

Концепція розвитку законодавчого регулювання державної підтримки експортної діяльності: фінансові механізми*

I. Вступ

1.1. Обґрунтування доцільності розроблення Концепції, її мета, цілі й завдання.

Державна підтримка експорту є одним із пріоритетних напрямів політики будь-якої держави, яка прагне забезпечити високу конкурентоспроможність своїх компаній на світовому ринку.

Підвищення ефективності зовнішньоекономічної діяльності досягається, зокрема, завдяки функціонуванню експортних кредитних агентств (далі – ЕКА), що здійснюють страхування експортних політичних і комерційних ризиків, надання гарантій із метою забезпечення конкурентоспроможних умов просування продукції / послуг вітчизняних фірм на міжнародні ринки, стимулюють і забезпечують гарантування зарубіжних інвестицій. Ще з 1978 року діяльність таких агентств регулюється Угодою про офіційно підтримувані експортні кредити (далі – Консенсус ОЕСР)¹. Угода ГАТТ / СОТ про субсидії та компенсаційні заходи дозволяє державам, у разі їх приєднання до Угоди, використання механізмів, визначених у Консенсусі ОЕСР².

Зазвичай інструменти ЕКА використовуються для покриття ризиків, які неспроможний здійснити звичайний ринковий оператор (банк чи страхова компанія). З їх допомогою держава надає можливість національним виробникам брати участь в експорті на складні ринки. Гарантійне покриття ЕКА («full cover») уможливорює фінансування комерційними банками придбання закордонним споживачем експортної продукції або послуги за мінімально доступною ціною. Крім того, кожна з держав забезпечує й інші напрями стимулювання експортної діяльності.

В Україні з метою державної підтримки експортної діяльності ще на початку її незалежності, 03.01.1992 року, було створено Державний експортно-імпорتنний банк України (згідно з Указом Президента України № 29)³. Спочатку банк діяв як державне підприємство, а у 2009 році був перетворений на публічне акціонерне товариство із закріпленням у власності держави 100 відсотків акцій (належать Уряду України).

У 2006 році під час укладення угоди про реалізацію Другого проекту розвитку експорту Світовий банк, оцінюючи проект щодо надання Державному експортно-імпортному банку України (далі – Укрексімбанк) позики на розвиток українського

¹ Arrangement on Officially Supported Export Credits. URL: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/arrangement-and-sector-understandings/>

² Угода про субсидії та компенсаційні заходи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_015/ed20161220#top

³ Про утворення Державного експортно-імпортного банку України: Указ Президента України від 03.01.1992 № 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29/92#Text>

експорту, зазначав, що «існує загально відчутна потреба у ... спеціалізованому Українському експортному кредитному й гарантійному агентстві (далі – ЕКГА), здатному надавати конкретні експортні кредити, продукти, пов'язані зі страхуванням та гарантуванням кредитів всім фінансовим посередникам та всій спільноті українських експортерів, більшість з яких зараз в Україні недоступна. Сьогоднішньому Укрексімбанку притаманний конфлікт інтересів, який полягає в тому, що він є роздрібним комерційним банком, який конкурує з іншими приватними комерційними банками в Україні, і, водночас, має бути спеціалізованим ЕКГА, що надає продукти й послуги для всієї фінансової системи. Таким чином, для того, щоб створити ЕКГА в Україні й уникнути втрати прибутковості теперішнього «роздрібного банку», яким є Укрексімбанк, необхідно реструктурувати операції Укрексімбанку, розподіливши їх за двома інституційно відокремленими сферами: ЕКГА та роздрібного банкінгу»⁴. Найкращим способом реформування Світовий банк назвав тоді горизонтальний поділ Укрексімбанку на дві повністю відокремлені установи – ЕКГА і роздрібний комерційний банк – для чого виділялася частина позики.

Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» (у чинній редакції назву Закону змінено на Закон «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності»)⁵, яким передбачено створення відповідного агентства, було прийнято лише наприкінці 2016 року. Експортно-кредитне агентство реально утворене в 2018 році на виконання Експортної стратегії України («дорожньої карти» стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки, ухваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1017-р⁶, однак ефективно воно так і не запрацювало.

Відтак у 2020 році постало питання щодо реформування ЕКА. До Верховної Ради України було направлено законопроект про внесення змін до Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства (реєстр. № 3793 від 03.07.2020 року)⁷, який жваво обговорювався в бізнес-колах і серед експертів. Тільки у березні 2022 року було

⁴ Другий Проект розвитку експорту зі Світовим банком. Документ з оцінки проекту. URL: <https://www.eximb.com/ua/business/financial/realizovani-proekty/financial-export/>

⁵ Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності: Закон України від 20.12.2016 р. № 1792-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19#Text>

⁶ Про схвалення Експортної стратегії України («дорожньої карти» стратегічного розвитку торгівлі) на 2017–2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1017-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80#Text>

⁷ Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства: проект Закону України реєстр. № 3793 від 03.07.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3793&conv=9>

прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства»⁸ (набув чинності 07.01.2023 року), а процес становлення ЕКА триває й дотепер.

Водночас у серпні 2020 року були затверджені Засади стратегічного реформування державного банківського сектора, які передбачали скорочення участі держави з поточних 50,4 % чистих активів до 2 % до 2025 року⁹. Отже, постає питання й щодо долі Укресімбанку, який є повністю державним. До того ж, у 2022 році банк показав чистий збиток – один із найбільших у банківській системі (майже 6,9 млрд грн)¹⁰.

Воєнна агресія Росії також спричинила нові виклики для механізму державної підтримки експорту. Державою, бізнесом та суспільством усвідомлено необхідність страхування військових ризиків. Про це говорилося, зокрема, на Саміті експортерів від Forbes Ukraine, який відбувся в місті Києві в березні 2023 року¹¹. Ще раніше, 14 лютого 2023 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 9015 «Про внесення змін до Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» щодо страхування інвестицій в Україні від воєнних ризиків»¹².

Мінекономіки в умовах воєнного стану робить ставку на експорт товарів із високою доданою вартістю. «Ми можемо змінити структуру нашого експорту. Ми вже її змінюємо. Для того, щоб протягом 5 років через інструменти ЕКА збільшити обсяги експорту на 100 мільярдів гривень та створити 26 тисяч робочих місць. Для цього нам знадобляться нові рішення й нові інструменти», – заявила Перший віцепрем'єр-міністр – Міністр економіки України Юлія Свириденко під час форуму, присвяченого фінансовим інструментам підтримки експорту в Україні, Export Credit Forum – 2022¹³.

Своєю чергою, голова Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики Данило Гетманцев запропонував власний план розвитку українського експорту¹⁴.

⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства: Закон України від 24.03.2022 р. № 2154-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2154-20#top>

⁹ Засади стратегічного реформування державного банківського сектора. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/20200814%20SOB%20Strategy.pdf>

¹⁰ Державні Укресімбанк та Укргазбанк отримали збитки на 9,65 мільярда. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2023/02/13/100697962/>

¹¹ Саміт експортерів. URL: <https://forbes.ua/ru/events/samit-eksporteriv>

¹² Про внесення змін до Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» щодо страхування інвестицій в Україні від воєнних ризиків: проект Закону України реєстр. № 9015 від 14.02.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41349>

¹³ Завдяки інструментам ЕКА експорт протягом 5 років може додатково вирости на 100 млрд грн та створити 26 тисяч робочих місць, – Юлія Свириденко. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zavdiaky-instrumentam-eka-eksport-protiahom-5-rokiv-mozhe-dodatkovovo-vyrosty-na-100-mlrd-hrn-ta-stvoryty-26-tysiach-robochykh-mists-iuliia-svyrydenko>

¹⁴ Данило Гетманцев підготував для Саміту експортерів Forbes рецепт стрімкого розвитку української економіки й порятунку експорту. Підприємцям варто вивчити цей план. URL: <https://forbes.ua/money/retsept-strimkogo-zrostannya-eksportu-ta-ekonomiki-vid-danila-getmantseva-za-pidsumkami-dialogu-z-biznesom-na-samiti-eksporteriv-forbes-21032023-12520>

Отже, на рівні влади визнано, що на цьому етапі необхідно визначитися щодо моделі державної підтримки експортної діяльності українського бізнесу з урахуванням сучасних реалій та міжнародного досвіду.

Метою Концепції є удосконалення законодавчого регулювання державної підтримки експортної діяльності.

Завдання Концепції – пошук шляхів розвитку законодавчого регулювання фінансових механізмів державної підтримки експортної діяльності в контексті підвищення ефективності державної підтримки, забезпечення найкращого балансу між витрачанням ресурсів держави та економічними результатами.

Для реалізації мети та завдань Концепції необхідно досягнути таких цілей:

– виокремити основні проблеми та прогалини у сфері фінансових механізмів державної підтримки експортної діяльності на підставі аналізу законодавчих актів України;

– за результатами дослідження міжнародних стандартів виявити основні принципи й норми, які доцільно реалізувати в законах України;

– визначити шляхи вирішення виявлених проблем у сфері державної підтримки експортної діяльності та неузгодженостей у законодавчій базі на основі сучасних реалій та міжнародного досвіду.

1.2. Сучасний стан законодавчого регулювання державної підтримки експортної діяльності.

Згідно зі статтею 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Основний Закон визначає компетенцію Верховної Ради України щодо затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку (пункт б частини першої статті 85 Конституції України), а також щодо визначення виключно законами України правових засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності та митної справи (пункт 9 частини першої статті 92 Конституції України). Статтею 116 Основного Закону Кабінет Міністрів України уповноважено, серед іншого, забезпечувати державний суверенітет й економічну самостійність України, здійснювати її внутрішню і зовнішню політику, організувати здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи.

Основні засади державного регулювання експортної діяльності в Україні визначає Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», який було прийнято Верховною Радою у квітні 1991 року – ще до набуття Україною незалежності, в умовах глибокої кризи радянської економіки. Протягом більше тридцяти років його дії до Закону систематично вносилися численні зміни – станом на 27.03.2023 р. їх налічувалося 62.

Спеціальним законом, спрямованим на врегулювання відносин у сфері державної підтримки експортної діяльності, є Закон України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» (в первісній редакції від

20.12.2016 року – «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту»). Як зазначено в його преамбулі, Законом визначені засади державної підтримки експортної діяльності шляхом страхування, перестраховання, гарантування, часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами з метою створення умов для здійснення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження на зовнішні ринки, забезпечення захисту українських експортерів від ризиків неплатежів та фінансових втрат і підвищення конкурентоспроможності українських виробників на світових ринках.

Відповідно до тексту цього Закону в редакції 2016 року ЕКА має бути створено у формі публічного акціонерного товариства згідно з вимогами Закону України «Про акціонерні товариства». Засновником та акціонером ЕКА, якому належить не менше 50 відсотків статутного капіталу плюс одна акція, є держава в особі Кабінету Міністрів України. Відповідно, саме Уряд здійснював повноваження щодо управління агентством. На ЕКА було покладено здійснення на добровільних засадах страхування, перестраховання, надання гарантій за договорами, які забезпечують розвиток експорту, а також участь у реалізації програми часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами. Статутний капітал становив не менш як 200 мільйонів гривень і формувався за рахунок коштів державного бюджету.

У 2018 році експортно-кредитне агентство було фактично створено, однак ефективно воно так і не запрацювало.

Слід зазначити, що експерти, у тому числі іноземні, звертали увагу на низку недоліків Закону, які не сприяли створенню ефективної системи державної підтримки експортної діяльності, серед них:

1) занадто високий рівень деталізації Закону.

Багато аспектів, що регулюються Законом, є предметом швидкого реагування. Для практичних потреб, що виникатимуть у процесі роботи ЕКА, таке законодавче поле може вимагати частого внесення змін до Закону, що може бути громіздкою та тривалою процедурою;

2) низький рівень капіталізації ЕКА та державної підтримки.

Агентство з таким невеликим статутним капіталом може охоплювати лише обмежену кількість бізнесу або потребувати високого рівня перестраховання. Із погляду управління ризиками робота з такими обмеженими ресурсами є можливою, але залишає ЕКА мало можливостей для маневрування;

3) ЕКА бере участь у реалізації програми часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами.

