

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ЕКСПОРТУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ: ДОСВІД ЄС, СОТ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Іванова Ірина Миколаївна,
кандидат економічних наук

Проаналізовано основні правила та принципи, які діють у країнах-членах ЄС і СОТ з питань державної підтримки експорту, акцентуючи увагу на ключовому підході – захисті національних інтересів. Дана оцінка ситуації в Україні щодо експортної політики. Досліджено можливості застосування в Україні ефективних інструментів підтримки експортної діяльності державою.

Ключові слова: державна підтримка експорту, захист національних інтересів, зовнішня торгівля.

Активна участь України у процесах міжнародної економічної інтеграції ставить перед державою низку першочергових завдань щодо імплементації національної економічної політики відповідно до визнаних у світі стандартів, принципів і норм, зокрема поміж країн – членів СОТ і ЄС, розроблених з метою забезпечення вільної торгівлі, захисту конкуренції та рівних умов ведення бізнесу. Упровадження в Україні міжнародних ефективних інструментів регулювання різних сфер економічної діяльності, зокрема експортної, формує нові можливості для пришвидшення економічного зростання нашої країни.

Країни, які діють за узгодженими правилами, досягають ліпших економічних і соціальних результатів, мають більше можливостей для захисту своїх національних інтересів. Водночас країни, що залишаються поза світовими інтеграційними процесами, позбавлені можливості повною мірою використовувати свій економічний потенціал. Тому виважена та поміркована інтеграція України в зовнішньоторговельні інституції як рівноправного члена є одним із резервів економічного зростання найближчим часом, які слід активно задіяти в нашій країні як інструмент політики захисту національних інтересів.

Проблеми розвитку експорту в Україні висвітлюються у працях вітчизняних науковців, зокрема О. С. Власюка, Д. Г. Лук'яненко, В. Р. Сиденко, В. О. Шевчука, Т. М. Циганкової, Я. В. Белінської. Однак, з огляду на підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, актуальним і своєчасним є здійснення аналізу основних вимог та принципів ЄС і СОТ, які діють у країнах – членах цих міжнародних організацій у частині застосування правил і підходів до державної підтримки експортерів. За результатами цього аналізу можна розробити пропозиції щодо впровадження в Україні нових ефективних інструментів політики державної підтримки експортної діяльності.

Метою статті є аналіз системи державної підтримки експортерів як інструменту політики захисту національних інтересів на прикладі досвіду ЄС і СОТ з метою визначення основних шляхів розвитку та створення такої системи для національного експорту в Україні.

Більшість країн світу, що провадять інтенсивну експортну політику протекціонізму та активно просувають свою продукцію на зовнішні ринки, впроваджують різноманітні механізми та інструменти мінімізації політичних (некомерційних) ризиків при провадженні експортної діяльності приватними компаніями. Розвиток і державна підтримка експорту в країнах ЄС розглядається як складник політики захисту національних інтересів держави.

Після підписання Угоди про асоціацію з ЄС Україна має виконати низку зобов'язань та адаптувати власні правові акти і процедури, зважаючи на європейські правила та принципи. Це стосується й питань надання державної допомоги та підтримки суб'єктів господарювання. Незастосування цих правил поставить вітчизняних виробників у нерівні конкурентні умови порівняно з компаніями країн ЄС.

Слід зазначити, що нормативи й правила країн ЄС встановлюють певні вимоги та обмеження щодо застосування країнами – членами ЄС державної допомоги та підтримки. Так, відповідно до Консолідованої версії договору про ЄС і договору про функціонування ЄС (2010/С83/01), т. зв. Лісабонського договору, у ст. 107 зазначається, що допомога, яку в будь-якій формі надає держава-член чи яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами – членами [1].

Правила державної допомоги ЄС спрямовані на врівноваження позитивних наслідків вибіркового субсидування, завдяки якому суб'єкти господарювання одержують переваги, а саме сприяння розвитку певних видів діяльності, територіям із низьким рівнем розвитку, окремим проектам, які становлять спільний інтерес, і збереженню культурної спадщини, з негативними наслідками цієї підтримки, що полягають у спотворенні умов конкуренції [2].

