

Інформаційна довідка

щодо вдосконалення законодавчого регулювання застосування вимог до ступеня локалізації виробництва предметів публічних закупівель*

***Анотація.** В Інформаційній довідці надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері публічних закупівель у частині вимог щодо ступеня локалізації виробництва на підставі аналізу правової бази, законодавчих пропозицій та міжнародного досвіду.*

***Ключові слова:** ступінь локалізації виробництва, національний товаровиробник, публічні закупівлі, регіональний розвиток, повоєнне відновлення.*

Вступ. У липні 2022 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» (далі – Закон), яким тимчасово з 2022 року строком на 10 років було запроваджено вимогу щодо застосування ступеня локалізації виробництва для закупівлі низки товарів, вартість яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн. Відповідно до Закону в 2024 році ступінь локалізації для такої продукції має бути 20 %, а в наступні роки підвищуватися на 5 % щорічно (із 2028 року і до кінця 10-річного терміну має становити 40 %). Наразі у Верховній Раді України готується до другого читання нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» (законопроект реєстр. № 11520 від 23.08.2024 р.), до якого включено аналогічні вимоги.

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік передбачено прийняття в цьому році проектів законів щодо вдосконалення механізму публічних закупівель локалізованих товарів та про криміналізацію відповідальності замовників у рамках публічних закупівель продукції без урахування вимог локалізації (п. 88-89 Плану). У профільних комітетах наразі опрацьовуються проекти законів України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо вдосконалення механізму публічних закупівель товарів з локалізацією виробництва в Україні» (реєстр. № 9312 від 22.05.2023 р.) та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства щодо неврахування ступеня локалізації виробництва під час здійснення закупівель» (реєстр. № 9313 від 22.05.2023 р.).

Отже, вбачається, що питання правового регулювання вимог щодо ступеня локалізації виробництва до певних видів товарів є актуальним і водночас потребує змін із метою врегулювання законодавчих прогалів.

Основна частина. Загалом такі заходи, як локалізація (ступінь локалізації, вміст місцевої складової, local content), розглядаються як порушення принципів конкуренції в міжнародній торгівлі, та не відповідають умовам певних міжнародних угод. Однак, так чи інакше, захищаючи власні економіки, держави

застосовують їх у своїй практиці¹. Наприклад, відповідно до аналізу Global Trade Alert після пандемії COVID-19 навіть у державах G20, тобто у найбільших економіках світу, відсоток локалізаційних заходів до загальної кількості політичних втручань у торгівлю зріс з 4,4 % у 2020–2021 роках до 7,7 % – у 2022 році².

Зазвичай локалізацію застосовують в умовах криз, воєнних дій та повоєнного відновлення, що відповідає сучасним умовам функціонування економіки України. Як правило, локалізація виконує (сприяє виконанню) такі завдання:

- працевлаштування, розвиток внутрішнього ринку праці;
- створення або додавання місцевої вартості, стимулювання розвитку вітчизняної промисловості та ланцюгів постачання, створення спільних підприємств;
- економічна диверсифікація;
- сприяння інноваціям, технологіям, дослідженням і трансферу технологій;
- розвиток стратегічних галузей / секторів економіки;
- сприяння регіональному розвитку, проектам місцевих громад.

У сучасних умовах вимоги до локалізації застосовуються також із метою боротьби з монополізацією певних ринків окремими країнами (наприклад, через ризики домінування Китаю на фармацевтичних ринках низка країн ЄС запровадила вимогу щодо наявності в лікарських засобах активних компонентів походженням з ЄС³).

В Україні вимоги щодо ступеня локалізації були запроваджені Законом із 2022 року:

порядок визначення ступеня локалізації виробництва	порядок моніторингу дотримання вимог щодо ступеня локалізації виробництва предметів закупівлі, внесених до переліку товарів, що є предметом закупівлі, з підтвердженням ступенем локалізації виробництва	перелік товарів, яких стосуються вимоги щодо ступеня локалізації виробництва (переважно продукція приладо-, машино- та літакобудування)	виключення з вимог про ступінь локалізації (не застосовується до закупівель, які підпадають під дію положень Закону України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі» та інших міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України)
--	--	---	---

При цьому затверджений Урядом України Порядок проведення моніторингу дотримання вимог щодо ступеня локалізації виробництва предметів закупівлі, внесених до переліку товарів, що є предметом закупівлі, з

