



*Сіденко В.Р., д-р екон. наук  
зав. відділом стратегії міжнародної інтеграції Інституту економічного  
прогнозування НАН України*

## **ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ НАЦІОНАЛЬНОГО ВИРОБНИКА В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО**

Проблеми забезпечення в Україні належних умов для сталого економічного зростання на перспективу повинні вирішуватися в контексті заходів, спрямованих на інтеграцію України в світогосподарські структури. Ключовим питанням в цьому зв'язку є прискорення вступу України до Світової організації торгівлі відповідно до Указу Президента від 5 вересня 2001 року.

Розв'язання цих проблем принципово неможливе на основі проведення політики жорсткого протекціонізму, до якої останнім часом часто закликають як окремі представники академічних кіл, так і політичних партій і блоків. Неможливо одночасно переслідувати дві протилежні за змістом мети – з одного боку, намагатися рухатися в напрямку нарощування міжнародної конкурентоспроможності національних виробників, а з іншого – створювати можливості для продовження існування економічно неефективних і стратегічно безперспективних виробництв і наївно сподіватися, що зарубіжні держави не будуть вживати у відповідь на протекціоністські кроки України відповідних заходів.

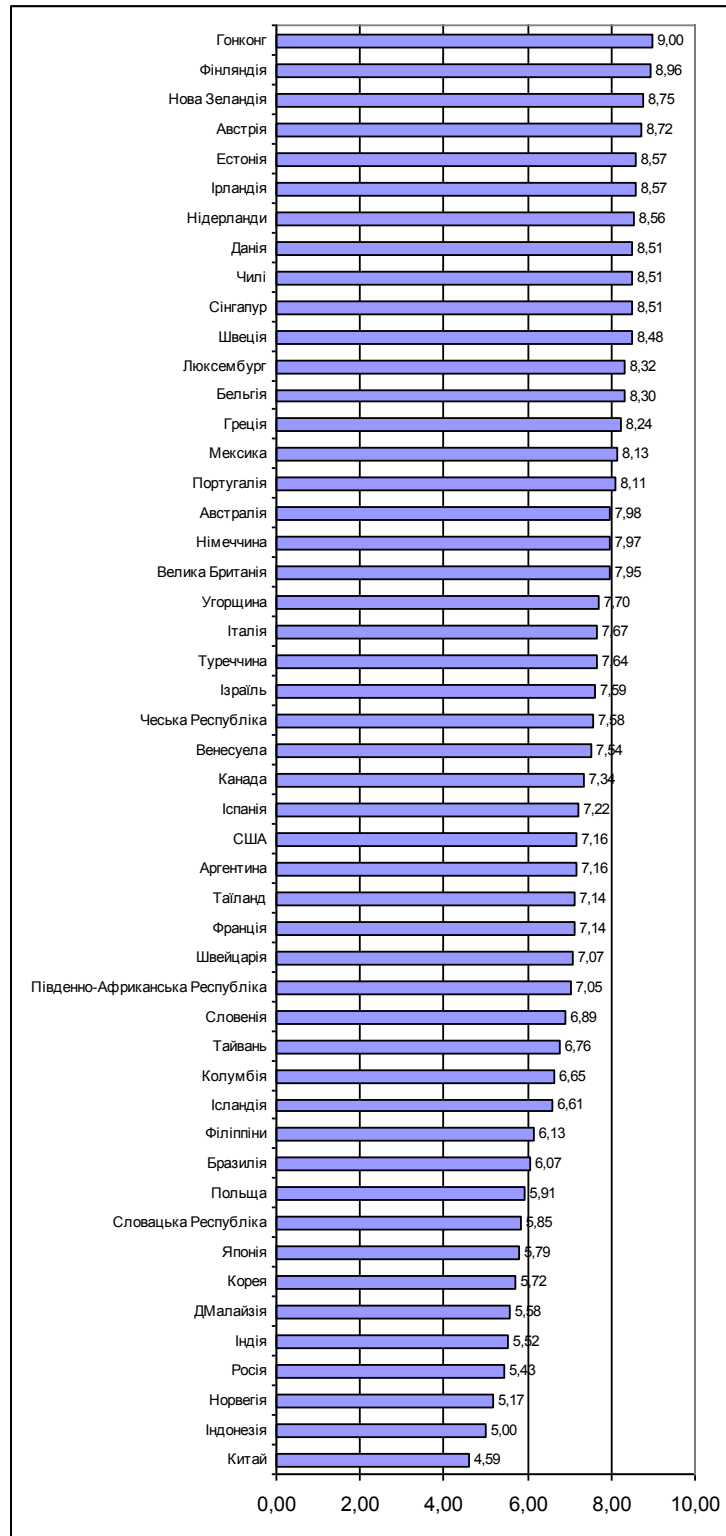
Інтеграція України в структури світового господарства можлива лише на основі послідовного приведення національних норм регулювання економіки до прийнятих світовим співтовариством норм, за додержанням яких слідкують провідні міжнародні економічні організації. І це означає, що необхідно буде послідовно слідувати курсу на лібералізацію торгівлі та інвестиційного режиму.