Компенсація відсоткової ставки схожа на субсидію або навіть має бути визнана як така, що потребує ретельного оцінювання з урахуванням вимог Світової організації торгівлі (далі СОТ). Як свідчить досвід, така компенсація надзвичайно затратна і її систематично використовували для масового шахрайства;

4) вибірковий підхід при обранні сфер підтримки.

Згідно із Законом не всі товари, роботи та послуги, які виробляються в Україні або походять з України, мають право на підтримку ЕКА. Стаття 8 містить перелік сфер і галузей зовнішньоекономічної діяльності, які мають право на підтримку ЕКА (у 2016 році становили лише 16,5 % у загальній структурі експорту товарів України);

5) розподіл обов'язків у корпоративному управлінні.

Зокрема, експерти радили зменшити вимоги щодо погодження дій ЕКА з Кабінетом Міністрів України та запровадити інститут незалежних директорів у наглядовій раді ЕКА.

Німецькі експерти також рекомендували чіткіше визначити поняття «походження з України» та «перестраховування». Страхування інвестицій мало б охоплювати лише некомерційні ризики (політичні, страхові), а на початковому етапі вбачалося за доцільне пропонувати лише базові продукти у сфері страхування експортного кредиту, а більш складні – пізніше¹⁵. Власне, і дотепер користується попитом і здійснюється ЕКА тільки страхування (Рис. 1).



Рис. 1. Види угод, укладених Експортно-кредитним агентством протягом 2020-2023 років. Джерело даних: <https://www.eca.gov.ua/publicna-informacziya/ukladeni-eka-ugody/#.ZD6blHZBzmZ>

¹⁵ Німецька консультативна група. Експортно-кредитне агентство для України: аналіз поточного законодавства та статуту. URL: http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/08/PP_03_2017_ua.pdf

Виникли проблеми і з практичною реалізацією вимог Закону – зокрема, із призначенням членів конкурсної комісії для визначення персонального складу наглядової ради ЕКА¹⁶.

Законом також передбачалося, що надання державної фінансової підтримки експортної діяльності повинно здійснюватися з урахуванням положень Угоди про офіційно підтримувані експортні кредити (Arrangement on officially supported export credits), укладеної членами Організації економічного співробітництва та розвитку, та зобов'язань України як члена Світової організації торгівлі, зокрема вимог Угоди про субсидії і компенсаційні заходи (стаття 9 Закону). Однак Україна не доєдналася до самої Угоди про офіційно підтримувані експортні кредити.

Законом 2022 року суттєво змінено систему державної підтримки експортної діяльності. Серед основних новацій, з урахуванням вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства», такі:

- заборонена реалізація мінімальної частки корпоративних прав держави у статутному капіталі ЕКА – у разі часткового набуття корпоративних прав держави іншими акціонерами, крім держави, набуття та / або збільшення істотної участі в ЕКА погоджується з Національним банком України;
- статутний капітал ЕКА становить не менш як 2 мільярди гривень;
- часткова компенсація відсоткової ставки за експортними кредитами обмежена обсягами, передбаченими законом про Державний бюджет України на відповідний рік;
- поширення на органи управління та систему внутрішнього контролю ЕКА положень законів України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про акціонерні товариства» з урахуванням особливостей, визначених спеціальним Законом;
- запроваджено інститут незалежних членів наглядової ради;
- уточнено вимоги до ЕКА як страховика;
- передано певні функції, пов'язані з операційною діяльністю, правлінням ЕКА;
- розширено перелік продукції, щодо якої ЕКА здійснює підтримку (шляхом виключення певних категорій УКТ ЗЕД);
- запроваджено ліцензування діяльності ЕКА;
- регулювання та нагляд за діяльністю ЕКА (у тому числі застосування заходів впливу) покладено на Національний банк України.

¹⁶ Щодо забезпечення повноцінного функціонування Експортно-кредитного агентства України. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-07/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%95%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%BE-%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf>

Таким чином, внесеними змінами частково усунуто зауваження експертів до Закону в редакції 2016 року. Зі збільшенням статутного капіталу позбавилася діяльність ЕКА щодо страхування експортної діяльності (Рис. 2).

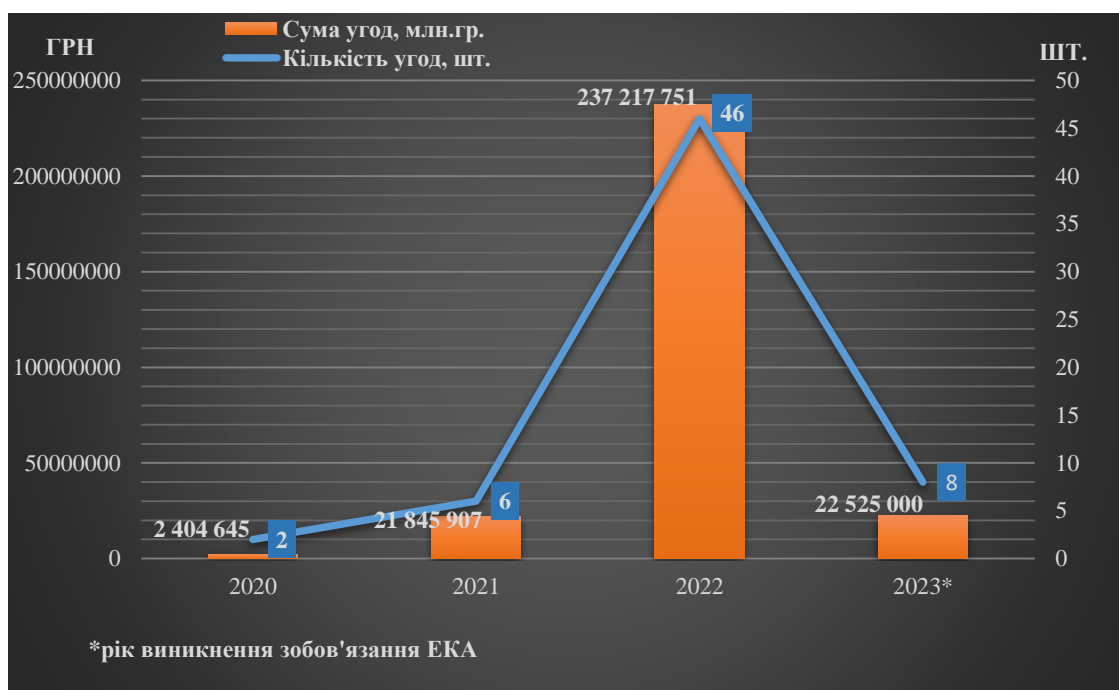


Рис. 2. Динаміка кількості та сум угод експортно-кредитного агентства (ЕКА) за 2020-2023 рр. Джерело даних: <https://www.eca.gov.ua/publicna-informacziya/ukladeni-eka-ugody/#.ZD6blHZBzmZ>

З іншого боку, окремі зміни викликають сумнів. Зокрема, від управління агентством фактично усунуто його власника – Кабінет Міністрів України – як держателя мінімальної частки корпоративних прав держави у статутному капіталі.

Не йдеться в Законі і про страхування воєнних ризиків, що особливо актуально в умовах воєнної агресії. Слід зазначити, що на початку 2022 року в Україні почав діяти Закон «Про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями в Україні»¹⁷ (так званий «закон про інвестнянь»). Згідно з цим законом державною підтримкою можуть скористатися інвестори, які ініціюють проекти з інвестиціями від 20 млн євро зі строком реалізації до п'яти років та створюють нові робочі місця. Загальний обсяг державної підтримки для нових інвестпроектів може становити до 30 % від їх обсягу. Мінекономіки повідомляє про надходження понад 500 запитів від потенційних інвесторів та ініціаторів проектів,

¹⁷ Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон України від 17.12.2020 р. № 1116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>

зокрема й щодо гарантування ризиків, у тому числі воєнних¹⁸. Отже, очевидною є потреба в законодавчому регулюванні цього питання.

Законом України «Про страхування» передбачено, що його дія поширюється на діяльність Експортно-кредитного агентства в частині укладення, виконання та припинення договорів страхування й перестраховування, що укладаються при здійсненні діяльності зі страхування та перестраховування. Експортно-кредитне агентство вважається страховиком-резидентом зі спеціальним статусом. Однак слід зазначити, що 1 січня 2024 року вводиться в дію новий Закон України «Про страхування»¹⁹, яким статус ЕКА не визначено й не встановлено особливості здійснення ним страхової діяльності. Також вважали б за необхідне звернути увагу, що у 2022 році в новій редакції викладено закони України «Про акціонерні товариства»²⁰ та «Митний тариф України»²¹.

Досі не затверджено загальної стратегії з розвитку державної підтримки експортної діяльності, отже нагальною залишається проблема розробки комплексу стимулюючих механізмів її розширення.

Потреба в подальшому вдосконаленні вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної підтримки експортної діяльності серйозно загострилася з огляду на суттєве погіршення загальної економічної ситуації в Україні внаслідок повномасштабної російської збройної агресії. Результатами ведення бойових дій стало суттєве зменшення виробництва продукції, орієнтованої на експорт, зменшення числа транспортних коридорів її реалізації, зниження рівня інвестицій. У теперішніх умовах посилилися ризики релокації українських підприємств за кордон, і відсутність ефективної державної підтримки може стати вирішальним фактором у прийнятті таких рішень. Отже, поліпшення стану експортної діяльності потребує розробки цілісного комплексу механізмів державної підтримки експорту, суттєвого посилення дієвості відповідного законодавства й контролю за його дотриманням, впорядкування численних підзаконних актів у даній сфері.

1.3. Міжнародні стандарти у сфері державної підтримки експортної діяльності.

У Договорі про заснування Європейського економічного співтовариства (далі ЄЕС) 1957 року (розділ III) визначені засади спільної торгівельної політики держав-членів ЄЕС. Зокрема, стаття 110 вказаного документу містить виражене державами-членами ЄЕС бажання діяти в напрямку розвитку світової торгівлі, ліквідації обмежень в міжнародному обороті, а також зниження митних бар'єрів. Стаття 111 містить зобов'язання держав-членів спільноти щодо гармонізації систем

¹⁸ Грибан Олександр. Страхування політичних ризиків є пріоритетним інструментом для залучення інвестицій. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=96fbf9b4-424a-4def-8241-0721182386f0&title=StrakhuvanniaPolitichnikhRizikivPrioritetnimInstrumentomDliaZaluchenniaInvestitsii-OleksandrGriban>

¹⁹ Про страхування: Закон України від 18.10.2021 р. № 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#Text>

²⁰ Про акціонерні товариства: Закон України від 27.07.2022 р. № 2465-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20#n1985>

²¹ Про Митний тариф України: Закон України від 19.10.2022 р. № 2697-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-20#Text>

підтримки експорту до інших країн, однак, окремо відзначено, що ця гармонізація повинна проводитися таким чином, щоб не порушити конкуренцію між підприємствами Спільноти. Згідно зі статтею 133 Договору про заснування ЄС областями, в яких застосовується спільна торгівельна політика є: регулювання митних тарифів, укладання митних і торгівельних угод, гармонізація інструментів експортної політики, гармонізація засобів охорони внутрішніх ринків у випадку демпінгу або субсидування²². Статтею 8 Ніщцького договору²³, якою внесені зміни до статті 133 Договору про заснування ЄС, передбачено, що спільна торгова політика базується на єдиних принципах, зокрема щодо змін у тарифних ставках, укладення угод із тарифів і торгівлі, досягнення єдності в заходах щодо лібералізації, експортної політики та заходах щодо захисту торгівлі, таких як ті, що вживаються у випадках демпінгу та субсидій.