¹ Див., наприклад: Striking a Balance on Local Content Requirements in Trade Agreements: The Case of the Energy Sector. URL: <https://www.cepreweb.org/striking-a-balance-on-local-content-requirements-in-trade-agreements-the-case-of-the-energy-sector/>

² G20 Trade Policy Factbook 2023. URL: <https://www.globaltradealert.org/reports/119>

³ Див., наприклад: Arzneimittel-Lieferengpassbekämpfungsgesetz (ALBVVG) und Versorgungverbesserungsgesetz (ALBVVG). URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/gesetze-und-verordnungen/guv-20-lp/albvvg.html>

підтвердженим ступенем локалізації виробництва⁴, по суті, передбачає оприлюднення уповноваженим органом (Мінекономіки) даних адміністратора електронної системи закупівель.

Порядок підтвердження ступеня локалізації виробництва товарів⁵ встановлює, що Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи під час проведення моніторингу процедур закупівель у разі виявлення ознак невідповідності тендерної пропозиції учасника / переможця процедури закупівлі вимогам щодо ступеня локалізації, визначеним у тендерній документації, зазначає про це у висновку про результати моніторингу процедури закупівлі та інформує про це Мінекономіки (пункт 13²). Однак навіть ці дані (за їх наявності) не відображаються в результатах моніторингу Мінекономіки. До того ж, слід звернути увагу, що Держаудитслужба на сьогодні навряд чи може здійснювати ефективний контроль за локалізацією, зокрема, через велику завантаженість і брак ресурсів⁶.

До того ж, жодної відповідальності за порушення вимог щодо ступеня локалізації виробництва законодавством України не передбачено. Прийняття законопроекту (реєстр. № 9313 від 22.05.2023 р.) могло б вирішити цю проблему (на рівні адміністративної відповідальності), однак його положення не зовсім узгоджуються з пунктом Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, який передбачає криміналізацію відповідних порушень.

У світлі сучасних тенденцій та зважаючи на пріоритети повоєнної відбудови, перелік товарів, щодо яких застосовуються вимоги щодо ступеня локалізації в публічних закупівлях, мав би бути розширеним – це дозволило б не тільки збільшити кількість робочих місць, виробленої продукції, суми сплачених податків тощо, але й зміцнити національну безпеку в частині забезпечення населення критично важливими ліками та іншими життєво необхідними товарами, а також стимулювати особливо важливі сфери для скорішого відновлення держави. У контексті повоєнного відновлення інфраструктури згадаємо відомий Build America, Buy America Act⁷, який передбачав державні інвестиції для встановлення, модернізації або заміни громадської інфраструктури виключно за наявності високого вмісту елементів національного походження у складі чавуну, сталі, промислової продукції та будматеріалів, що використовувалися в проєктах.

Також звертаємо увагу, що застосована нині методика (порядок підтвердження ступеня локалізації виробництва) виглядає надто складною для продукції, що відноситься до однієї товарної групи (підгрупи), але містить

⁴ Порядок проведення моніторингу дотримання вимог щодо ступеня локалізації виробництва предметів закупівлі, внесених до переліку товарів, що є предметом закупівлі, з підтвердженим ступенем локалізації виробництва: постанова Кабінету Міністрів України № 861 від 02.08.2022 р. № 861. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/861-2022-%D0%BF#Text>

⁵ Порядок підтвердження ступеня локалізації виробництва товарів: постанова Кабінету Міністрів України № 861 від 02.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/861-2022-%D0%BF#Text>

⁶ Див., наприклад: Держаудитслужба в публічних закупівлях: чи ефективні моніторинги? URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/07/Derzhauitysluzhba-v-publichnyh-zakupivlyah-chy-efektyvni-monitoryngy-1.pdf>

⁷ Див., наприклад: Build America, Buy America Act. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1303/text>

велику кількість найменувань (ті ж ліки або будматеріали). У цьому контексті корисним може бути досвід Казахстану, де для продукції іноземного походження застосовується надбавка 10 % до зазначеної ціни, а на визначені локалізовані товари застосовується додаткова надбавка до 30 %⁸. Такий підхід, на нашу думку, може стимулювати й закупівлі національної продукції, і, водночас, враховує критерій економічної доцільності, не дозволяючи місцевим виробникам необмежено піднімати ціни, користуючись наданими законодавством преференціями.