Проте відмова від політики жорсткого протекціонізму не означає, що країна не повинна вміло застосовувати весь той арсенал заходів підтримки національного виробництва, який знаходиться в руслі загальносвітових тенденцій розвитку і дозволяється міжнародними нормами регулювання торгівлі (ГАТТ/СОТ).

В цьому зв'язку слід навести такий приклад. Міжнародний інститут розвитку менеджменту (IMD) в м. Лозанна (Швейцарія), який складає усесвітньо відомий рейтинг конкурентоспроможності країн світу за трьомастами критеріями, серед них наводить оцінку ступеня ліберальності торговельного режиму країни. За відповідним рейтингом 2001 р. (рис. 1) США посідають лише 29 місце серед 49 країн світу, хоча при цьому в цій країні написали монографій та зробили політичних заяв на підтримку вільної світової торгівлі, мабуть, більше, ніж в усіх інших країнах разом взятих. Це є свідченням того, як треба вміло користуватися засобами захисту національної економіки і при цьому зберігати імідж країни, яка послідовно відстоює принцип свободи торгівлі.

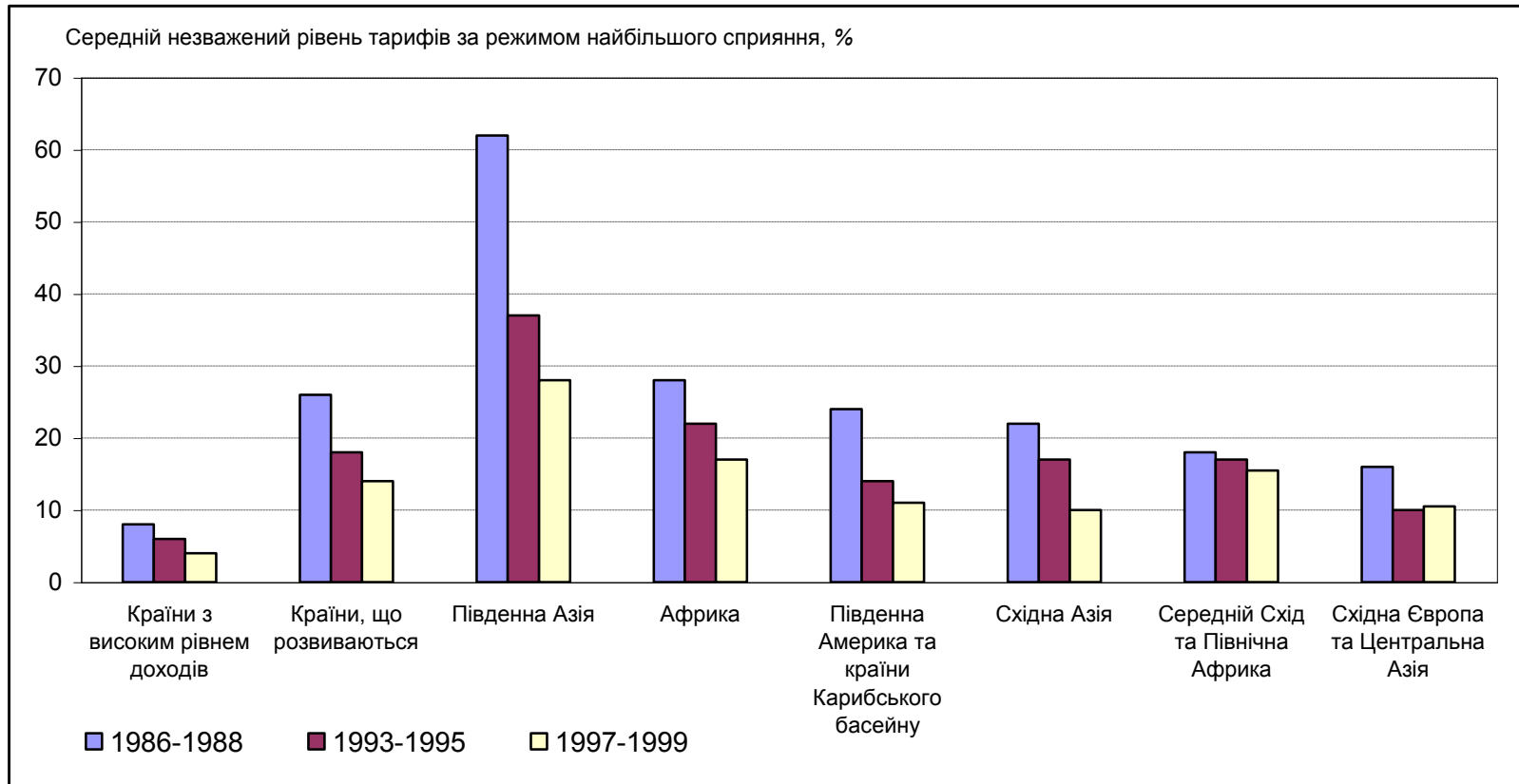
Водночас, слід чітко уявляти собі, по яких напрямках і в яких формах необхідно застосовувати механізми захисту, щоб цей захист був ефективним і таким, що не суперечить міжнародним нормам. Слід насамперед звернути увагу на наступні світові тенденції розвитку.