Світова організація торгівлі (СОТ), будучи створеною у 1995 році, замінила собою Генеральну угоду щодо тарифів і торгівлі (ГАТТ) 1947 року (із відповідними змінами та доповненнями 1994 року) в якості єдиного міжнародного органу, що займається глобальними правилами торгівлі між державами. Згідно з Марракеською декларацією²⁴, якою вона утворена, завдання СОТ полягають у наданні допомоги щодо впорядкування процесу торгівлі в рамках системи, заснованої на певних правилах; об'єктивному врегулюванні торгівельних суперечок між урядами; організації торгівельних переговорів. Основу цієї діяльності становлять 60 угод СОТ – основні правові норми політики міжнародної комерції і торгівлі. Також метою СОТ є боротьба із протекціонізмом – економічною політикою держав, спрямованою на підтримку й захист національного виробника від іноземної конкуренції на зовнішньому та внутрішньому ринках.

СОТ побудувала свою діяльність на чіткому дотриманні принципу сприяння справедливій конкуренції та засуджує заходи субсидування й демпінгування товарів. Терміни та процедури, пов'язані із застосуванням субсидій, регулюються Угодою щодо субсидій та компенсаційних заходів, яка також називається Кодексом щодо субсидій²⁵, який, як зазначалося, дозволяє державам-учасникам використання механізмів, визначених у Консенсусі ОЕСР.

Основною метою Консенсусу ОЕСР є створення умов та обмежень для впорядкованого використання офіційно підтриманих експортних кредитів шляхом сприяння рівним умовам для заохочення конкуренції між експортерами на основі якості та цін на експортовані товари й послуги, а не на найбільш сприятливих офіційних умовах. Із цією метою Консенсус ОЕСР встановлює обмеження на терміни та умови фінансування (строки погашення, мінімальну преміальну ставку,

²² Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

²³ Ніщцький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів (2001/C80/01). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261#Text

²⁴ Марракеська декларація від 15.04.1994 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_001#Text

²⁵ Угода про субсидії та компенсаційні заходи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_015/ed20161220#top

мінімальні відсоткові ставки), що застосовуються при наданні експортних кредитів із офіційною підтримкою, а також на використання учасниками зв'язаної допомоги. Угода містить різні положення про прозорість серед учасників, щоб забезпечити ефективне застосування цих обмежень.

Консенсус ОЕСР поширюється на всі офіційно підтримані експортні кредити зі строком погашення від двох років (не стосується військового обладнання чи сільськогосподарських товарів).

Деякі правила, викладені в Консенсусі ОЕСР, стосуються окремих галузей і детально описані в галузевих додатках до Консенсусу ОЕСР (так звані «Секторальні домовленості»). Наразі існує п'ять секторальних домовленостей, які охоплюють експортні кредити у сфері суден, атомних електростанцій, цивільних літаків, відновлюваних джерел енергії, пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них, а також водних проектів і залізничної інфраструктури. Домовленості щодо морського й щодо авіаційного секторів є особливими, оскільки їх учасники відрізняються від учасників загальної домовленості.

Директивою Ради від 7 травня 1998 року 98/29/ЄС «Про гармонізацію основних положень щодо страхування експортних кредитів за трансакціями з середньостроковим та довгостроковим покриттям»²⁶ страхування експортних кредитів визначено основним інструментом торгової політики ЄС. Нею передбачено принципи страхування експортних кредитів, а саме: страхування кредиту повинно передувати появі конкретного ризику; не може бути застрахований уже відправлений товар (головним є факт підписання контракту, де встановлюються комерційні та кредитні умови); страхування кредиту повинно або передувати встановленню умов відчуження товару і його фактичного відчуження, або супроводжувати його. Передбачено, що страхування експортних кредитів здійснюється у формі надання державних гарантій для забезпечення платіжних доручень урядів та експортно-кредитних агентств іноземних держав, гарантії платіжних зобов'язань банку-агента (передусім, виділення державних гарантій за позиками відповідного банку, а також відшкодування його видатків у зв'язку з наданням ним авансових гарантій за контрактами експортерів). При цьому страхування зазвичай має покривати не лише традиційні комерційні, але й політичні ризики, та поширюватися на широке коло товарів і держав.

Додатки до Директиви містять спільні принципи для експортного страхування кредиту, які є базисними для діяльності страхувальників та у відповідності до яких вони повинні діяти. Ці принципи визначають головні елементи покриття, встановлюють порядки та процедуру страхових внесків, політику покриття щодо окремих держав. Також у додатку викладено норми щодо процедур повідомлення між державами з питань страхування експорту (процедури нотифікації) задля запровадження більшої чіткості, прозорості та ясності.

²⁶ Council Directive 98/29/EC of 7 May 1998 on the harmonisation of the main provisions concerning export credit insurance for transactions with medium and long-term cover. *OJ L* 148, 19.5.1998, p. 22–32.

Встановлюється, що при здійсненні політики покриття можуть бути застосовані спеціальні умови щодо окремих держав. До таких умов відносяться: платіжна та / або трансферна гарантія від Центрального банку або Міністерства фінансів відповідної держави; безвідзивний акредитив або банківська гарантія; збільшення періоду очікування вимоги; зменшення відсотку покриття; зменшення покриття для певних секторів діяльності або для певних типів проектів. Кожна держава-член ЄС повинна забезпечити, щоб функціонуюча на її території установа, яка здійснює покриття напряду опосередковано у формі експортного кредитного страхування, гарантій та / або рефінансування за рахунок держави-члена або з підтримкою держави-члена, яка представляє уряд, або яка контролюється та / або діє згідно повноважень уряду, який надає покриття, покривала трансакції, пов'язані з експортом товарів та / або послуг відповідно до положень, встановлених у додатку, якщо вони походять із держави, яка не є членом Співтовариства, та фінансуються кредитом покупця або кредитом постачальника, чи сплачуються готівкою.

Окрім цієї Директиви в рамках ЄС було прийнято ряд рішень та повідомлень, відповідно до яких змінювалося визначення страхового ризику²⁷, встановлювалися настанови щодо офіційно підтриманих експортних кредитів²⁸, більш детально визначалася система страхування²⁹.

Слід зазначити, що вимоги названих Консенсусу ОЕСР та Директиви майже не імплементовано до Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» (крім умови, що сума коштів грошового забезпечення (покриття) за гарантією ЕКА не може перевищувати 85 відсотків суми зовнішньоекономічного договору (контракту), та посилання на Угоду щодо надання державної фінансової підтримки експортної діяльності з урахуванням її положень). Окремі вимоги знайшли своє відображення лише в підзаконних актах, що регулюють певні види державної підтримки.

Всі ЕКА, які є членами таких міжнародних асоціацій, як Бернський союз та Міжнародна асоціація кредитного страхування, обов'язково дотримуються вимог зазначеної Угоди та принципів Бернського союзу. Одним із ключових принципів діяльності ЕКА, зокрема є те, що не передбачається тривале державне фінансування агентств, які мають врешті-решт вийти на самоокупність. Крім того, Угода, власне, визначає, які операції (діяльність) не можуть підтримуватися державою – вони обмежені строком договорів, їх предметом (видами продукції), прибутковістю тощо, – що, своєю чергою, сприяє достатньо цільовому використанню державних

²⁷ Повідомлення Комісії державам-членам від 08.08.2001, що вносить зміни у повідомлення відповідно до частини 1 статті 93 Договору ЄС, що застосовує статті 92 та 93 цього Договору щодо короткострокового страхування. *Офіційний вісник Європейських Співтовариств*, С. 217/2, UA. URL: <http://eurodocs.sdla.gov.ua>

²⁸ Рішення Ради 93/112/ЄЕС про імплементацію до законодавства Співтовариства Угоди ОЕСР про офіційно підтримані експортні кредити. *O J L* 44, 22.2.1993, P. 1. Рішення з останніми змінами, внесеними Рішенням 97/530/ЄС (O J L 216, 8.8.1997. P.77).

²⁹ Proposal for a Council Decision of 10 March 2004 on consultation and information procedures in matters of credit insurance, credit guarantees and financial credits. URL: <http://eur-lex.europa.eu>

коштів, спрямуванню їх для виходу на «складні» ринки з метою реалізації продукції з високою доданою вартістю.

1.4. Основні проблеми законодавчого регулювання сфери державної підтримки експортної діяльності, які потребують вирішення.

Аналіз законів України й міжнародних стандартів у сфері державної підтримки експортної діяльності засвідчив наявність таких проблем у цій сфері:

1) Необхідність обрання дієвої моделі державної підтримки.

Укрексімбанк на різних етапах свого існування виконував різні функції, не пов'язані з експортно-імпоротною діяльністю, – зокрема, банку-агента Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, агента Міністерства фінансів України у спільних проектах, фінансування підтримки різних урядових і міжнародних програм тощо. Як зазначалося, він діє й як комерційний банк, конкуруючи з недержавними. Тому очевидно, що державна підтримка експортної діяльності є лише одним із напрямів його діяльності, і далеко не самим основним.

Розглядаючи законопроект № 3793 від 03.07.2020 року, Мінфін України зазначав, що «відповідно до Закону основними напрямками державної підтримки експортної діяльності ЕКА є, зокрема, впровадження програм кредитної підтримки українських експортерів із державного бюджету через уповноважені банки.

В Україні існує три державних банки, 100 % акцій яких належить державі. Засадами стратегічного реформування державного банківського сектору, які схвалені Кабінетом Міністрів України 21 лютого 2018 року (далі – Засади), держава взяла на себе зобов'язання утриматися від збільшення частки в банківському секторі. Наразі Засади оновлюються та актуалізуються у співпраці з міжнародними експертами. Так, проектом оновлених Зasad передбачається, що держава не збільшуватиме свою присутність у фінансовому секторі.

Також слід зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 року № 788-р³⁰ затверджено основні напрямки діяльності АТ «Укрексімбанк», відповідно до яких він має стати провідним банком із експортно-імпортного фінансування³¹. При цьому статутний капітал АТ «Укрексімбанк» на сьогодні складає 38,7 млрд гривень³² (у зв'язку з цим пропонувалося виключити з тексту законопроекту кредитування). Серед стратегічних позицій та бізнес-моделей банків державного сектору Укрексімбанк визначено як переважно корпоративний банк, орієнтований на фінансування експортно-імпортних операцій із частковою присутністю в роздрібному секторі. Очевидно, що Кабінет Міністрів України бачив провідну роль Укрексімбанку в

³⁰ Втратило чинність на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1124-р.

³¹ Засади стратегічного реформування державного банківського сектору (стратегічні принципи). С. 8–9. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/20200814%20SOB%20Strategy.pdf>

³² Експертний висновок до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства», внесеного народними депутатами України Приходьком Б. В. та Наталухою Д. А. (реєстр. № 3793 від 03.07.2020). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-1866044.pdf

експортно-імпортному кредитуванні, однак на теперішній час на сайті ЕКА його включено до банків-партнерів на рівні з іншими чотирма банками³³. До того ж, необхідно враховувати фінансові результати банку в 2022 році, які є не найкращими, і повернути Укрексімбанк до прибутковості та, відповідно, розширення можливостей кредитування.

Лишається актуальною й проблема з фінансуванням самого ЕКА. Хоча його статутний капітал істотно збільшено, очевидно, що його недостатньо для тривалого фінансування статутної діяльності агентства та виведення його на самоокупність відповідно до міжнародних стандартів. Міністерство фінансів України у згаданому вище експертному висновку зазначало, що «Світовий банк неодноразово, як на етапі створення ЕКА у 2018 році, так і в подальшому, висловлював застереження щодо необхідності розгляду питання належної капіталізації ЕКА лише після проведення достовірної оцінки структури капіталу ЕКА, звернувши додаткову увагу на необхідність врегулювання всіх проблем законодавчої бази. У зв'язку з цим питання збільшення статутного капіталу ЕКА має розглядатися після прийняття даного проекту закону та проведення відповідної оцінки». Зазначимо, що така оцінка й дотепер не проведена.