Держава, яка надає ефективну підтримку, що стимулює розвиток нових технологій і сприяє виходу підприємств на нові зовнішні ринки, має всі ознаки сучасної розвиненої держави. При цьому витрати бюджету на таку підтримку компенсуються зростанням доходів від діяльності суб'єктів господарювання, підтриманих державою, розширюється інфраструктура, збільшуються інвестиції. Поряд із цим допомога може бути й надмірною, необґрунтованою та неефективно використовуватися. Це може призвести до негативних наслідків, зокрема до втрат бюджету, економічно невиправданого поліпшення фінансового стану окремих учасників ринку, зниження ділової активності, що можна вважати наслідками спотвореної економічної конкуренції.

Починаючи з 2008 р. Україна стала членом Світової організації торгівлі (*далі* – СОТ) та, відповідно, має виконувати зобов'язання, взяті при вступі до цієї організації. У СОТ встановлено багатосторонні правила міжнародної торгівлі, згідно з якими країни-члени можуть здійснювати торговельні відносини між собою за умов чесної конкуренції. Базові правила СОТ спрямовані на забезпечення принципу недискримінації та були розроблені з метою створення вільних і справедливих умов для конкуренції. Важливе значення в системі правових норм СОТ мають норми щодо застосування державної підтримки та субсидій.

За оцінками експертів, у міжнародній торгівлі субсидування розглядається як форма втручання держави в діяльність підприємств і ринку, яка використовується з метою підтримки окремих видів економічної діяльності. Унаслідок субсидування окремі галузі економіки чи види діяльності отримують сприятливіші умови, ніж інші галузі. Це призводить до порушення ринкової конкуренції та виникнення негативних наслідків [3].

З метою обмеження тих субсидій, які мають негативний вплив на міжнародну торгівлю та конкуренцію, у 1994 р. було прийнято Угоду про субсидії та компенсаційні заходи (*далі* – Угода), яка є обов'язковою для всіх країн – членів СОТ. Цією угодою встановлено загальні правила надання субсидій для виробництва промислових товарів, а також визначено процедуру захисту країн – членів СОТ, якщо вони зазнали негативного впливу від субсидій, уведених іншими країнами [4]. У широкому розумінні субсидія – це будь-яка державна підтримка у вигляді фі-

нансових засобів, товарів та послуг, що надаються державою на пільгових умовах, а також будь-яка підтримка доходу чи ціни, яка прямо чи опосередковано призводить до зростання експорту будь-якого товару з території країни або до зменшення імпорту товару на її територію.

Угодою передбачається диференційований підхід до використання різних субсидій, зокрема обмежується використання лише адресних субсидій, які спотворюють вільну конкуренцію, деформують розподіл ресурсів в економіці та завдають шкоди торгівлі. При цьому застосування неадресних субсидій дозволяється й не обмежується в межах правил СОТ. Наприклад, неадресною вважається субсидія, яка надається на основі об'єктивних критеріїв та не створює переваги для окремих підприємств чи галузей відносно інших. Керуючись цим, уряди країн – членів СОТ активно використовують цей інструмент для вирішення економічних і соціальних проблем.

Поряд із цим Угодою визначаються й заборонені субсидії, які надаються урядом або органами місцевої влади з метою отримання економічної вигоди виробниками товарів і послуг у вигляді фінансового сприяння розвитку експорту (експортні субсидії) або з метою використання вітчизняних товарів замість імпортованих (імпортозамінні субсидії), оскільки вважається, що вони завдають шкоди інтересам інших країн – членів СОТ. Згідно з вимогами СОТ відповідні країни повинні відмовитися від усіх заборонених субсидій [5].

За принципами СОТ податкові пільгові режими також вважаються субсидіями, оскільки вони спричиняють втрати бюджетних надходжень і становлять вигоду для їх одержувачів порівняно з іншими підприємствами, які не отримують таких пільг. Відповідно до норм ЄС і СОТ є можливим надання податкових пільг суб'єктам господарювання, але у їх використанні існують особливі правила. Зокрема, використання податкових пільг можна застосовувати з метою підтримки інвестиційних проектів, однак використовувати їх для покриття поточних витрат підприємств забороняється.