По-перше, практично загальносвітовою є тенденція до зменшення рівнів тарифного захисту національної економіки (рис. 2). Це, серед іншого, віддзеркалює ту обставину, що в сучасній світовій економіці відносно зменшується роль суто цінкових факторів конкуренції і зростає роль нецінових – пов'язаних насамперед з технічним рівнем продукції. В результаті за останні півтора десятиліття мав місце



Джерело: IMD. The World Competitiveness Yearbook 2002 brochure. – [www.imd.ch/wcy](http://www.imd.ch/wcy).

Рис. 1. Рейтинг країн за критерієм “протекціонізм не перешкоджає імпорту товарів та послуг”



Джерело: Світовий Банк за даними COT. – The World Bank. Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002, p. 45.

Рис. 2. Рівень тарифів у світі за режимом найбільшого сприяння, 1986–1999 рр.



відчутний процес зниження середніх ставок імпортного тарифу, причому найбільш виразний в тих країнах, які раніше вдавалися до використання моделей жорсткого тарифного протекціонізму (передусім Південна Азія, меншою мірою – Африка, Південна Америка, Східна Азія). Фактично йде інтенсивне зближення рівнів тарифного захисту національної економіки у всьому світі. Середній незважений рівень імпортного тарифу в країнах Східної Європи та Центральної Азії сьогодні встановився на дуже помірному рівні близько 10 %, причому на такому ж рівні він нині перебуває і в Україні.

З цього можна зробити такі висновки:

1. Україна вже зараз використовує досить невисокі, порівняно з багатьма іншими країнами – членами СОТ, рівні імпортного тарифу: його середньозважений рівень нині складає, згідно з даними Уряду, 10,6 %. Тим більше що реальний рівень тарифу в Україні буде значно меншим через наявність угод про вільну торгівлю з Росією та іншими країнами СНД, а також надання митних пільг окремим галузям і підприємствам. Отже, з боку інших держав, з якими Україна веде торговельні переговори, немає достатніх підстав вимагати подальшої тарифної лібералізації загалом. Подальше зниження тарифів може мати місце лише вибірково на підставі окремих міжнародних угод, наприклад в сфері торгівлі продукцією електроніки та телекомунікаційним обладнанням, яке підпадає під повну лібералізацію згідно з Сінгапурськими угодами, прийнятими в рамках СОТ.