Німецькі експерти у 2017 році (за статутного капіталу ЕКА у 200 млн грн) також зауважували, що «у середньостроковій перспективі ЕКА повинна покривати власні адміністративні витрати та можливі збитки із зароблених платежів і страхових премій. Це буде досить складно. Виходячи з того, що ЕКА буде мати правову форму акціонерного товариства, та припускаючи, що прибутковість буде малоймовірною, приватизація до 50-ти відсотків мінус одна акція статутного капіталу не буде привабливою для інвесторів³⁴. Із цього випливає, що варіантом вирішення може стати правова форма, яка передбачає постійну або принаймні довготривалу державну частку у 100 відсотків. За таких обставин дотримуватися положень СОТ (Угоди про субсидії та компенсаційні заходи) буде складно, якщо взагалі можливо.

Оскільки немає ніякої додаткової фінансової відповідальності держави перед ЕКА (крім статутного капіталу), компанія не зможе досягти привабливого кредитного рейтингу. Звичайний ефект, при якому страхове покриття ЕКА призводить до отримання кредитного рейтингу покритої частини експортної позики, аналогічного суверенному рейтингу країни, не спрацює в Україні. Зниження відсоткової ставки зазвичай для 85-90 % експортних кредитів не буде досягнуто.

Обмежена державна підтримка й низький рівень запланованої капіталізації є фундаментальною та структурною слабкістю української ЕКА. Агенція потребує як суттєвої капіталізації, так і сильної та надійної державної підтримки у випадку можливих майбутніх фінансових труднощів. В іншому випадку ЕКА не зможе

³³ Див.: URL: <https://www.eca.gov.ua/pro-eka/banky-partnery/#.ZCU6oXZBzcs>

³⁴ Першою редакцією Закону передбачалася можливість приватизації частки держави.

досягти своїх основних цілей, а саме сприянню експорту та зменшенню витрат на кредити»³⁵.

Найскоріший вихід ЕКА на самоокупність особливо важливий на фоні збройної агресії, в умовах поглиблення дефіциту Державного бюджету України та збільшення державного боргу. Навряд чи найближчими роками держава зможе виділяти значні кошти на діяльність агентства, а отже, необхідним уявляється пошук інших джерел докапіталізації.

2) Необхідність перегляду видів продукції та діяльності, які користуються підтримкою держави.

Як зазначалося, в Україні з 1 січня 2023 року набрав чинності новий Митний тариф, що визначає Українську класифікацію товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД), складену на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів. Окремі коди, зазначені зараз у статті 8 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності», не співпадають із новими.

Водночас, необхідно врахувати, що міжнародними стандартами у сфері державної підтримки експортної діяльності передбачено низку обмежень видів такої діяльності, яка може бути підтримана. Впровадження цих стандартів є основою успішної взаємодії України з державами-членами СОТ та ЄС.

Орієнтація на підтримку експорту продукції з високою доданою вартістю також потребує перегляду видів продукції, визначених у Законі України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності». Звертаємо увагу, що сільське господарство та оборонно-промисловий комплекс України є, зокрема, найбільш експортоорієнтованими галузями, а в міжнародних документах зроблені для них певні пом'якшення обмежень, що обумовлює можливість запровадження активніших заходів із підтримки експортної діяльності в цій сфері.

3) Імплементация в закони вимог міжнародних документів, приєднання до міжнародних угод.

Статтею 13 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» Кабінету Міністрів України доручено «вжити заходів щодо приєднання України до рамкової домовленості з офіційно підтримуваних експортних кредитів 1978 року і п'яти додатків до неї та долучення до робочої групи з експортних кредитів і кредитних гарантій»³⁶. Між тим, ще у 2018 році Уряд України заявляв про завершення другого етапу приєднання до цієї угоди³⁷, однак цей процес не було завершено й протягом наступних п'яти років.

Водночас, враховуючи вимоги Угоди щодо субсидій та компенсаційних заходів, яка дозволяє державам-учасницям використання механізмів державної підтримки експортної діяльності тільки у разі їх приєднання до Консенсусу ОЕСР

³⁵ Німецька консультативна група. Експортно-кредитне агентство для України: аналіз поточного законодавства та статуту. С. 8. URL: http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/08/PP_03_2017_ua.pdf

³⁶ Норму було передбачено змінами до Закону 2022 року.

³⁷ Запуск ЕКА планується на лютий. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/zapusk-eka-planuetsa-na-lutij>

1978 року, з погляду СОТ використання таких механізмів Україною виглядає дещо сумнівним.

Слід також зазначити, що відповідно до Рішення Ради 93/112/ЄЕС про імплементацію до законодавства Співтовариства Угоди ОЕСР про офіційно підтримані експортні кредити, умови названої Угоди є обов'язковими для держав-членів ЄС, тож приєднання України до неї стане ще одним кроком у зближенні з ЄС. Як кандидату у члени ЄС, Україні доведеться найшвидше імплементувати й вимоги Директиви Ради від 7 травня 1998 року 98/29/ЄС «Про гармонізацію основних положень щодо страхування експортних кредитів за трансакціями з середньостроковим та довгостроковим покриттям».

4) Страхування воєнних ризиків, усунення внутрішніх недоліків і неузгодженостей в українському законодавстві.

Як зазначалося, до Верховної Ради України надійшов законопроект із питань страхування воєнних ризиків реєстр. № 9015 від 14.02.2023 року, який, між тим, містить низку недоліків, що не є сприятливими для державної підтримки експортної діяльності. Зокрема, ця ситуація обумовлена й предметом регулювання самого Закону, який переважно визначає організацію діяльності ЕКА, а не засади державної підтримки. Аналіз міжнародного досвіду регулювання в цій сфері свідчить про те, що статус ЕКА зазвичай побіжно (кількома статтями) визначається в законах, що регулюють питання стимулювання розвитку експорту. Окремі закони присвячуються статусу ЕКА переважно у випадку, коли агентство поєднує в собі функції кредитування та страхування, є єдиною установою в цій сфері та знаходиться у повній державній власності. Ряд приписів законів, що регулюють діяльність ЕКА, конкурують між собою, що може призвести до неоднозначного їх тлумачення й застосування.

Отже, необхідно напрацювати напрями вдосконалення законодавчого регулювання стимулювання розвитку експорту, які дозволили б запровадити ефективні механізми державної підтримки.

5) Створення стратегії державної підтримки експортної діяльності.

Безумовно, відповідна стратегія має бути підготовлена та схвалена Кабінетом Міністрів України. Однак, на нашу думку, Верховна Рада України у змінах до законів України може надати відповідне доручення Уряду або ініціювати її підготовку в процесі парламентських слухань щодо стану державної підтримки експортної діяльності.

При цьому необхідно врахувати, що така підтримка може бути здійснена не лише шляхом кредитування та страхування, а й шляхом удосконалення інших механізмів – зокрема, податкових пільг, дерегуляції, стимулювання окремих експортоорієнтованих галузей, бюджетного фінансування розвитку інфраструктури, потрібної для експорту, укладення двосторонніх економічних угод із новими партнерами, розвитку державно-приватного партнерства тощо.

Такі заходи потребують внесення змін до законодавчих актів України, виділення додаткового бюджетного фінансування у зв'язку з підтримкою окремих

сфер діяльності і, водночас, впровадження ефективного парламентського контролю, зокрема й через Рахункову палату, – тобто безпосередньої участі Парламенту України.

За умови обмеженості ресурсів відповідні заходи не можуть бути реалізовані одночасно, а отже – мають бути розподілені на етапи залежно від їх терміновості та прогнозованого економічного ефекту. Також важливим видається забезпечення моніторингу ефективності запровадження певних змін у правовому регулюванні з можливістю їх оперативного коригування.

II. Шляхи розвитку законодавчого регулювання у сфері державної підтримки експортної діяльності з урахуванням виявлених проблем

2.1. Обрання дієвої моделі державної підтримки експортної діяльності

Проаналізувавши зарубіжне законодавство, вважали б за доцільне, передусім, зазначити, що єдиної моделі державної підтримки експортної діяльності або типового ЕКА не існує. При спільності цілей, об'єктів і багатьох умов страхування та кредитування експорту й закордонних інвестицій ЕКА мають значні національні особливості, пов'язані з їх орієнтацією на потреби місцевих компаній. Значною мірою модель ЕКА обумовлюється розвитком економіки держави, її політичною системою та системою законодавства, наявністю національних (зокрема політичних) ризиків і ризиків інтернаціональних. В умовах глобалізації змінюються організаційні форми агентств, їх підпорядкованість, структура власності й капіталу. Зазвичай експерти виділяють такі форми агентств: приватна компанія, що діє як агент уряду – уряд укладає ексклюзивний договір із приватною компанією, яка здійснює фінансування та / або страхування від імені уряду (Франція, Німеччина, Нідерланди); урядовий підрозділ – окремий підрозділ уряду під керівництвом міністра, секретаря тощо (Велика Британія, Швейцарія); державне підприємство (товариство) або державний банк – автономна установа, що належить уряду (Канада, Туреччина, Японія, Австралія); віртуальна ЕКА – уряд займається прийняттям рішень і бере на себе частину ризику, але жодних інституцій не створюється (Нова Зеландія).

У світі існують моделі, які «не вписуються» у цю класифікацію. Наприклад, Експортно-імпортний банк США (далі – ExImBank), який є офіційним експортно-кредитним агентством Сполучених Штатів Америки, називають державною урядовою корпорацією (федеральним агентством), однак більшою мірою він підпорядковується Конгресу США. Саме Конгрес відповідно до Закону про експортно-імпортний банк 1945 року зі змінами³⁸ надає повноваження ExImBank через його статут на визначений ним період часу. Конгрес також надає щорічні асигнування для Банку; здійснює нагляд за його діяльністю; бере участь у формуванні ради директорів; погоджує правочини тощо.

У Бельгії кожен регіон (Брюссель-столиця, Фландрія та Валлонія) має своє власне агентство зі сприяння експорту, тісно пов'язане з відповідним регіональним

³⁸ Export-import Bank Act of 1945. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1069/pdf/COMPS-1069.pdf>

урядом, яким воно фінансується. Агентства виконують функції просування експорту бельгійських фірм і залучення прямих іноземних інвестицій. При цьому допомога з боку одного з агентств зі сприяння експорту не означає, що підприємства не можуть одночасно отримувати допомогу від інших.

Під час вибору моделі державної підтримки експортної діяльності необхідно враховувати певні чинники, серед яких, на нашу думку, слід виділити такі.

1) Наявність в системі підтримки експорту одного або двох органів.

Ефективна система державної підтримки експорту реалізується через кредитування, страхування й гарантію експорту. Основним завданням названих інструментів є покриття державою ризиків із боку іноземного ринку. Тому форма функціонування ЕКА помітно відрізняється залежно від того, яка функція є основною – страхування чи кредитування. Через наявність різноманітних форм стимулювання експорту сформувалися й різні моделі кредитно-експортних агентств: експортно-кредитне агентство (ЕКА) із функціями кредитування експортерів та експортно-страхове агентство (ЕСА), зважаючи на провідну роль страхування у фінансовій підтримці експорту. Переважно ЕСА функціонує в державі поряд із експортно-кредитним банком, уповноваженим державою на надання кредитів.

Оскільки у світовій практиці діяльність зі страхування, з одного боку, та надання банківських послуг, з другого, часто є виключними видами діяльності, які не може надавати одна організація, то переважно створюються установи, які здійснюють відповідні виключні види діяльності – або банківську, або страхову – і можуть бути представниками приватного сектору, уряду чи державним підприємством / товариством тощо.

Так, наприклад, чеська, угорська та польська ЕКА виконують функції страхування, а фінансування здійснюється через окремі установи різних форм власності. Німецьке агентство Euler Hermes займається страхуванням експортних кредитів і гарантіями та, частково, – спеціальним фінансуванням окремих проектів. Водночас його діяльність поєднується з діяльністю KfW (банк). У Франції діють Bpifrance (банк) та COFACE (страхова установа) тощо. Також у Румунії, Словаччині, Туреччині та США функції ЕКА виконуються ексїмбанками. ЕКА тісно взаємодіють із уповноваженими банками, страхуючи їх експортні кредити, розміщуючи спільну рекламу, надаючи консультаційні послуги їх клієнтам.