Крім того, норми СОТ детально врегульовують випадки, пов'язані із застосуванням податкових пільг для підприємств, що провадять експортну діяльність. Так, не вважається субсидією звільнення товару, що експортується, від мит і податків (або зменшення таких мит і податків) за умови, що величина звільнення не перевищує суми мит і податків, якими обкладається аналогічний товар, призначений для внутрішнього споживання. Також допускається звільнення від сплати або зменшення непрямих податків та імпортованих зборів на товари або послуги, що використовуються у виробництві експортних товарів, якщо величина таких звільнень не перевищує величину таких податків, що справляються в разі виробництва та реалізації подібних товарів на внутрішньому ринку. Але будь-які інші податко-

ві пільги чи преференції для суб'єктів господарювання для виробництва товарів, що мають адресну спрямованість, відносяться до категорії заборонених і дають підстави країнам – членам СОТ вживати захисні заходи щодо таких країн.

Аналізуючи систему оподаткування, сформовану в Україні, можна констатувати, що вона включає значну кількість пільг окремим суб'єктам господарювання, як правило, через галузеві програми державної підтримки. Унаслідок цього відбувається дискримінація інших суб'єктів господарювання та, відповідно, бюджет недоотримує значні кошти, хоча й декларується в документах, що податкові пільги надаються із соціальних міркувань або з метою підтримки економічної діяльності відповідної галузі. Через механізми пільгового оподаткування пріоритетних сфер промисловості здебільшого здійснювалася державна підтримка окремих виробників, зокрема й експортерів, за визначеними переліками підприємств.

Найпоширеніші фінансові стимули галузевих програм допомоги в межах українського законодавства – це податкові пільги: звільнення від сплати імпортного мита, звільнення від сплати ПДВ на імпорт і внутрішні операції продажу, звільнення або відтермінування сплати податку на прибуток, земельного податку, звільнення від сплати акцизного збору тощо. Нині лише частина зазначених пільгових режимів скасовано або призупинено.

Якщо проаналізувати вимоги СОТ, то слід констатувати, що вони абсолютно не виключають можливості субсидування діяльності національних виробників, пов'язаної з потенційними зовнішніми викликами та провалами ринку, якщо це є важливим для підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників. Однак така державна підтримка можлива лише за умови, що субсидія не є адресною, не надається окремим підприємствам чи галузям і прямо не пов'язана з показниками зростання експорту.

Для того, щоб не дискримінувати експортерів, Угода передбачає можливість повернення непрямих податків і на товар, що експортується, і на виробничі ресурси й комплектуючі, у т. ч. енергію, бензин, мастила, каталізатори, які використовуються у виробництві експортних товарів. Дозволено нормами СОТ також експортні кредити, кредитування поставок товарів, запровадження системи кредитного страхування за ставками, еквівалентними міжнародним. Отже, будь-який механізм, що створює для вітчизняних експортерів рівні з іноземними конкурентами умови на міжнародних ринках, є легітимним.

У зв'язку з тим, що вимоги та принципи ЄС і СОТ не дозволяють використовувати одні інструменти стимулювання вітчизняного виробництва, проте дозволяють інші, існує необхідність пошуку та розроблення ефективних програм і механізмів надання державної допомоги в межах загальноприйнятих міжнародних норм.

З одного боку, норми СОТ і ЄС не забороняють надання державної підтримки національним виробникам, зокрема експортерам, а з іншого – створюють умови для використання лише дозволених відповідними угодами видів державної допомоги. Таим чином, при прийнятті відповідних рішень необхідно оптимально оцінювати вплив державної допомоги на загальний економічний ефект, а також суспільні наслідки. Слід аналізувати переваги і втрати від надання державної допомоги в контексті досягнення стійкого економічного зростання держави.