2. З урахуванням сказаного Україна може ставити питання навіть про деяке підвищення тарифів на окремі види товарів, які випускаються в галузях, що становлять пріоритет з позиції розвитку національного виробництва. До речі, такого підвищення тарифів в цілому добивалася, наприклад, Румунія в ході Уругвайського раунду переговорів в рамках ГАТТ, а стосовно окремих товарних позицій (автомобілі, кольорові телевізори, відеомагнітофони та ін.) – Китай (таблиця). Взагалі, Китай зумів набути членства в СОТ, маючи найвищий рівень протекціонізму за класифікацією ІМД (див. рис. 1) – вищий, ніж має Росія, яка досі не набула членства в СОТ.

3. Україні слід переглянути доцільність існування багатьох пільг з обкладання ввізним митом, які не тільки викривлюють умови конкуренції на внутрішньому ринку, але й завдають істотної шкоди доходам державного бюджету. Цьому може сприяти і чіткіше застосування правил визначення походження товарів з метою запобігання безмитного ввезення товарів через територію тих країн, з якими Україна має угоди про вільну торгівлю. Загалом, слід відзначити, що наявність в Україні значних митних пільг призводить до парадоксальної ситуації, коли реальні надходження від податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції до сукупного обсягу імпорту в Україні складають лише біля 2 %, хоча середній тариф знаходиться на рівні 10 %.

4. Україна може ширше використовувати тимчасові заходи захисту інтересів своїх виробників через активніше застосування передбачених чинним законодавством відповідно до норм ГАТТ/СОТ антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних заходів щодо імпортової продукції, яка постачається за демпінговими або субсидованими цінами, або ж великі обсяги ввозу якої порушують рівновагу на внутрішньому ринку. В цьому зв'язку до позитивних аспектів набуття членства в СОТ слід віднести:

а) нормативно-правове закріплення (відповідно до чинних норм та правил СОТ): полегшеного доступу до світових ринків товарів, послуг, технологій, капіталів; отримання відповідних прав для захисту національних економічних інтересів на світових ринках. Полегшений доступ означає безумовне надання режиму найбільшого сприяння в торгівлі товарами, послугами і технологіями;

б) можливе поживлення виробництва, внаслідок лібералізації режиму доступу до зовнішніх ринків, в експортоорієнтованих галузях (в Україні це металургійна, авіакосмічна, суднобудівна, окремі виробництва в хімічній, машинобудівній галузі, АПК, сфері послуг);



Таблиця

Зв'язані рівні імпортного мита, встановлені за результатами переговорів про умови вступу Китаю до СОТ (% , якщо не наведені специфічні ставки мита)

Товарна позиція	Рівень зв'язаного тарифу на момент вступу	Остаточний рівень зв'язаного тарифу	Термін для виконання зобов'язань	Для порівняння: рівень імпортного тарифу в Україні
0201-0202. Яловичина	31,8–35	12–25		€1/1 кг
0203. Свинина свіжа або охолоджена	20	20		€1/1 кг
0207. М'ясо свійської птиці та харчові субпродукти, включаючи ніжки птиці, у т.ч. морожені	16,8	12	2004	30 %, але не менше €0,7–1,5 за 1 кг
0210. М'ясо та харчові субпродукти	28–31	25	2004	€0,5/1 кг
1001. Пшениця	74	65	2004	€40/1 т, насіння – 0
1101. Борошно пшениці	74	65	2004	€0,1 / 1 кг
1701. Цукор тростинний та буряковий	71,6	50	2004	50 %, але не менше €0,3 за 1 кг
4304. Одяг та речі до одягу з хутра, пушно-хутрові вироби	18–23	18–23		20–25 % та €15–60 за 1 шт.
6101-6114. Різні види одягу	21–25	14–20	В основному 2004–2005	В основному 12,3–12,6
8418. Холодильники побутові	20–31,7	10–30	В основному 2005	5 та 25
8509. Пілососи	26,7	10	2005	20 та 25
8510. Бритви електричні	30	30		€0,4/1 шт.
8520. Магнітофони касетні	31,7	30	2002	10
8521. Відеомагнітофони	39	30	2004	10
Лазерні CD-плеєри	33,3	20	2005	
8527. Радіоприймачі	В основному 20–24	В основному 15–20	В основному 2004	10–25
8528. Кольорові телевізори	31,7–39	30	2002–2004	25 % та €1–2,7 на 1 см розміру екрану
8703. Автомобілі легкові	51,9–61,7	25	2006	€0,05–0,45 на 1 куб. см двигуна
9101-9102. Годинники наручні	17,6–25	11–16	2002–2004	25

Джерело: база даних СОТ ([www.wto.org](http://www.wto.org)), Закон України “Про єдиний митний тариф”.