В Японії надання кредитів для реалізації зовнішньоекономічної діяльності здійснює державний Японський Банк міжнародного співробітництва (Japan Bank for International Cooperation), який кредитує японських інвесторів за кордоном, експортерів товарів і технічних послуг, а також, за наявності урядової гарантії, іноземних покупців. Основним інститутом у сфері страхування експортних кредитів є Японська корпорація зі страхування-експорту та інвестицій (Nippon Export & Investment Insurance - NEXI), що пропонує клієнтам, зокрема, страхування експортних кредитів, у тому числі для малого та середнього бізнесу, комплексне страхування експорту за спрощеною процедурою, страхування експортних

поставок, страхування інвестиційних проектів і кредитів у сфері природних ресурсів та енергетики тощо.

2) Форма власності й засновники.

Форма власності в основному визначає обсяг повноважень, порядок утворення ЕКА, законодавство, яким керується агентство, тощо. ЕКА існують як у формі спеціалізованих державних агентств (де 100 % належить державі), так і у формі агентств зі змішаним державно-приватним капіталом, а також повністю приватних агентств. Найвідомішими приватними ЕКА є Euler Hermes (Німеччина), SOFACE (Франція), Atradius (Нідерланди). Приватні ЕКА працюють також у Португалії, Литві, Греції, Австрії та Аргентині. Однак навіть повністю приватні агентства здійснюють підтримку експортерів державним коштом та під державним контролем. Найбільш відомими державними ЕКА є ExImBank (США), NEXI (Японія), ECGD (Велика Британія). Змішану форму власності мають SBCE (Бразилія), CESCE (Іспанія), Swedish Export Credit Corporation (Швеція), ECGE (Єгипет).

Цікавим із погляду власності видається досвід Словенії. На початку незалежності, у жовтні 1992 року, там була утворена Словенська експортна корпорація (Slovene Export Corporation) (далі – SEC). Мета корпорації – сприяння експорту зі Словенії та підвищення конкурентоспроможності словенської економіки. SEC була створена як акціонерне товариство відповідно до спеціального закону з капіталом у розмірі 60 млн доларів, а Словенія гарантувала її договірні зобов'язання. SEC була найбільшою з точки зору власності (мала 85 акціонерів), і хоча основним акціонером була Республіка Словенія, але існували й інші – банки, страхові компанії та Словенська торгова палата. Зараз її правонаступником є банк SID Bank, що на 100 % належить державі. При цьому більшість коштів банк отримує шляхом запозичень на міжнародних фінансових ринках і передає їх в економіку в поворотній формі. Водночас, відповідно до статей 11 і 12 Закону «Про Словенський банк експорту та розвитку (ZSIRB)» як єдиний акціонер Словенія несе необмежену відповідальність за зобов'язаннями SID Bank, що випливають із угод, укладених під час здійснення діяльності³⁹. Якщо SID Bank не зможе погасити свої зобов'язання перед кредитором на його письмову вимогу, така відповідальність має бути негайно погашена державою на вимогу кредитора. Ця умова дозволяє SID Bank брати позики на фінансових ринках без необхідності отримувати гарантію від держави для кожної операції запозичень.

Тобто, на початку діяльності ЕКА, коли коштів держави не було достатньо для ефективної підтримки експорту, до його створення було залучено приватний капітал. У подальшому, коли агентство набуло ваги та репутації і могло працювати без залучення коштів, воно стало державним.

Загалом слід зазначити, що засновником (власником, акціонером) ЕКА не завжди є виключно уряди. Наприклад, в Узбекистані засновниками Національної

³⁹ Zakon o Slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB). URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5207>

компанії експортно-імпортного страхування є Міністерство інвестицій та зовнішньої торгівлі (83,33%) та АТ «Національний банк зовнішньоекономічної діяльності РУЗ» (16,67%). Агентство Чеської Республіки Export Guarantee and Insurance Corporation (EGAP) утворене відповідно до Закону про страхування та фінансування експорту з державною підтримкою № 58/1995⁴⁰. 40 % акцій EGAP належать Міністерству фінансів Чехії, 36 % – Міністерству промисловості та торгівлі, а пакети по 12 % акцій належать Міністерству закордонних справ і Міністерству сільського господарства. Міністерства управляють агентством як звичайні акціонери, голоси розподіляються відповідно до участі – визначаючи, зокрема, й напрями державної підтримки.

3) Обсяг власних повноважень, підпорядкування, підзвітність і нагляд.

Більшість ЕКА діють на підставі статуту й мають органи управління, притаманні господарським товариствам. При цьому вони доволі самостійні у прийнятті рішень та розпорядженні коштами. Обов'язковий контроль і підзвітність стосуються виключно коштів, отриманих від держави. Тобто ЕКА зазвичай підзвітні та підконтрольні органу, який ці кошти виділяє.

Наприклад, рада директорів ExImBank США, що є правлінням банку, приймає рішення колегіально. Статутом Банку, затвердженим Конгресом, вимагається підтримка певних видів експорту, умови відправки товарів судами під прапором США, повідомлення Конгресу щодо певних операцій (наприклад, фінансування ядерної енергетики), але в інших питаннях рада директорів самостійна у прийнятті рішень. У результаті, звітування перед Конгресом (тобто, фактично, власником) здійснюється лише щодо передбачених напрямів.

Департамент гарантування експортних кредитів Великої Британії (Export Credits Guarantee Department) (далі – ECGD) підзвітний Державному секретареві з питань бізнесу, підприємництва та регуляторних реформ і Міністру енергетики (у питаннях, пов'язаних із фінансуванням проектів енергетики). Основним нормативним правовим актом, що регламентує діяльність ECGD, є Закон 1991 року «Про експортні та інвестиційні гарантії»⁴¹ (далі – Закон 1991 р.). Ним передбачається перелік функцій, які здійснює держава щодо офіційної підтримки експортерів вироблених у Сполученому Королівстві товарів і послуг, а також інвестицій за кордон. Ця підтримка включає гарантування, страхування, видачу грантів та пряме кредитування, тобто не обмежується лише видачею гарантій та страхуванням з боку ECGD. Законом 1991 р. встановлюється, що основним органом управління, що визначає розмір коштів на відповідну діяльність, є парламент. Водночас для будь-якої угоди ECGD повинен отримати схвалення Казначейства Її Величності (аналог Мінфіну). Останнє дає згоду на здійснення операцій ECGD у межах встановлених лімітів. За тими угодами, які вважаються спірними у фінансовому плані та відносно новими, ECGD проводить попередні консультації з

⁴⁰ Zákon o pojišťování a financování vývozu se státní podporou. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-58>

⁴¹ Export and Investment Guarantees Act, 1991. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/67/contents>

Казначейством та іншими зацікавленими органами державного управління. Ключові фінансові орієнтири ECGD також визначає Казначейство, а основним цільовим орієнтиром є максимальний обсяг прийнятих на себе зобов'язань ECGD.

Export Development Canada – експортно-кредитне агентство Канади, створене відповідно до Закону «Про розвиток експорту» (Export Development Act⁴²), є державним підприємством і на 100 % належить канадському уряду. EDC управляє рада директорів, представниками якої, перш за все, є приватний сектор. Відповідальність членів правління EDC, які призначаються урядом Канади, полягає в нагляді за дотриманням загальної стратегії розвитку агентства. Звіти агентства представляє парламенту Міністр з питань міжнародної торгівлі. Агентство працює на комерційній основі та не фінансується з державного бюджету.

Spanish Export Credit Agency CESCE (1970 року) (50,25 % акцій належить уряду Іспанії, 23,88 % – Santander Group, 16,3 % – BBVA Group, 5,67 % – іншим банкам, 3,9 % – страховим компаніям) підпорядковане Комісії з ризиків Іспанії (надалі – Комісія), яка, своєю чергою, підпорядкована Державному секретаріату з питань торгівлі. До складу Комісії входять чотирнадцять членів, шість із яких призначаються Державним секретарем з питань торгівлі, два – Державним секретарем з економічних питань та підтримки компаній, по одному – Консорціумом страхових відшкодувань, Міністерством фінансів та державного управління, Міністерством закордонних справ та співробітництва, Міністерством промисловості, енергетики та туризму, Міністерством розвитку та Міністерством сільського господарства, продовольства та навколишнього середовища.

CESCE здійснює функції агента-менеджера державних коштів, який призначається Міністром економіки та конкурентоспроможності. Комісія проводить моніторинг управління страхуванням від імені держави, що здійснюється агентом, з метою забезпечення ефективності управління, за наявності необхідних ресурсів, із дотриманням пріоритетів торговельної політики та вимог конкуренції. Діяльність менеджера повинна відповідати вимогам Консенсусу ОЕСР. Закон «Про захист від імені держави інтернаціоналізації іспанських економічних ризиків» від 23 квітня 2014 року (8/2014)⁴³ передбачає загалом конкурсний відбір агента-менеджера. Такий відбір має здійснюватися з гарантією відповідності кандидатів, серед яких він буде обраний, щоб забезпечити максимальну ефективність управління коштами держави з обмеженнями, яких вимагає громадський контроль системи офіційної підтримки інтернаціоналізації.

Німецька Euler Hermes (1893) – одна з найбільших у світі приватних страхових компаній, контрольний пакет акцій якої належить французькій компанії «Allianz France», – також діє як агент уряду на основі договору. Euler Hermes веде свою діяльність у консорціумі з німецьким відділенням однієї з провідних консалтингових фірм PricewaterhouseCoopers – міжнародної мережі компаній, що

⁴² Export Development Act. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-20/>

⁴³ Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-4328>

пропонують професійні послуги в галузі консалтингу й аудиту, та готує пакет документів для прийняття рішень щодо державної підтримки експортера.

Безпосереднє фінансування німецького експорту здійснюється, переважно, спеціалізованими державними кредитними установами, а також приватними банками, серед яких провідні – консорціум приватних банків АКА та державна банківська група KfW, яка спеціалізується на експортному та проектному фінансуванні малого й середнього бізнесу.

Рішення з питань кредитування, страхування та надання державних гарантій приймає Міжміністерський комітет (ММК), що складається із представників різних міністерств та відомств Німеччини. Кошти для страхування Euler Hermes отримує з державного бюджету, і за їх рахунок проводить виплату страхових відшкодувань. Оплата діяльності самого консорціуму відбувається за рахунок зборів за обробку заявок, що сплачуються страхувальниками під час їх подання. Величина зборів обчислюється із загальної суми правочину й не залежить від величини страхового покриття.

За договорами з Урядами діють і приватні ЕКА – COFACE (Франція) та Atradius (Нідерланди). Звертаємо увагу, що уряди названих держав співпрацюють із великими компаніями, в яких переважає іноземний капітал (так, у приватній компанії Atradius (Нідерланди) частки визначаються таким чином: Grupo Catalana Occidente, S.A. – 35,77 % акцій, Grupo Compañía Española de Crédito y Caución, S.L. – 64,23 %).

Аналіз досвіду близько 25 держав світу (серед яких такі експортоорієнтовані економіки, як економіки США, Канади, Австралії, Великої Британії, Франції, Німеччини, Бельгії, Нідерландів, Іспанії, Польщі, Чехії, Угорщини, Японії, Китаю, Тайваню, Гонконгу та інші) не виявив моделей, де ЕКА знаходяться у прямому підпорядкуванні (національного) державного банку. У разі, якщо ЕКА утворене у вигляді банку, його банківська діяльність підлягає нагляду зі сторони центробанку, а якщо (національний) державний банк здійснює нагляд за діяльністю страховиків – підлягає перевірці і страхова діяльність. Але все ж таки більшість ЕКА світу підпорядковані урядам (безпосередньо або ж профільним міністерствам, або взаємодіють зі спеціально створеними органами, що сприяють розвитку експорту).

Директива Ради 98/29 ЄС від 7 травня 1998 року, що регулює питання страхування експорту з ЄС від можливих ризиків, передбачає, що кожна держава-член має свою власну публічну систему кредитного страхування. Отже, у більшості європейських ЕКА звітність є відкритою й доступною, а при самих агентствах утворюються консультативні ради.