В усіх країнах з ефективною системою державної підтримки експорту через дозволені та апробовані інструменти (зокрема страхування, кредитування та гарантування експорту) уряди відіграють важливу роль у розвитку експорту й визначають шляхи доступу до таких програм підтримки через уповноважену установу.

Метою використання названих фінансових інструментів є надання гарантій того, що будь-який ризик з боку іноземного покупця буде покритий значною мірою державою, а не експортером, банком або фінансовою установою, що є стороною зовнішньоторговельної угоди. Зобов'язуючись відшкодувати збитки експортних страхувальників, створюються умови, за яких у національних виробників виникають певні конкурентні переваги на міжнародному ринку, оскільки експортні кредити надаються банками на більш вигідних умовах, наприклад більший термін, нижчі ставки, найлояльніші умови погашення кредиту тощо.

Практика застосування у країнах ЄС страхування політичних (некомерційних) ризиків експортної діяльності доводить, що це природно є функцією уряду, оскільки тільки він має комплекс можливостей для вирішення проблем компенсації збитків з боку урядів інших країн, через міжнародні клуби кредиторів, міжнародні організації, міжнародні арбітражні інстанції тощо. Приватний фінансовий сектор, навіть теоретично, неспоможений забезпечити весь спектр політичних ризиків. Комерційний інтерес будь-якої компанії полягає передусім в отриманні прибутку. Тому приватні страхові та кредитні компанії застосовують вищі ставки при страхуванні та кредитуванні експорту й не завжди готові це робити. Головна мета уряду будь-якої країни при організації основ зовнішньої торгівлі полягає в розширенні й розвитку національного експорту, а також захисті національних інтересів. Уряд має більше ресурсів і більшу зацікавленість у стимулюванні експорту, ніж приватний сектор. Названі чинники спонукали країни ЄС та інші розвинені країни створювати спеціалізовані уповноважені установи – Експортно-кредитні агентства (*daai* – ЕКА).

ЕКА у 1934 р. об'єдналися в неформальне об'єднання – Міжнародний союз страховиків кредитів та інвестицій (*Berne Union*). Діяльність союзу спрямована на розроблення умов міжнародної торгівлі кредитування та узгодженість дій

при страхуванні експортних кредитів, обмін досвідом та відповідною інформацією. Учасником Бернського союзу можуть бути тільки такі страхові компанії та агентства, які займаються безпосередньо страхуванням експортних кредитів [6].

За інформацією *Berne Union*, страхування експортних кредитів у 2013 р. становило 1,9 трлн дол. США, причому обсяги експорту й інвестицій, покриті ЕКА, членами Бернського союзу, збільшилися приблизно на 4 %, передусім завдяки зростанню короткострокового експортного страхування кредитів. У 2013 р. члени Бернського союзу підтримали 10 % обсягів міжнародної торгівлі. Загалом страхових виплат від початку глобальної фінансової кризи 2008 р. члени Бернського союзу виплатили експортерам й інвесторам як компенсацію втрат через неплатежі покупців та інших боржників на суму понад 24 млрд дол. США.

Програми розвитку експорту країн, що створили ЕКА, мають на меті обмеження ризиків для експортерів і поліпшення умов їх кредитування, досягаючи при цьому збільшення обсягів експорту. Зростання експорту підвищує платіжний баланс країни, стимулює розвиток промислового сектору й суміжних галузей, а також сприяє зростанню зайнятості населення. Також ці програми сприяють комерційним банкам мінімізувати ризики, збільшити обсяг та кількість кредитів у тих нішах, де банки не можуть самостійно або не зацікавлені брати участь, тим самим створюючи умови для стабілізації й розвитку банківської системи загалом. Крім того, державні програми дають змогу створювати лояльні, більш вигідні умови для реальної та потенційної вартості експортних кредитів, гарантій та страхування експорту.