в) застосування механізмів справедливого вирішення торговельних суперечок – навіть країна з невеликим потенціалом в міжнародній торгівлі може розраховувати на справедливе слухання та вирішення потенційних торговельних спорів з могутніми торговельними державами, адже при приєднанні до СОТ торговельні відносини з



іншими країнами підпадуть під міжнародні правила та норми, багатосторонні механізми врегулювання спорів, що діють в рамках СОТ;

г) отримання міжнародно визнаного права застосування комплексу вищезазначених (обґрунтованих) заходів захисту внутрішнього ринку, окремих галузей економіки, що можуть охоплювати:

- відповідно до положень СОТ стосовно платіжного балансу можливе введення тимчасових обмежень імпорту з метою вирівнювання платіжного балансу – за умов наявності відповідних обґрунтувань;
- Угодою про захисні заходи передбачено можливість підвищення імпортного мита та застосування кількісних обмежень імпорту (квот, ліцензій);
- Угодою про сільське господарство та Угодою про застосування санітарних та фітосанітарних заходів передбачено можливість запроваджувати обмеження імпорту сільськогосподарської продукції;
- Угода про субсидії та компенсаційні заходи, застосування статті ГАТТ щодо антидемпінгових та компенсаційних заходів, є ефективним інструментом боротьби з дискримінаційними діями торговельних партнерів.

Друга важлива загальносвітова тенденція полягає в тому, що мірою поглиблення тарифної лібералізації і глобального посилення ролі нецінових факторів конкурентоспроможності поширюється регулювання за допомогою численних нетарифних заходів, і передусім тих, що відносяться до заходів технічного регулювання торгівлі. Причому найчастіше до такої практики вдаються саме розвинені країни (рис. 3). Широко відомі випадки застосування таких бар'єрів у високотехнологічних галузях, наприклад на ринку авіаційної техніки. Приклад Японії свідчить про високу ефективність заходів захисту національного виробника через жорсткі національні стандарти, чинні в цій країні, які стосуються не тільки технічних параметрів продукції, але й методів розповсюдження товарів на внутрішньому ринку.