Так, при ExImBank США діє Консультативний комітет, який згідно зі статутом складається із 17 членів, що призначаються радою директорів за рекомендацією президента банку. Члени Консультативного комітету зобов'язані бути «широкими представниками навколишнього середовища, виробництва, торгівлі, фінансів, сільського господарства, праці, послуг, уряду штату та текстильної промисловості», з урахуванням певних обмежень. Британське ECGD

має Консультативну раду експортних гарантій, яка призначається Державним секретарем з питань бізнесу, підприємництва та регуляторних реформ.

4) Забезпечення самоокупності.

ECGD здійснює операції зі страхування та гарантування кредитів таким чином, щоб створювати достатній резерв і забезпечити беззбитковість власної діяльності, що є вимогою уряду. Дохід агентства становлять, насамперед, премії від страхування й гарантування. Отримане перевищення доходу над витратами ECGD сплачує до Консолідованого фонду Сполученого Королівства, за що отримує відсоток. У разі потреби (за наявності збитків) організація може отримати кошти з цього фонду (у такому разі ECGD сплачує відсоток фонду). Вторинні доходи організації формуються за рахунок повернення сплачених страхових виплат, процентних виплат за коштами, розміщеними у фонді, процентного доходу, який отримується відповідно до договорів про реструктуризацію міжнародної заборгованості.

Особливістю Export Development Canada є те, що агентство активно здійснює інвестиції за рахунок власних фінансових ресурсів. Ця інституція має розгалужену мережу відділень по всьому світу. Крім класичних інструментів ЕКА, у межах програми проектного фінансування (Project Finance) агентство надає консультації та підтримку у фінансуванні проектів у різних галузях промисловості (зокрема за рахунок прямих позик для покриття інвестиційних витрат). EDC виступає одним із найпотужніших бізнес-інвесторів у Канаді, підтримуючи вихід канадських компаній на зовнішні ринки. Інвестиційні рішення агентства охоплюють прямі іноземні інвестиції, інвестиції в міжнародні та канадські інвестиційні. Міжнародні інвестиції сприяють активній експансії канадських компаній за кордон та розширюють експортний потенціал держави.

Експортне кредитне агентство Чеської Республіки (Export Guarantee and Insurance Corporation) (далі – EGAP) знаходиться у повній державній власності, проте є прибутковою організацією, що працює за принципом самофінансування відповідно до вимог Консенсусу ОЕСР. Активно співпрацює з банками – Czech Export Bank, Inc.; UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, Inc.; Czech Savings Bank; HSB Bank plc тощо. Водночас, EGAP володіє 20 % акцій СЕВ і 34 % акцій KUPEG (KUPEG є найбільшою вітчизняною компанією зі страхування ризиків і була створена поза межами EGAP шляхом відокремлення комерційного страхування від страхового бізнесу, який підтримується державою. KUPEG страхує різні види комерційних ризиків, як правило, на короткостроковий період). EGAP є типовим ЕКА і згідно з його правилами надає державну підтримку лише для продуктів і територій, де не застосовується комерційне страхування, тобто страхує середньострокові й довгострокові кредити на більш ризикованих територіях. Основною сферою його діяльності є страхування банківських кредитів із терміном погашення понад 2 роки, що надаються на фінансування експорту енергетичних, машинобудівних і технологічних установок, інвестиційних комплексів, транспортних споруд та інвестицій. Із самого початку свого існування, з 1992 року,

EGAP повністю покриває всі свої операційні витрати, включаючи виплати претензій клієнтам, за рахунок доходів, отриманих від власної діяльності.

Австралійська корпорація фінансування й страхування експорту (далі – АКФСЕ) заснована як госпрозрахункова державна організація, що працює на ринкових принципах. АКФСЕ надає послуги зі страхування середньо- і довгострокових ризиків та фінансові послуги австралійським компаніям, що безпосередньо або опосередковано працюють на експорт, сприяє фінансуванню експорту банківськими закладами, а також займається консультативною діяльністю у сфері експорту. Процентні ставки по її кредитах і страхові премії визначаються на ринковому рівні з урахуванням премії, необхідної для покриття операційних витрат. АКФСЕ надає послуги середнім і малим підприємствам, що мають достатній виробничий та технологічний потенціал для успішного експорту, які, однак, не можуть отримати кредитування від недержавних банків і фінансових установ через досить високі ризики й невелику прибутковість таких операцій. Агентство активно залучає ресурси шляхом випуску облігацій⁴⁴.

АКФСЕ є фінансово самодостатньою, прибутковою організацією. Однак, коли уряд вважає, що підтримка того чи іншого проекту є стратегічною, він може зобов'язати АКФСЕ його прийняти, беручи на себе всі ризики й доходи від подібного проекту. АКФСЕ проводить політику уникання конкуренції із приватним фінансовим сектором. Так, підрозділ АКФСЕ, що займався страхуванням короткострокових (до 2 років) експортних кредитів, було продано приватній компанії. Модель ЕКА в Австралії як фінансово незалежного державного підприємства, підтриманого гарантіями уряду, що працює на умовах, близьких до ринкових, дозволяє при мінімальних державних затратах здійснювати значну підтримку експорту.

Міжнародний досвід функціонування ЕКА показав, що ці установи обов'язково повинні бути прибутковими. Якщо прибутковість відсутня, це свідчить, що агентство бере на себе зайві функції, що перетинаються з бізнесом (приватним сектором), або ж більше фінансує ризики зовнішніх агентів, аніж розвиває внутрішнє експортне середовище. Отже, Україна має вибрати ту форму власності для реформи ЕКА, яка буде здатна забезпечити в майбутньому його прибутковість. Як вбачається зі змісту статті 2 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності», законодавець передбачив можливість участі у статутному капіталі інших засновників (акціонерів), крім держави в особі Кабінету Міністрів України. Однак на першому етапі, коли акції ЕКА навряд чи будуть користуватися попитом, можливо розглянути участь у статутному капіталі агентства державних банків, із якими воно активно взаємодіє. У будь-якому випадку, зважаючи на дефіцит державних коштів, вбачається за доцільне перетворення агентства на публічне акціонерне товариство. При цьому, на

⁴⁴ Export Finance Australia raises USD1.5 billion through inaugural Rule 144A/Reg S bond issue. URL: <https://www.exportfinance.gov.au/newsroom/export-finance-australia-raises-usd15-billion-through-inaugural-rule-144areg-s-bond-issue/>

нашу думку, необхідним є застосування міжнародного досвіду в частині повного гарантування державою виконання ЕКА своїх зобов'язань. Крім підвищення статусу гарантій, що надаються установою, це могло б забезпечити незастосування до неї вимог із достатності капіталу, що пред'являються до страховиків.

Недостатньо обґрунтованим виглядає й фактичне підпорядкування ЕКА Національному банку України. Безумовно, НБУ має здійснювати нагляд за агентством як страховиком, але щодо ефективності використання наданих Урядом коштів, викликає сумнів заінтересованість Нацбанку в їх належному використанні. Експерти також наголошували, що необхідність погоджувати низку своїх рішень із уповноваженим Кабінетом Міністрів України «органом управління» не відповідає Закону України «Про Національний банк України», відповідно до якого він є незалежним від Кабінету Міністрів України⁴⁵. Крім того, Законом не встановлено обов'язкового звітування щодо діяльності ЕКА і можливості відповідальності його органів за неефективне управління. Запуск агентства у 2018 році закінчився невдало, зокрема, й через відсутність належного контролю з боку держави. Отже, за результатами діяльності агентства у 2022–2023 роках, а також аудиту (державного аудиту) можливо переглянути запроваджену систему.

На нашу думку, ефективним могло б стати створення при ЕКА координаційного (дорадчого) органу або створення колегіального органу, який би приймав рішення щодо надання державної підтримки, як це запроваджено у низці розвинених держав.

2.2. Перегляд видів продукції та діяльності, які користуються підтримкою держави.

Аналіз нового Митного тарифу України, який набрав чинності з 1 січня 2023 року, свідчить, що окремі коди УКТ ЗЕД, зазначені зараз у статті 8 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності», не співпадають з новими (див. Додаток). Наприклад, у чинному Митному тарифі не використовуються коди 0305 10 00 00, 1509 10, 1509 10 10 00, 1510 00 10 00, 2208 20 40 00, 2208 20 89 00, 8103 90 тощо, товарна позиція 8107 взагалі виключена. В окремих групах додано певні умови, які можуть вплинути на підтримку (наприклад, товарна позиція 9701, код 9706 00 00 00). Тому зміст статті потребує приведення у відповідність до нової класифікації з метою уникнення різночитань.

Слід зазначити, що з огляду на, з одного боку, обмеженість фінансових ресурсів нашої держави, а з іншого – на заявлений курс підтримки продукції з високою доданою вартістю, сумнівним виглядає таке розширення видів продукції, що підтримуються. До того ж, більш логічним видається підтримка діяльності, а не «товарних позицій», що своєю чергою робить доцільнішим використання кодів за КВЕД, узгодженою зі статистичною класифікацією видів економічної діяльності в

⁴⁵ Зауваження до проекту закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства ГІОУ ВРУ. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1213855>

ЄС. У разі визнання доцільним залишити такий широкий перелік продукції, необхідно, принаймні, визначити пріоритетні сфери державної підтримки.

Факторами відбудови економіки України після війни Уряд неодноразово називав оборонно-промисловий комплекс, енергетику, аграрний сектор, ІТ, будівництво й нову інфраструктуру. Розвиток підприємств переробної галузі також визначався одним із пріоритетів для уряду⁴⁶. Відповідні галузі (хоча б частково) могли б стати найбільш підтримуваними і в плані експортної діяльності.

Слід зазначити, що Європейська комісія прийняла Тимчасові антикризові рамки заходів державної допомоги для підтримки економіки у зв'язку з агресією Росії проти України (2022/С 131 I/01), якими передбачає можливість додаткової підтримки для енергоємних галузей, сільського господарства й фінансового сектору⁴⁷. Спочатку вони мали діяти до кінця 2022 року, але потім були подовжені до кінця 2023 року⁴⁸.

Наразі на розгляді Верховної Ради України знаходяться 2 законопроекти, спрямовані на збільшення експорту сільськогосподарської продукції. При цьому один із них – проект про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сільського господарства та експорту агропродукції під час воєнного стану (реєстр. № 8025 від 13.09.2022 року)⁴⁹ реально не передбачає змін до Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності». Натомість іншим – проектом Закону про внесення змін до статті 13 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» щодо страхування експорту продовольчої продукції під час воєнного стану (реєстр. № 9146 від 27.03.2023 року)⁵⁰ – пропонується під час дії правового режиму воєнного стану та протягом року з дня його припинення або скасування запровадити підтримку експорту товарів за УКТ ЗЕД 0102-0104 (ВРХ, свині, вівці, кози), 0201-0204 (телятина, свинина, баранина, козятина), 0207 (м'ясо птиці), 0401 (молоко), 1001 (пшениця), 1201 (соя), 1205 (ріпак), 1507 (олія соєва), 1512 (олія соняшникова), 2306 (макуха) та дозволити страхувати такі товари від випадків простою, затримки, несвоєчасного виконання договору й компенсувати витрати на оплату пені, штрафів за договором (контрактом) або додаткові логістичні витрати із причин воєнних дій.

Однак слід зазначити, що окремі заходи підтримки сільського господарства можуть бути подовжені й на необмежений час. Наприклад, тваринництво – галузь,

⁴⁶ Наприклад, «Що буде змінено в економіці України після перемоги?». URL: <https://news.dtki.ua/society/economics/80004-shho-bude-zmineno-v-ekonomici-ukrayini-pislia-peremogi>

⁴⁷ Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia (2022/С 131 I/01). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2022.131.01.0001.01.ENG>

⁴⁸ Продовження строку дії до 31 грудня 2023 року. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6468

⁴⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сільського господарства та експорту агропродукції під час воєнного стану: проект Закону України № 8025 від 13.09.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40438>

⁵⁰ Про внесення змін до статті 13 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» щодо страхування експорту продовольчої продукції під час воєнного стану: проект Закону України № 9146 від 27.03.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41602>

яка потребує потужної державної підтримки, оскільки його окупність розрахована на тривалий час, а його розвиток потребує значних інвестицій. Парламент міг би, наприклад, підтримати племінну справу, яка потерпає від відсутності експорту – якийсь час виробники навіть мали здавати на переробку племінних тварин як товарних через відсутність попиту всередині держави⁵¹.

