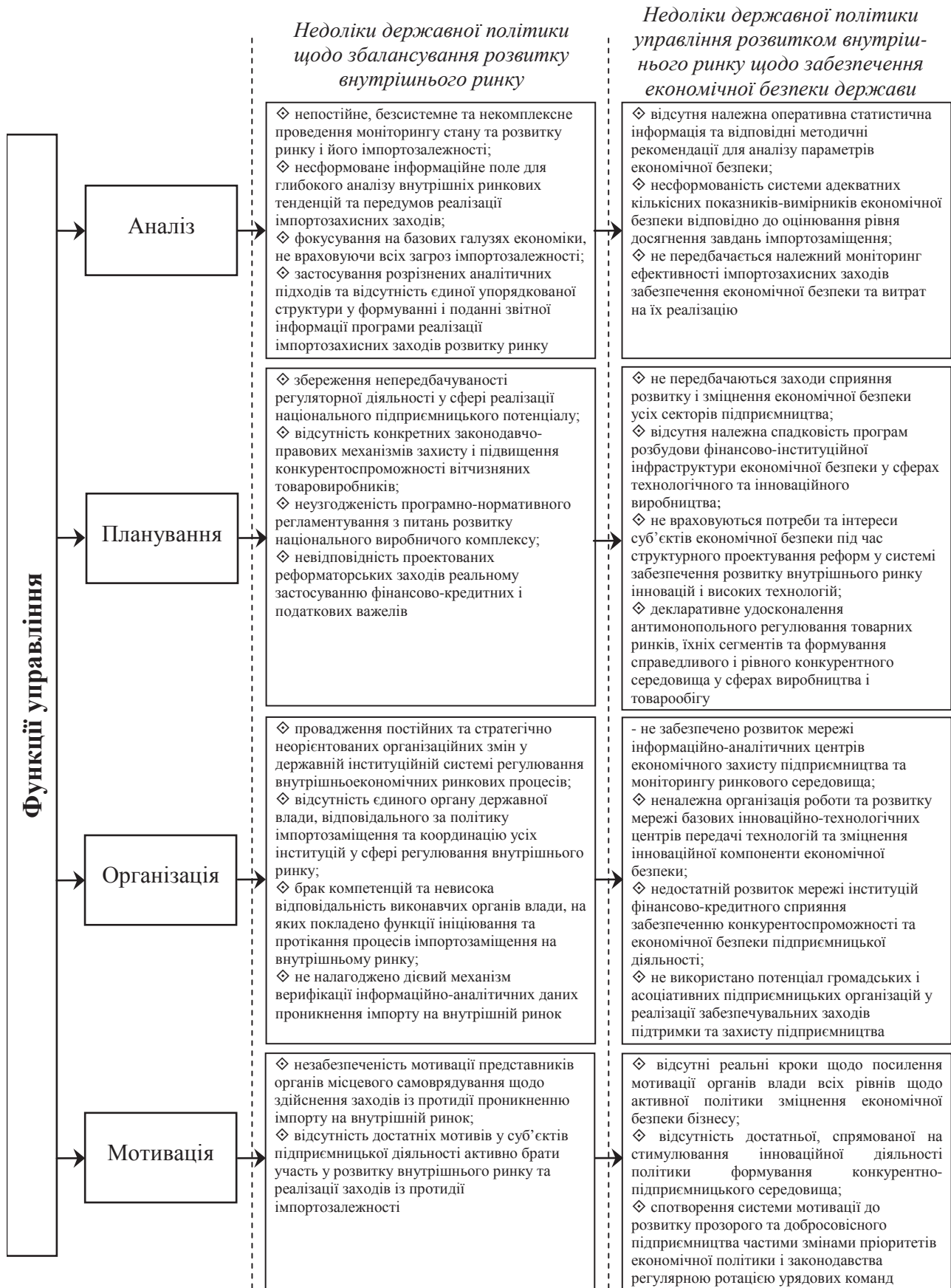


Рис. 1. Результати узагальнення аналізу ефективності державної політики імпортозаміщення в контексті розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави за функціями управління

можливостей реалізувати ініціюючу функцію не дали змоги ефективно їх виконувати.

Організаційно продовжувати реалізувати заходи із забезпечення технологічного оновлення та розвитку базових галузей реально-го сектору економіки України було доручено Державному агентству з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект) та Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації України (Держінформнауки). Втім, через ліквідацію (Держінвестпроект у 2015 р.) та реорганізації (Держінформнауки у 2014 р. та створення Державного агентства з питань електронного урядування (Агентства е-урядування)), а також неспроможність подолати перешкоди, які виникали в організаційній роботі Держінвестицій, реалізацію державної політики імпортозаміщення оцінюємо як низькоефективну та таку, що не забезпечує істотне підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому ринку.

Таким чином, нині в Україні відсутній державний орган, на який покладаються завдання ініціювання та координування заходів під час реалізації пріоритетів державної політики імпортозаміщення. На нашу думку, ліквідація Держінвестпроект була передчасна, адже агентству вдавалось розвивати діяльність Державної інноваційної фінансово-кредитної установи, ДП «Національний центр впровадження галузевих інноваційних програм», а також створювати регіональні інвестиційно-інноваційні центри розвитку (на момент ліквідації діяло 27). Зрештою, регіональні центри практично не забезпечують організаційно-економічну, інформаційно-методичну, обліково-аналітичну та іншу підтримку вітчизняним виробничим підприємствам.