Для заохочення зростання експорту уряд може надавати необхідну підтримку вітчизняним зовнішньоекономічним компаніям різними засобами (передусім це фінансові інструменти). Але держава може ефективно допомагати суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, надаючи їм різноманітні послуги – від надання інформації про наявні можливості на світових ринках до спеціалізованої допомоги при складанні та здійсненні програм маркетингу з продажу їхньої продукції за кордон. Цю діяльність реалізують організації сприяння розвитку торгівлі, які концентрують більшу частину своєї роботи на стимулюванні експорту виробленої в країні продукції, в заохоченні зростання продажів такої продукції за кордоном та у просуванні на нові зовнішні ринки. Широко застосовується стимулювання експорту у спосіб організації торговельних ярмарків і виставок, налагодження активної роботи двосторонніх торговельних комісій. Важливу роль у просуванні експорту на світові ринки відіграють дипломатичні представництва та їх економічні підрозділи.

При цьому вельми важливим питанням у країнах ЄС вважається наявність ефективних механізмів координації роботи, пов'язаних із

торгівлею. Адже в більшості урядів є безліч установ, відповідальних за різні види діяльності у сфері зовнішньої торгівлі, а також широкий спектр стратегій, програм і процедур, що впливають на показники зовнішньої торгівлі. Тому завжди чітко встановлюються правила взаємодії між усіма інституціями, пов'язаними зі стимулюванням і розвитком експорту.

Значимо, що в Україні тривалий час державна підтримка експорту розглядалася дещо в іншому аспекті, здебільшого як субсидування окремих галузей і виробників. Державними структурами здійснювалося лобіювання пільг, преференцій, податкових «канікул» тощо на користь наближених до влади представників великого приватного бізнесу, що значно вплинуло на формування незбалансованої товарно-географічної структури і зовнішньої торгівлі загалом, і експорту зокрема.

Політику державної підтримки експортерів, здійснювану в Україні протягом понад 20 років, на нашу думку, не можна назвати ефективною та оптимальною, оскільки зрештою вона не сприяла підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних товарів та послуг на світових ринках, розвитку та впровадженню у виробництво технологічних та інноваційних досягнень, розбудові ринкової інфраструктури. Заходи, що вживалися в Україні, не змогли достатньо захистити на зовнішніх ринках вітчизняних експортерів від конкурентів в інших країнах. Таке припущення зроблено з огляду на таке.

Україна досі не є рівноправним членом *Berne Union*, оскільки не має власної ЕКА. Протягом тривалого часу державні інституції в Україні виконували роботу з підготовки до створення такої фінансової установи. Хоча у 2011 р. Верховною Радою України було схвалено закон, який запроваджував основи державної фінансової підтримки в Україні, проте до нього було застосовано президентське вето. Відтоді жодного законопроекту, пов'язаного зі створенням системи державної підтримки експорту, у Верховній Раді України не розглядалося.

Разом із цим, за інформацією Держстату, у 2010–2011 рр. обсяг експорту товарів мав тенденцію до збільшення. Але слід зауважити, це порівняно з показниками кризових 2008–2009 рр. Уже у 2012 р. приріст обсягів експорту товарів суттєво уповільнився і склав 0,3 %. Проте в наступному році ситуація кардинально змінилася. Так, порівняно з 2012 р. обсяг експорту товарів у 2013 р. скоротився на 8,1 %, у 2014 р. відповідно – 13,8 %. Загалом за два останні роки зменшення експорту товарів з України сягає 13,9 млрд дол. США* (рис. 1)

Обсяги експорту товарів і послуг у 2014 р. склали 63,9 млрд дол. США і зменшилися порівняно з 2013 р. на 14,6 %, або на 10,9 млрд дол. США.