Загалом слід зазначити, що європейські держави користуються механізмами, наданими Єврокомісією у зв'язку зі збройною агресією з метою розширення сфер підтримки свого експорту. Так, у Чехії з 1 грудня 2022 року набув чинності Закон «Про внесення змін до Закону № 58/1995 Coll. «Про страхування та фінансування експорту з державною підтримкою». Зазначено, що метою внесення змін є створення законодавчих передумов для державної підтримки експорту у фінансовій сфері та встановлення основних напрямів, форм, суб'єктів та умов такої підтримки. Завданням державної підтримки експорту у фінансовій сфері є підтримка проекспортної орієнтації чеської економіки шляхом створення умов для чеських експортерів у цій сфері, доступних для конкурентів в інших державах ОЕСР. Оголошеною метою поправки було забезпечення адекватної відповіді на поточну ситуацію, спричинену російською агресією в Україні, із очікуваним величезним впливом на чеську економіку. Законодавці вважали за потрібне швидко відреагувати на ситуацію та створити нові дієві інструменти для підтримки, зокрема виробничих компаній із експортним потенціалом⁵².

2.3. Імплементация в закони вимог міжнародних документів, приєднання до міжнародних угод.

Міжнародні угоди, у тому числі Консенсус ОЕСР, містять обмеження щодо державної підтримки експортної діяльності. Відповідно до статті 5 Консенсусу ОЕСР офіційна підтримка не надається, якщо є очевидні докази того, що контракт було укладено з покупцем у державі, яка не є кінцевим пунктом призначення товарів, а головним чином з метою отримання більш вигідних умов виплат (погашення).

Стаття 6 передбачає, що учасники (підписанти) Консенсусу ОЕСР не надають офіційно підтримувані експортні кредити та зв'язну допомогу для:

1) експорту нових електростанцій, що працюють на вугіллі, або їх частин, що включають всі компоненти, обладнання, матеріали й послуги (у тому числі навчання персоналу), безпосередньо необхідні для будівництва та введення в експлуатацію таких електростанцій;

2) експортного постачання обладнання для існуючих електростанцій, що працюють на вугіллі, якщо не будуть виконані всі наступні умови:

– призначенням обладнання, що постачається, є зменшення забруднення повітря, забруднення води або викидів вуглекислого газу;

⁵¹ Михайло Попов: Без дотацій тваринництво не має перспектив. URL: <https://pogliad.ua/ru/news/interview/mihaylo-popov-bez-dotaciy-tvarinnictvo-ne-mae-perspektiv-416659>

⁵² Novela zákona o pojišťování a financování vývozu se státní podporou. URL: <https://www.pravniprostor.cz/zmeny-v-legislativne/vyslo-ve-sbirce-zakonu/novela-zakona-o-pojistovani-financovani-vyvozu-se-statni-podporou>

– обладнання, що постачається, не призводить ані до подовження терміну служби установки, ані до збільшення потужності.

Заборони, викладені в пунктах 1 і 2, не застосовуються до електростанцій, що працюють на вугіллі, які функціонують із засобами ефективного уловлювання та зберігання вуглецю (далі – CCUS), або до модернізації існуючих електростанцій, що працюють на вугіллі, для встановлення CCUS.

Зв'язна допомога також не поширюється на державні чи приватні проекти, які зазвичай можуть бути комерційно життєздатними, якщо їх фінансують на ринкових умовах або на інших умовах Консенсусу ОЕСР.

Крім того, державна підтримка експортної діяльності надається виключно для контрактів із терміном погашення більше 2 років. Справа в тому, що на світових ринках страхування короткострокових договорів вважається не особливо ризиковим, у зв'язку з чим забезпечується приватними страховиками під невеликі відсотки премії. Тому особливо втручатися в цю діяльність державі немає сенсу⁵³. Однак є й виключення, зокрема, у європейському законодавстві, які іноді дозволяють надавати державам короткострокові експортні кредити. Такі кредити можуть, зокрема, надаватися малим і середнім підприємствам через нерозвиненість ринку страхування в окремій державі⁵⁴.

Отже, пропонується розглянути можливість імплементувати положення міжнародних договорів на рівні закону. Однак, необхідно виходити із українських реалій, аби максимально використати можливі послаблення, які надаються в міжнародному законодавстві.

Як зазначалося, відповідно до Додатку I Консенсусу ОЕСР за умови, що член СОТ є стороною міжнародного зобов'язання щодо офіційних експортних кредитів, в якому сторонами є принаймні дванадцять первісних членів цього Консенсусу ОЕСР станом на 1 січня 1979 року (або зобов'язання його наступника, яке затверджено цими первісними членами), або якщо на практиці член застосовує положення про процентні ставки з відповідного зобов'язання, практика надання експортних кредитів, що відповідає цим положенням, не вважається експортною субсидією, заборонюваною Консенсусом ОЕСР. У таких випадках до члена СОТ не застосовуються компенсаційні мита. Слід також звернути увагу, що в самому Законі України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» йдеться, що надання експортних кредитів із частковою компенсацією відсоткової ставки за експортними кредитами здійснюється відповідно до положень про відсоткові ставки, що визначаються з урахуванням міжнародних зобов'язань щодо офіційно підтримуваних експортних кредитів, з урахуванням валюти, в якій вони надаються (частина шоста статті 11 Закону), а надання державної фінансової підтримки експортної діяльності повинно здійснюватися з урахуванням положень Угоди про офіційно підтримувані експортні кредити (Arrangement on officially supported export

⁵³ State aid: Commission adopts revised Short-term export-credit insurance Communication. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6559

⁵⁴ Specific aid instruments. URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/specific-aid-instruments_en

credits), укладеної членами Організації економічного співробітництва та розвитку, та зобов'язань України як члена Світової організації торгівлі, зокрема вимог Угоди про субсидії і компенсаційні заходи (частина дев'ята названої статті).

Отже, найбільш актуальним зараз видається приєднання України до Консенсусу ОЕСР у найкоротші строки. Необхідно також забезпечити офіційний переклад Угоди та використання однакової назви у законодавстві. Зокрема, у статті 13 названого Закону йдеться про «рамкову домовленість з офіційно підтримуваних експортних кредитів 1978 року».

На нашу думку, слід також розглянути необхідність імплементації до Закону вимоги щодо самокупності ЕКА, тим більше, що ми вже маємо негативний досвід функціонування агентства, яке витратило державні гроші фактично на самозабезпечення, не надавши позитивного ефекту для експортної діяльності. Із цією метою доцільно, зокрема, розглянути проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей закупівлі послуг, необхідних для забезпечення ефективної діяльності Експортно-кредитного агентства (реєстр. № 5092 від 17.02.2021 року)⁵⁵, який передбачає застосування переговорної процедури закупівлі ЕКА послуг із перестраховування ризику виконання частини своїх обов'язків у експортно-кредитних агентствах інших держав та / або страхових (перестрахових) компаній-нерезидентів із певним рейтингом фінансової надійності (стійкості).

Натомість спірними на фоні умов міжнародних договорів виглядають положення спеціального Закону щодо участі ЕКА в реалізації програм часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами. Навіть з погляду українського законодавства, необхідність закріплення цієї функції за ЕКА є досить сумнівною. Так, Порядком та умовами часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2022 року № 943⁵⁶, не визначається жодної ролі агентства в цьому процесі. Інформація щодо надання державою відповідної підтримки через уповноважені банки може надаватися ЕКА експортерам у межах здійснення консультаційної діяльності, передбаченої пунктом 9 частини першої статті 6 Закону.

З іншого боку, до спеціального Закону можуть бути включені норми щодо державної підтримки у вигляді кредитування й положення щодо експортно-імпортного банку. У цьому випадку окремою групою (нормою) можуть бути виписані умови як кредитування, так і часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами. Розширення положень щодо безпосередньо державної підтримки значно наблизить текст Закону до його назви та предмету регулювання.

⁵⁵ Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей закупівлі послуг, необхідних для забезпечення ефективної діяльності Експортно-кредитного агентства: проект Закону України № 5092 від 17.02.2021 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25608>

⁵⁶ Про затвердження Порядку та умов часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами: постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2022 р. № 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-2022-%D0%BF?find=1&text=%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2#Text>

Надзвичайно важливим для розвитку експорту видається також діяльність у сфері укладення й ратифікації двосторонніх договорів, зокрема про захист інвестицій. Окремі експерти вважають, що й до чинних двосторонніх угод мають бути внесені зміни щодо ролі ЕКА⁵⁷.

2.4. Страхування воєнних ризиків, усунення внутрішніх недоліків і неузгодженостей у національному законодавстві.

Загалом страхування політичних ризиків, яке є одним із основних видів діяльності ЕКА, забезпечує захист інвесторів від ризику політичної чи воєнної нестабільності в державі, дозволяє надавати інвестиційне фінансування в умовах високого ризику. Воно допомагає мінімізувати фінансові втрати через такі події, як невиконання підрядниками своїх платежів або пошкодження товарів, прямо чи опосередковано спричинених, зокрема, воєнними діями, зокрема й нетрадиційними (кібератаками). Страховик погоджується виплатити інвестору частину суми позики в разі подій, які вплинуть на здатність успішно завершити проект або отримати прибуток після його реалізації. Звісно, що ризик є вищим (а страхування – дорожчим) у разі нестабільної ситуації в державі, до якої експортується товар чи послуга. Саме через це створена класифікація держав за ризиками, запроваджена міжнародними договорами.

Закон України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» передбачає, що при здійсненні діяльності зі страхування базові страхові тарифи встановлюються ЕКА з урахуванням політичного ризику держави місцезнаходження іноземного покупця. Класифікація держав за рівнем політичного ризику здійснюється з урахуванням інформації, що надається Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) і Міжнародним союзом страховиків кредитів та інвестицій (Бернський союз).

Однак, через збройну агресію РФ і сама Україна потрапляє до категорії країн із високим ризиком (7 категорія на 23 січня 2023 року)⁵⁸, а отже – має посилити заходи захисту експортерів та інвесторів.

У зверненні до учасників круглого столу міністрів, який відбувся під спільним керівництвом Уряду України, Групи Світового банку та МВФ 12 жовтня 2022 року, Президент України В. Зеленський зазначив: «Щоб активізувати економіку й щоб бізнес почав інвестувати в Україну вже зараз, потрібен механізм страхування воєнних ризиків для нових інвестиційних проектів. Сподіваюся, ми зможемо запустити цей механізм разом зі Світовим банком»⁵⁹.

⁵⁷ Щодо забезпечення повноцінного функціонування Експортно-кредитного агентства України. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-07/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%95%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%BE-%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf>

⁵⁸ Див. URL: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/cre-crc-current-english.pdf>

⁵⁹ Зеленський анонсував фінансовий «Памштайн» для України. URL: <https://suspilne.media/293844-zelenskij-anonsuvav-finansovij-ramstajjn-dla-ukraini/>

На даний час Уряд веде перемовини зі страхування військових ризиків на суму 30 млн доларів із агенцією MIGA (Агентство із гарантування інвестицій), що належить до групи Світового банку. Інвестори, придбавши поліс страхування, зможуть отримати до 90 % відшкодування своїх потенційних збитків. У перемовинах із партнерами щодо страхування Україна прагне, аби проекти поширювалися як на іноземних, так і на українських інвесторів. На наступний рік Україна планує мобілізувати на проект із MIGA до 1 млрд доларів. Також тривають перемовини з DFC (яка готова кредитувати український бізнес на суму до 1 млрд доларів як прямим кредитуванням, так і страхуванням кредитного ризику позичальника) та з експортно-кредитними агентствами держав G7⁶⁰.