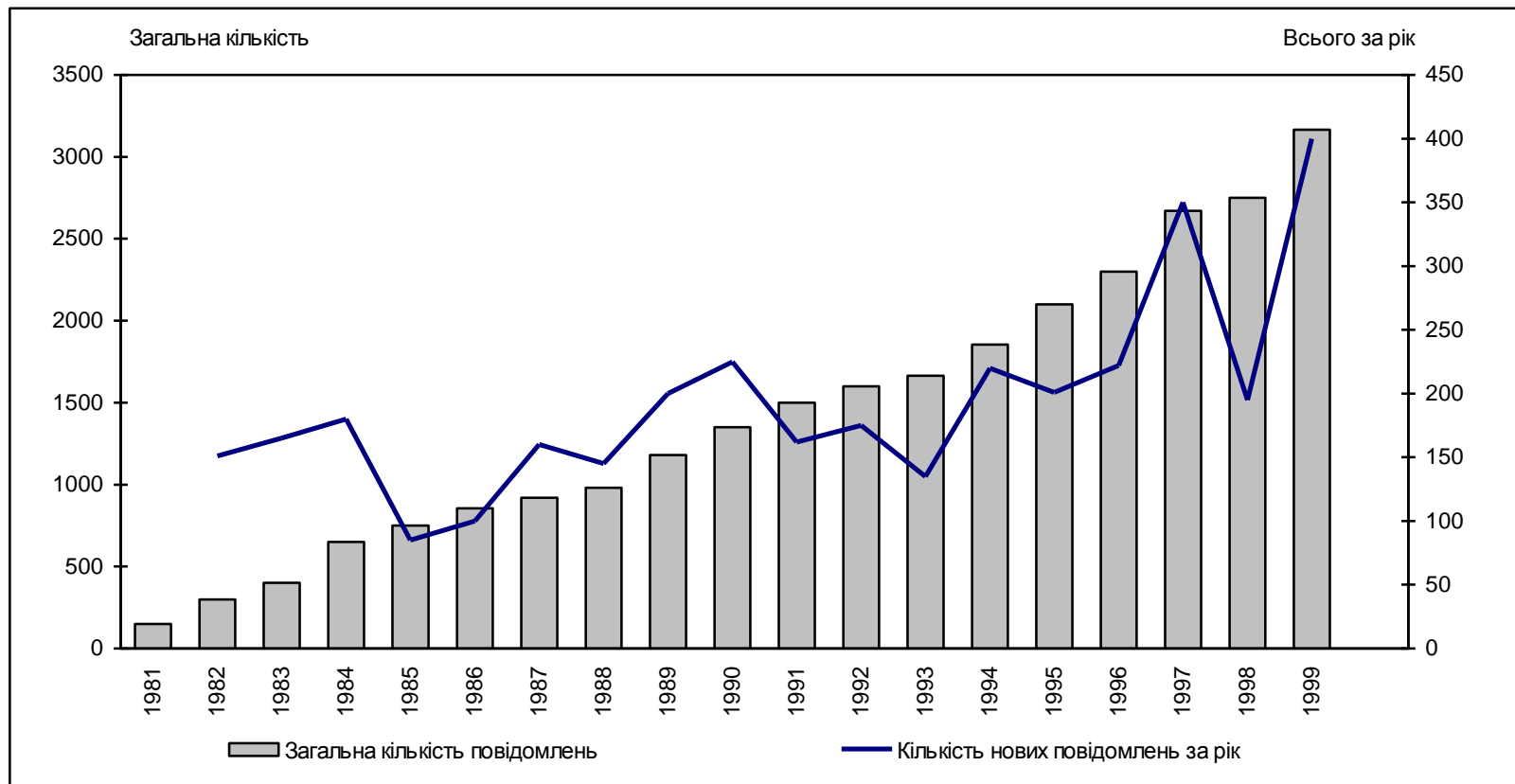
В Україні в цій сфері існують значні невикористані резерви. На жаль, останніми роками ми йшли переважно шляхом застосування до імпортерів ускладнених процедур сертифікації, які могли трактуватися як штучне обмеження торгівлі і нерівноправний доступ зарубіжних фірм на ринок України. І лише в 2001 р. прийняті закони України "Про стандартизацію", "Про підтвердження відповідності", "Про акредитацію органів з оцінки відповідності", які наближають українську систему сертифікації до відповідних положень ГАТТ/СОТ про норми технічного регулювання торгівлі.

Водночас, українські національні стандарти дуже повільно удосконалюються в напрямі їх більшої відповідності міжнародним стандартам або ж навіть забезпечення в ряді пріоритетних галузей їх рівня, що перевищує міжнародні стандарти. Згідно з даними Держстандарту України, зараз функціонує 22 тис. державних стандартів та технічних умов, які не оновлювалися більше 10 років. Існують окремі сфери, передусім щодо надання послуг, які взагалі не врегульовані за допомогою відповідних стандартів.

Так, наприклад, імпортери зарубіжної техніки (зокрема побутової), нерідко не зв'язані на ринку України тими жорсткими умовами післяпродажного сервісу їх продукції, які є нормою у відповідних зарубіжних країнах, де виготовляється згадана продукція. Це призводить до штучного заниження ціни пропозиції відповідного виробу (при цьому конкурентні позиції українських підприємств відповідно погіршуються) – з відповідним різким зростанням ціни технічного обслуговування такої продукції у споживача.

Впровадження відповідних національних стандартів технічного сервісу на ринку України могло б стати не тільки засобом ефективнішого захисту прав українських споживачів, але й посилити конкурентні позиції відповідних українських підприємств, що виробляють складну техніку, що потребує післяпродажного сервісу.

Третя загальносвітова тенденція пов'язана із істотними структурними зрушеннями в сфері надання державних субсидій національним виробникам. Вхідження України в світогосподарську систему, в рамках якої відбувається інтенсивний процес



Джерело: Дані МВФ та ОЕСР. – OECD Observer, December 18, 2001, p. 72.

Рис. 3. Нетарифні бар'єри.  
Загальна кількість повідомлень про технічні заходи, подані країнами-членами ГАТТ/СОТ, 1981–1999 рр.