*Обсяг експорту товарів з України без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя

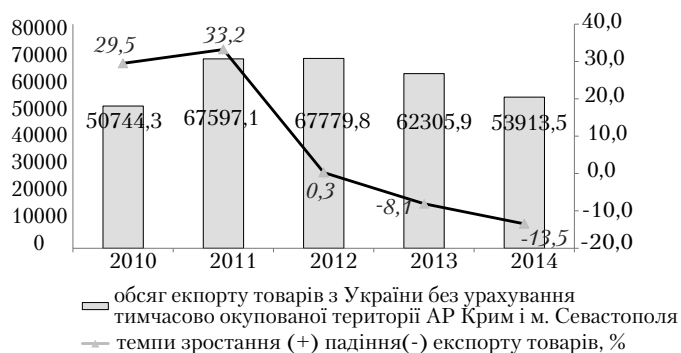


Рис. 1. Динаміка обсягів експорту товарів у 2010–2014 рр., млн дол. США та % [7]

У 2014 р. падіння відбулося і за показниками експорту послуг до країн ЄС (28) на 7,3 % порівняно з попереднім роком. Показник експорту товарів до країн ЄС (28) за підсумками 2014 р. характеризується незначним підвищенням – на 2,6 %, або на 431,2 млн дол. США. Це за умов, що з 23 квітня 2014 р. Європарламент в односторонньому порядку ввів автономний преференційний торговий режим для України, яким скасував (а в окремих випадках і зменшив) мита на імпорту українських товарів до ЄС. Водночас вітчизняними експортерами суттєво втрачено ринки країн СНД. Зменшилися обсяги експорту до них у 2014 р. стосовно переднього року на 31,6 %, або на 6,8 млрд дол США.

За останні два роки, з одного боку, досить ускладнилася ситуація в Україні, а з другого – загострилася конкурентна боротьба на світових ринках, здійснюються протекціоністські заходи багатьох країн, які є традиційними ринками української продукції. Усе це актуалізувало створення Програми розвитку українського експорту, що визначено в Дорожній карті й першочергових пріоритетах реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [8]. З-поміж ефективних інструментів реалізації цієї програми, на нашу думку, особлива увага має приділятися впровадженню в Україні системи державної фінансової підтримки експорту, що відповідає міжнародним вимогам.

Список використаних джерел

1. Регламент комісії № 1063/2010 від 18.11.2010 року, що вносить зміни до Регламенту (ЄЕС) № 2454/93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/31572>
2. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2013. – 28 с.
3. Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС / за ред. С. Касьянова. – К. : Нора-Друк, 2004. – 85 с.
4. Угода про субсидії і компенсаційні заходи (укр/рос) від 15.04.94 р. № 981_015 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 446, ст. 2989.
5. Subsidies and countervailing measures [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm
6. About the Berne Union : Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.berneunion.org>
7. Економічна статистика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6.

Висновки та пропозиції

Основою формування принципів і стандартів СОТ і ЄС у частині зовнішньої торгівлі є забезпечення вільної недискримінаційної торгівлі, захисту конкуренції та рівних умов ведення бізнесу для економічних суб'єктів усіх країн-членів. Тому участь України в СОТ і підписання Угоди про асоціацію з ЄС визначає головним завданням узгодження державної політики підтримки експорту відповідно до визначених у світі інструментів і механізмів.

На відміну від головних торговельних конкурентів, Україна не має власної системи державної фінансової підтримки експорту й тому не може стимулювати достатньою мірою розвиток експорту, зокрема високотехнологічної продукції, що робить товари вітчизняної промисловості неконкурентоспроможними на світових ринках і не дає можливості підприємствам потужно використовувати експортне кредитування та страхування на території України. Державна політика щодо підтримки експортної діяльності в Україні потребує докорінних змін у підходах та інструментах, у правилах застосування. Упровадження ефективних механізмів у політиці зовнішньої торгівлі дасть змогу сформувати нові можливості для розвитку економіки України в умовах асоційованого членства в ЄС.

Першим етапом цих змін має бути прийняття на основі міжнародних вимог і правил рамкового закону щодо запровадження в Україні системи державної підтримки експорту, на підставі якого потрібно створити власну ЕКА та інтегрувати її найближчим часом у відповідні міжнародні інституції. Для цього слід вибрати найоптимальнішу модель системи державної підтримки в Україні, оцінити її економічну доцільність і визначити способи правового забезпечення.

Захист національних інтересів вітчизняних виробників об'єктивно має стати в нашій країні основною ідеологією здійснення політики державної підтримки експорту.