Що стосується законодавчого регулювання страхування воєнних ризиків, на нашу думку, ці питання мають бути врегульовані іншими законодавчими актами, а не Законом України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності». По-перше, це впливає із предмету його регулювання – він визначає засади державної підтримки саме експортної діяльності з метою створення умов для здійснення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження на зовнішні ринки, забезпечення захисту українських експортерів від ризиків неплатежів та фінансових втрат і підвищення конкурентоспроможності українських виробників на світових ринках. По-друге, в умовах збройної агресії важливо забезпечити максимальний ефект від запроваджених заходів, що навряд чи зможе забезпечити ЕКА, особливо враховуючи його обмежений ресурс⁶¹.

Видається, що таку думку підтримує й Національний банк України – 11 квітня 2023 року ним презентовано концепцію створення системи страхування воєнно-політичних ризиків, яка має стати основою відповідного законопроекту. Передбачається створення комплексної системи страхування у два етапи: на першому – запуск перехідної моделі для швидкого старту страхування воєнно-політичних ризиків, в основу якої можуть бути закладені ключові пропозиції USAID про створення фонду за участю міжнародних партнерів і донорів. На цьому етапі Міністерство економіки спільно з НБУ визначають критерії значущих проектів для економіки, які матимуть доступ до фонду, вимоги до вітчизняних страхових компаній, узгодять із міжнародними партнерами й донорами організаційні аспекти нової системи, підходи до ціноутворення та принципи андеррайтингу. На другому етапі передбачається створення довгострокової й повноцінної вітчизняної системи страхування воєнно-політичних ризиків або Воєнного страхового пулу України⁶².

⁶⁰ Страхування воєнних ризиків має бути поширене як на іноземних, так і на українських інвесторів, – Юлія Свириденко на КМЕФ. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=a2bf656e-d13f-4b1b-8a41-571a38221a08&title=StrakhuvanniaVonnikhRizikivMaButiPoshireneYakNaInozemnikh-TakINaUkrainskikhInvestoriv-YuliiaSviridenkoNaKmf>

⁶¹ Страхування від воєнних ризиків. Як працюватиме? URL: <https://zn.ua/ukr/finances/strakhuvannja-vid-vojennikh-rizikiv-jak-pratsjuvatime.html>

⁶² Страхування воєнно-політичних ризиків в Україні: що пропонує НБУ. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/strahuvannya-voenno-politichnih-rizikiv-ukrayini-1681198229.html>

Загалом прикладом належного страхування експерти часто називають систему Ізраїлю, який постійно знаходиться під загрозою. Там ще у 1941 році була створена Програма страхування ризиків тероризму, що й дотепер функціонує як постійний інструмент. Навантаження щодо виплати компенсацій розподіляється між державою та страховою індустрією. Для реалізації цієї програми заснований національний фонд відшкодування збитків від війни, який компенсує прямі збитки, домашні речі, втрати, отримані за межами Ізраїлю (наприклад, літакам і кораблям), і непрямі збитки. Фонд фінансується за рахунок перерахування до нього частини податків, стягнених відповідно до Закону Ізраїлю «Про податок на майно»⁶³. Його вільні кошти інвестуються, а доходи від інвестицій – додаються до коштів фонду. Мінімальне покриття збитків гарантується усім жителям Ізраїлю, а додаткове (збільшене) може бути отримане в разі сплати додаткових сум податку до фонду (за заявою платника податку).

У відповідь на події в США 11 вересня низка іноземних урядів та страхових ринків запровадили страхові пули за участю держав, що розглядаються як глобальний стандартний підхід до забезпечення економічно ефективного перестраховування на випадок терористичної катастрофи. Через такі пули страховики можуть перестрахувати ризик відшкодування збитків від тероризму, уклавши договір перестраховування від тероризму. Деякі держави поширили дію таких пулів на інші страхові випадки, залежно від ризику їх настання. Наприклад, австралійським Законом «Про страхування від тероризму та циклонів» 2003 року (The Terrorism and Cyclone Insurance Act 2003, TCI Act)⁶⁴ передбачено перестраховування в Австралійському перестраховальному пулі (ARPC) збитків, завданих тайфунами. В Іспанії державна страхова компанія Консорціум з відшкодування збитків (Consortio de Compensación de Seguros, CCS) страхує всі «надзвичайні ризики», включаючи природні катастрофи (землетрус і морський землетрус, виверження вулкану, повінь, буря, падіння метеоритів) і соціально-політичні ризики (тероризм, масові заворушення, громадянські заворушення, повстання, дії армії та сил безпеки в мирний час)⁶⁵. Враховуючи тривалу історію, Консорціум має власний капітал, незалежний від державного. Його дохід формується за рахунок премій, додаткових зборів і доходів від вдалих інвестицій, серед яких багато нерухомості.

Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» щодо страхування інвестицій в Україні від воєнних ризиків (реєстр. № 9015 від 14.02.2023 р.), про який вже йшлося, пропонує запровадити страхування прямих інвестицій, у тому числі страхування інвестицій в Україні від ризиків, які можуть бути спричинені збройною агресією, бойовими діями та / або тероризмом, виключно за умови спрямування

⁶³ תשכ"א-1961, פיצויים וקרן רכוש מס חוק URL: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/273_001.htm

⁶⁴ Terrorism and cyclone insurance Act 2003. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00130>

⁶⁵ Estatuto legal del consorcio de compensación de seguros. URL: https://www.consorseguros.es/web/documents/10184/13689/Estatuto_Legal_Consorcio/bfa5d0e3-167b-460b-acd8-ab2f7f832dfa

таких інвестицій на створення об'єктів та інфраструктури, необхідної для розвитку переробної промисловості й експорту товарів (робіт, послуг) українського походження.

Невизначеність запропонованих норм (дві зміни до статті 6 Закону) навряд чи сприятиме їх ефективній реалізації, може призвести до різночитань, і навіть до зловживань. За певних умов таке обмеження може бути розцінено як спотворення конкуренції міжнародними партнерами України. Із передбачених формулювань незрозуміло, чи передбачається страхування від воєнних ризиків тільки інвестицій, які надходять в Україну, чи всіх прямих інвестицій; чи тільки від воєнних ризиків, чи й від інших. Як обмеження страхування інвестицій в Україну може бути сприйнята й умова щодо спрямування інвестицій на створення об'єктів та інфраструктури, необхідної для розвитку переробної промисловості й експорту товарів (робіт, послуг) українського походження.

Загалом слід зазначити, що застосування в чинному Законі конструкції «створення інфраструктури, необхідної для розвитку експорту товарів (робіт, послуг) українського походження» також не відповідає принципу правової визначеності й може призвести до неоднозначного тлумачення. З метою удосконалення цієї норми доцільним виглядає визначення терміну «інфраструктура, необхідна для розвитку експорту товарів (робіт, послуг) українського походження», як це зроблено, наприклад, у статті 14 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»⁶⁶. Вважали б за необхідне розглянути також можливість законодавчого врегулювання питань відповідальності за нецільове використання державної підтримки експортної діяльності.

Крім того, звертаємо увагу, що Закон України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» також містить численні відсилання до інших законів України, зокрема на закони «Про страхування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» тощо. Із цього приводу слід зазначити, що названі закони втрачають чинність з 1 січня 2024 року. У нових законах, зокрема, не буде передбачено, що Експортно-кредитне агентство має особливий статус або здійснює діяльність з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності». Тому необхідно визначитися щодо конкуренції норм цих законів.

Наприклад, на нашу думку, є важливим, чи можуть застосовуватися до ЕКА такі заходи впливу, як тимчасова заборона страховику укладати нові договори страхування (перестраховання) та / або продовжувати строк дії укладених договорів страхування (перестраховання) або ж анулювання ліцензії, чи може бути здійснена ліквідація страховика у разі прийняття Регулятором рішення про

⁶⁶ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17#Text>

віднесення страховика до категорії неплатоспроможних і про анулювання ліцензії страховика тощо.

Аналогічно, у Законі України «Про акціонерні товариства» немає застережень щодо ЕКА, натомість є зобов'язання акціонерних товариств привести свою діяльність, у тому числі статuti та внутрішні положення, у відповідність із цим Законом до 31 грудня 2023 року. Незрозумілою є дія певних норм для агентства – наприклад, щодо обов'язкового викупу пакету акцій, щодо вчинення правочинів, аудиту, припинення товариства тощо.

Так, частина третя статті 11 Закону України «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності» встановлює, що якщо страхова сума або розмір гарантії за договором, який укладається ЕКА, перевищує 10 відсотків вартості активів ЕКА за даними останньої річної фінансової звітності (тобто значний правочин), рішення про надання згоди на укладення такого договору приймає наглядова рада ЕКА з урахуванням вимог, встановлених нормативно-правовими актами Національного банку України до обов'язкових критеріїв і нормативів достатності капіталу та платоспроможності, якості активів і ризиковості операцій ЕКА. Стаття 106 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачає, що в разі неприйняття наглядовою радою або радою директорів рішення про вчинення значного правочину питання про вчинення такого правочину може бути винесено на розгляд загальних зборів. По суті, надання можливості вирішити це питання державі як акціонеру відповідало би практиці, зокрема, діяльності австралійської АКФСЕ чи британського ECGD. Однак щодо українського ЕКА – виникають сумніви стосовно можливості такого вирішення питання, зокрема й через різницю між (найбільшим) акціонером та органом, що здійснює фактично нагляд (чи навіть контроль) за діяльністю агентства.

2.5. Створення стратегії державної підтримки експортної діяльності.

На нашу думку, державна підтримка експортної діяльності має бути забезпечена певною стратегією – або окремою, або як частиною стратегії розвитку українського експорту.

Якщо це буде загальна стратегія, то у сфері вдосконалення законодавчого регулювання мають бути поставлені завдання щодо: прийняття в новій редакції Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» із приведенням у відповідність до нього вимог інших законодавчих актів; змін до законодавчих актів, зокрема щодо податкових пільг, дерегуляції, стимулювання окремих експортоорієнтованих галузей, бюджетного фінансування розвитку інфраструктури, потрібної для експорту, укладення двосторонніх економічних угод із новими партнерами, розвитку державно-приватного партнерства. Щодо страхування воєнних ризиків – мав би бути розроблений та схвалений окремий спеціальний закон.

У разі, якщо це буде окрема стратегія державної підтримки, то до неї мають включатися заходи, про які зазначається в цій Концепції, особливо що стосується вдосконалення Закону України «Про фінансові механізми стимулювання

експортної діяльності» й узгодження норм інших законів із його вимогами. У Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» по суті декларативні статті 14–15 було б логічно виключити або зазначити в них пріоритетні напрями державного кредитування та страхування. Також пріоритетними можуть бути визначені експортні контракти, які відповідають певним умовам – наприклад, за обсягами, за рівнем доданої вартості, за терміновістю тощо. У разі, якщо визначення подібних пріоритетів у законах буде визнано недоцільним, вони можуть бути визначені в самій стратегії.

Вбачається необхідним, щоб цей документ передбачав оцінку статутного капіталу й заходи щодо подальшого фінансування Експортно-кредитного агентства. Одним із його підрозділів мав би стати план (обґрунтована схема) перетворення ЕКА на публічне акціонерне товариство. Із цією метою має бути ретельно досліджений ринок фінансових послуг щодо потенційних інвесторів для участі у статутному капіталі.

Також слід адекватно оцінити необхідність перепідпорядкування ЕКА Кабінету Міністрів України. Така оцінка, на нашу думку, потребує залучення Рахункової палати до аудиту результатів діяльності агентства.

Стратегія має включати також заходи щодо забезпечення міжнародної підтримки діяльності ЕКА – у тому числі щодо пошуку потенційних партнерів та інвесторів серед державних і міждержавних інституцій (утворень). Такі партнери можуть залучатися, зокрема, і до здійснення моніторингу ефективності запровадження певних змін у правовому та фактичному регулюванні, і до оперативного коригування стратегії.

Важливою залишається взаємодія та координація державних органів, що просувають український експорт, розвиток іноземних осередків його популяризації, планування заходів під брендом України.

*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 чи перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*