формування глобальних правил конкуренції і відповідних правил державного регулювання, пред'являє жорсткі вимоги до чинних методів надання державних субсидій, яких Україні доведеться додержувати. Це вимагатиме істотної перебудови системи субсидування в Україні відповідно до правил СОТ. Напрями таких структурних змін в системі надання державних субсидій ілюструють проблеми субсидування аграрного сектора (рис. 4).

Провідною тенденцією зазначених змін виступає досить відчутне скорочення обсягів надання тих видів підтримки, які класифікуються (згідно з рішеннями Уругвайського раунду ГАТТ) як такі, “що викривлюють торгівлю” (так звана “бурштинова (жовта) скринька”): підтримка ринкових цін через їх адміністративне регулювання, впровадження обмежувальних торговельних заходів та надання субсидій, що відносяться до виробництва (відносно випуску продукції або використання сировини та комплектуючих виробів). Згідно з рішеннями Уругвайського раунду ГАТТ, такі субсидії в розвинених країнах підлягали скороченню на 20 % протягом 6 років, а в країнах, що розвиваються, – на 13 % протягом 10 років. Пріоритет віддається при цьому скороченню експортних субсидій, обсяг яких в аграрному секторі складав наприкінці 90-х рр. в середньому 7 млрд. дол. США на рік.

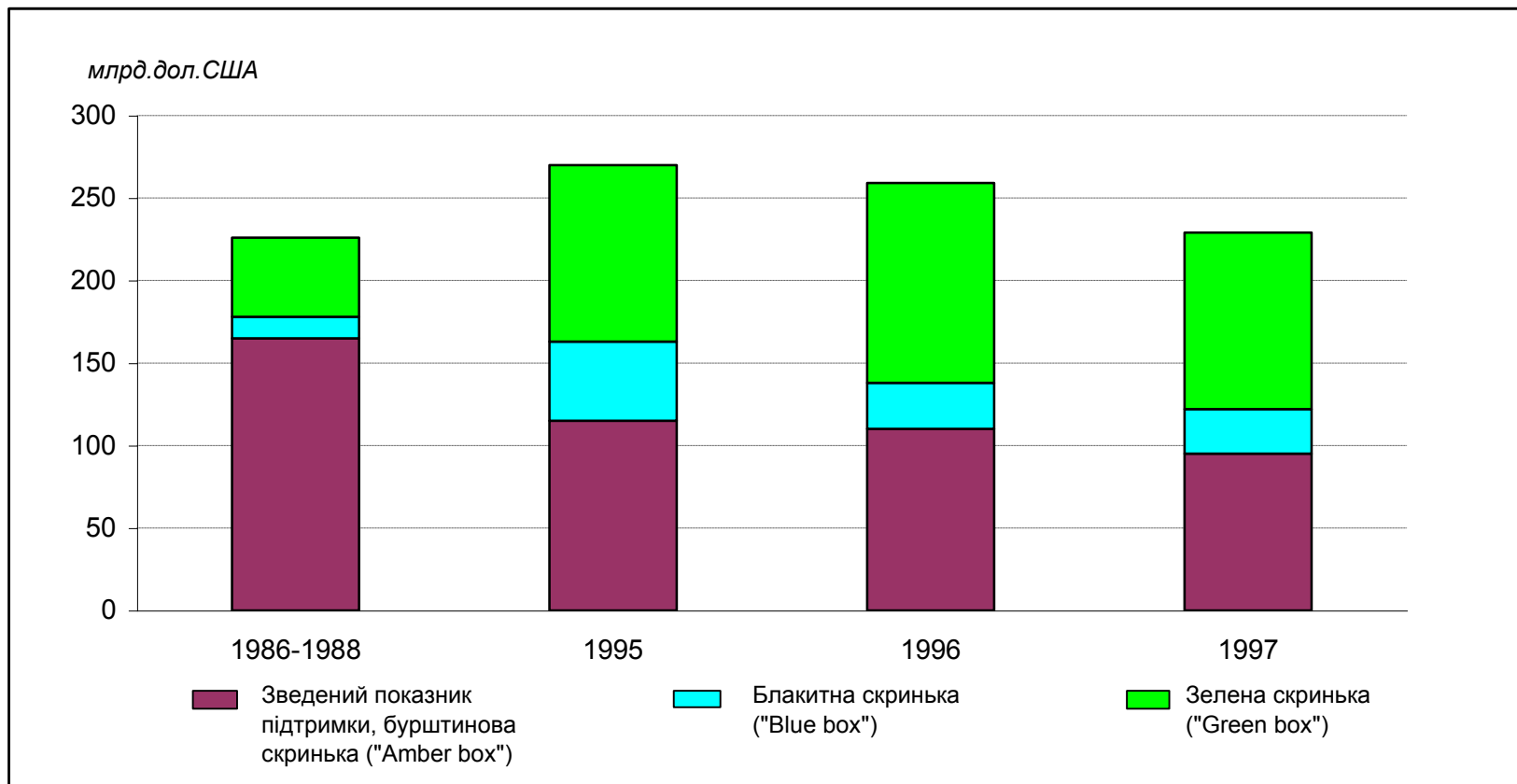
Водночас, намітилася тенденція до зростання обсягів державної підтримки, яка не має або має мінімальний ефект викривлення торгівлі (і яка не підпадає під обмежувальні заходи); при цьому загальний обсяг субсидій в аграрній сфері не тільки не зменшується, а певним чином навіть зростає. Окрім заходів “блакитної скриньки” (прямі виплати за схемами згортання неефективного виробництва), це насамперед субсидії так званої “зеленої скриньки”, спрямовані на реалізацію програм підтримки доходів, не пов'язаних з виробництвом і торгівлею; підтримку витрат на дослідження і розробки, здійснення ветеринарних заходів, розвиток інфраструктури; надання внутрішньої допомоги продуктами харчування; здійснення заходів структурного пристосування та допомоги розвитку регіонів; реалізацію програм з охорони навколишнього середовища. Саме ці форми державної допомоги мають стати і в Україні основними структурними компонентами оновленої системи державної підтримки.