В Україні органи державного управління досі неефективно реалізують *функцію мотивації*, хоча в кожній розробленій державній програмі щодо економічного розвитку декларуються завдання забезпечення високого стимулювання внутрішнього виробництва імпортозамінної продукції. Йдеться про фінансово-кредитну підтримку, страхування інвестиційних ризиків, податкове стимулювання тощо. Фактичні дані державної підтримки суб'єктів реального сектору економіки засвідчують, що вітчизняні підприємства перебувають у нерівних умовах, порівняно з конкурентами-імпортерами. До прикладу, у країнах ЄС комерційні кредити надаються під 3–7%, а в Україні – 19–23%; сумарні робочі ак-

тиви вітчизняних венчурних фондів становлять 8,5 млрд євро, а Європейського фонду фінансової стабільності (EFSF) – 780 млрд євро; середньозважений відсоток перевідступлення боргу для учасників факторингових операцій в Україні становить 80–90%, в країнах ЄС – 1,5–2%; сформувалась висока вартість послуг на національному страховому ринку, зокрема, рівень франшизи становить 8–15% страхової суми, середній страховий тариф – 5–7%.

Попри незначне стимулювання державою підприємств в їх інноваційно-інвестиційній діяльності, самі вони не мають суттєвих мотивів активно брати участь у розвитку внутрішнього ринку та реалізації заходів із протидії імпортозалежності, щоб гарантувати економічну безпеку держави. За такої ситуації досі органами державної влади не забезпечено дієвість механізмів пільгового кредитування інноваційної діяльності, триває врегулювання питань щодо амортизаційного регулювання інноваційної діяльності, не стимулюється проведення підприємствами НДДКР, відтермінується запровадження податкових стимулів у реалізації інноваційних підприємницьких проектів. Отже, узагальнимо результати оцінювання ефективності державної політики імпортозаміщення в контексті розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави на рис. 1.

Висновки і пропозиції. У національній економіці державна регуляторна система не здатна ефективно вирішувати виникнення проблеми звуження масштабів господарського комплексу, стагнації інвестиційного і споживчого попиту, накопичення технологічної відсталості, стимулювання розвитку підприємницького потенціалу тощо, що підтверджується нинішніми її недоліками у реалізації політики імпортозаміщення. Безперешкодне проникнення імпорту на внутрішній ринок та неспроможність органів виконавчої влади забезпечити і гарантувати його захист лише посилює загрози економічній безпеці держави. Отже, можна очікувати ще більшого посилення дисбалансів у розвитку національного господарства, закріплення недосконалого конкурентно-підприємницького середовища, поширення тіньових економічних відносин, монопольного охоплення базових галузевих сфер та інших негативних тенденцій.

Заради усунення виявлених недоліків державної політики імпортозаміщення внутрішньоринкового та економічно-безпекового базису, насамперед, варто концептуально вирішити

управлінські питання її розроблення та реалізації. Тут головне – системно, передбачувано та комплексно змінювати імпортозахисну модель, враховуючи особливості усіх рівнів ієрархії управління економікою.

Запропоновано, що концептуальний зміст державної політики імпортозаміщення має базуватись на налагодженні ефективних взаємозв'язків між суб'єктами інформаційного простору під час формування єдиної аналітичної бази, що у перспективі зменшить похибки у плануванні розвитку системи державного регулювання підприємницької та господарської діяльності. Очевидно, що важливим аспектом державотворення виступають організаційно-інституційні заходи, в яких буде закладено вирішення інформаційно-аналітичних та тактичних завдань. Поряд із цим неабияке значення для підвищення результативності державної політики має мотиваційна складова частина, яку необхідно постійно враховувати під час аналізу тенденцій, проектування майбутніх змін, організації заходів імпортозамінного характеру.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку України від 29 жовтня 2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>.
2. World Development Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org>.
3. World Integrated Trade Solution [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.weforum.org>.
4. Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org>.
5. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України № 848-VIII від 26.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.
6. Про інноваційну діяльність : Закон України №40-IV від 04.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
7. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України № 143-V від 14.09.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/143-16>.
8. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
10. Аналітичний звіт про діяльність Державної регуляторної служби України у 2015 році. – К., 2016. – 60 с.
11. Про Державне агентство з інвестицій та розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України № 356 від 17.05.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356-2010-%D0%BF>.

Лупак Р. Л. Аспекты эффективности государственной политики импортозамещения в контексте развития внутреннего рынка и обеспечения экономической безопасности государства

Учитывая аспекты внутреннего рынка и обеспечения экономической безопасности государства, проанализирована эффективность государственной политики импортозамещения через базовые управленческие функции (анализа, планирования, организации, мотивации). Определены основные недостатки государственного регулирования импортозамещения, препятствующие сбалансированному развитию внутреннего рынка и обеспечению экономической безопасности государства.

Ключевые слова: импортозамещение, государственная политика, внутренний рынок, экономическая безопасность государства.

Lupak R. L. Aspects of the effectiveness of the state policy of import substitution in the context of the development of the domestic market and guaranteeing the economic security of the state

Taking into account aspects of the internal market and guaranteeing economic security of the state analyzed the effectiveness of the state policy of import substitution through the basic administrative functions (analysis, planning, organization, motivation). The main disadvantages of state regulation of import substitution are identified, which impede the balanced development of the domestic market and ensure the economic security of the state.

Key words: import substitution, state policy, domestic market, economic security of the state.