Варто також урахувати, що Директива Європейського Парламенту та Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС⁹ дозволяє використовувати державні закупівлі для досягнення цілей соціально-економічної політики, прийнятих державою або замовниками, але чітко передбачає, що положення законодавства ЄС про державні закупівлі не можуть застосовуватися у дискримінаційний спосіб. Зважаючи на це та спираючись на рішення Європейського Суду, деякі дослідники роблять висновок, що вимоги до локалізації можуть використовуватися в публічних закупівлях, однак обмежено та з метою реалізації певних політик¹⁰.

З огляду на викладене та з погляду забезпечення контролю, цікавим видається досвід Австралії (що є членом ОЕСР, яка також не підтримує локалізаційні заходи), де у 2003 році було запроваджено локалізацію виробництва з метою забезпечення належного доступу (місцевих) малих та середніх підприємств до участі у проєктах, що фінансуються державою¹¹.

У 2018 році ця політика була змінена з метою використання місцевої робочої сили, зокрема Законом 2018 року (Local Jobs First) було визначено ознаки тих стратегічних (стандартних) проєктів, у яких має бути використана місцева робоча сила, та впроваджена посада уповноваженого, що контролює дотримання вимог відповідної політики. Виконання умов щодо локалізації було покладено на головних розпорядників бюджетних коштів (агентства), які мали звітувати уповноваженому щодо виконання стандартних проєктів та місцевих планів індустріального розвитку. У випадку, коли уповноважений знаходив у заявках, звітах чи інших документах порушення норм щодо локалізації, він вимагав їх усунення від агентств або від безпосередніх виконавців проєктів. Уповноважений мав право вимагати від агентств проведення спеціального аудиту щодо виконання умов локалізації, а також аби вони звернулися до суду щодо виконавця або застосували інші негативні наслідки, які можуть, у тому числі, передбачатися договором. Ще одним видом впливу було негативне

⁸ About Us. Local Content & Government Procurement Authority. URL: <https://lcgpa-gov.kz/about.htm>

⁹ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

¹⁰ JAROSŁAW KOLA. THE 'LOCAL CONTENT' CONCEPT IN PUBLIC PROCUREMENT: GLOBAL TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC PROCUREMENT LAW ON THE EXAMPLES OF THE USA, SOUTH AFRICA AND POLAND. URL: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/37242>

¹¹ Victorian Industry Participation Policy Act 2003. URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/as-made/acts/victorian-industry-participation-policy-act-2003>

рекламне оголошення, яке видається відповідним міністром за інформацією уповноваженого, – такі публічні оголошення широко застосовуються у практиці органів державної влади Австралії щодо порушників будь-якого законодавства, аби попередити громадськість про можливі негативні наслідки відносин із порушником, і значно впливають на репутацію суб'єктів¹².



Висновки. Вбачається, що чинне законодавство України, яке регулює застосування вимог щодо ступеня локалізації виробництва предметів публічних закупівель, потребує удосконалення в частині впровадження належного контролю за дотриманням названих вимог та відповідальності за їх порушення.

Водночас питання локалізації виробництва набувають особливої актуальності на час дії воєнного стану та повоєнного відновлення. Світова практика свідчить, що локалізаційні вимоги часто застосовуються щодо інвестиційних проєктів, які фінансуються державою. Щодо таких проєктів простіше здійснювати контроль, до того ж вони мають значний економічний та соціальний ефект, у тому числі сприяючи розвитку регіонів.

Отже, можна запропонувати розглянути можливість підготовки окремого законопроекту про впровадження вимог щодо ступеня локалізації виробництва на період повоєнного відновлення або врахувати означене питання в законопроекті про публічні закупівлі (реєстр. №11520 від 23.08.2024 р.). Відповідні вимоги можуть бути також включені до проекту Закону України «Про

¹² Victorian Industry Participation Policy (Local Jobs First) Amendment Act 2018. URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/as-made/acts/victorian-industry-participation-policy-local-jobs-first-amendment-act-2018>

засади відновлення України» при його доопрацюванні для подання на розгляд Верховної Ради України¹³. При цьому мають бути чітко визначені часові рамки впровадження вимог щодо локалізації, адже доведено, що тривале застосування таких заходів має негативні економічні наслідки¹⁴.

Із метою забезпечення національної безпеки України пропонуємо розглянути також можливість застосування вимог до ступеня локалізації виробництва (національного вмісту) до лікарських засобів та медичних виробів.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в 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.*

¹³ Робоча група обговорила напрацювання проекту Закону «Про засади відновлення України». URL: <https://mtu.gov.ua/news/35549.html>

¹⁴ Local content requirements. URL: https://www.oecd.org/en/publications/local-content-requirements_5b1c38d5-en.html