Схожий підхід має бути впроваджений і в інших сферах економіки, де сьогодні застосовуються субсидії. Вони мають бути націлені на ті стадії виробництва, які передують ринковій конкуренції і, не викривлюють конкурентного ринкового середовища, в якому формуються конкурентноспроможні господарські структури. Отже, загалом йдеться про якісно нову ідеологію державної підтримки національного виробника – ідеологію не пасивного протекціонізму, а активного нарощування конкурентних позицій українських виробників.

Для вирішення завдання створення ефективної та узгодженої з міжнародними нормами регулювання системи підтримки національного виробника, сприяння нарощування його міжнародної конкурентоспроможності держава в своїй економічній політиці повинна зосередитися насамперед на наступних пріоритетних напрямках:

1. Збільшення державного фінансування та субсидування науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, розробки нових технологій та загалом забезпечення ефективної державної підтримки сфери інноваційної діяльності в країні, з акцентом на галузі, які визначені як пріоритетні, мають або можуть мати конкурентні переваги. Придільення особливої уваги значному збільшенню державних і недержавних інвестицій в сферу новітніх інформаційних технологій, які багато в чому визначають рівень міжнародної конкурентоспроможності. В цій галузі доцільно надати чутливі податкові і митні пільги.





Джерело: ОЕСР; СОР, Світовий Банк. – The World Bank. Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002, p. 50.

Рис. 4. Структура державної підтримки сільського господарства в країнах-членах СОР, 1986–1997 рр.



2. Підвищення рівня поточного фінансування та державних і недержавних інвестицій в систему освіти, особливо щодо спеціальностей, які визначатимуть майбутній науково-технологічний прогрес.

3. Підтримка розвитку загальної інфраструктури виробничої та підприємницької діяльності в країні, яка має відповідати за своїми технічними та технологічними параметрами тій, що мають конкуренти.

4. Створення цивілізованої системи фінансування та страхування комерційної діяльності підприємств, що мало б значно зменшити вартість ресурсів розвитку та величину комерційних ризиків при впровадженні інноваційних проектів.

5. Забезпечення преференційного режиму для тих видів імпорту, які підтримують національне виробництво (основні комплектуючі і матеріали, обладнання і технології), особливо в тих галузях, які відносяться до пріоритетних та/або складають основу експортного потенціалу країни.

Враховуючи обмеженість державних інвестиційних ресурсів, для успішної реалізації практично всіх цих пунктів велике значення матиме вміння **співпрацювати зі сферою бізнесу** у визначенні дійсно пріоритетних інвестицій і залучення коштів українських бізнес-структур на зазначені цілі.