



Німецька консультативна група

Серія консультативних робіт [PP/03/2017]

## **Експортно-кредитне агентство для України: аналіз поточного законодавства та статуту**

Ганс Янус, Роберт Кірхнер

Берлін/Київ, серпень 2017

## Про Німецьку консультативну групу

---

Німецька консультативна група з питань економічних реформ працює в Україні з 1994 року, консультуючи український уряд та інші державні органи, такі як Національний банк України, по широкому колу питань економічної політики і розвитку фінансового сектору. Наші аналітичні роботи презентуються і обговорюються під час постійних зустрічей з посадовцями високого рангу. Група фінансується німецьким Федеральним міністерством економіки та енергетики.

### Німецька консультативна група з питань економічних реформ

c/o BE Berlin Economics GmbH  
Schillerstr. 59  
D-10627 Berlin  
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0  
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9  
info@beratergruppe-ukraine.de  
[www.beratergruppe-ukraine.de](http://www.beratergruppe-ukraine.de)

### Про Авторів

**Д-р Ганс Янус** понад 30 років працював у компанії Euler Hermes AG у сфері державних експортних кредитних гарантій Федеративної Республіки Німеччина, а з 1994 по 2014 рік був членом її правління. З 2003 по 2005 рік він обіймав посаду президента Бернського союзу, провідної міжнародної асоціації представників індустрії експортно-кредитного та інвестиційного страхування. З 2015 року він працює незалежним юристом та бізнес-консультантом у Гамбурзі.

Д-р Ганс Янус – фінансовий експерт для країн Східної Європи та Центральної Азії. Він є членом правління Східноєвропейської бізнес-асоціації Німеччини та Німецько-російської асоціації юристів. Пан Янус є автором багатьох публікацій у галузі банківського та комерційного права, міжнародного фінансування та торговельного права. Він також є одним з авторів посібника з банківського права та редактором Німецько-російського юридичного журналу. Він вивчав право та російську мову в університетах Бохума та Гамбурга, закінчив аспірантуру Московського державного університету імені М. В. Ломоносова.

Контакти: office@hansjanus.eu +49 40 / 413 512 56

**Роберт Кірхнер** є заступником керівника Німецької консультативної групи, а також офіційним представником консалтингової фірми Berlin Economics, яка втілює в життя цей проект. Його консультативна та дослідницька діяльність присвячена питанням макроекономіки та різним аспектам функціонування фінансового сектору, зокрема в країнах з перехідною економікою.

Після вивчення економіки та фінансів в Потсдамському університеті та Бізнес-школі Уорікського університету (Великобританія) він протягом декількох років працював науковим співробітником Потсдамського університету.

Контакти: kirchner@berlin-economics.com +49 30 / 20 61 34 64 0

## Експортно-кредитне агентство для України: аналіз поточного законодавства та статуту

### Резюме

Наприкінці грудня 2016 року український Парламент прийняв закон про створення Експортно-кредитного агентства (ЕКА) в Україні. Загалом рішення про створення експортного кредитного агентства в Україні є зрозумілим та заслуговує на підтримку. Обговорення цього питання в країні триває вже понад десятиріччя, та кілька попередніх спроб не дали результату. Порівняно з іншими країнами, Україна – це одна з кількох важливих індустріалізованих країн, яка досі не створила ЕКА.

Оскільки у державному бюджеті на 2017 рік фінансування установи не передбачено, агентство поки не працює. За домовленістю з МВФ, робота ЕКА не розпочнеться, поки всі витрати та необхідний капітал на наступні три роки не буде визначений та включений у державний бюджет. Це треба розглядати як шанс, який дає трохи часу на подальші зміни законодавства та прийняття необхідних підзаконних актів. Зміни треба зробити до того, як ЕКА запрацює.

Наш аналіз прийнятого закону та проекту статуту висвітлив такі питання:

1. Загальні зауваження щодо закону та статуту: Якщо було б можливо зробити більш кардинальні правки до Закону та Статуту, варто розглянути зміну балансу між двома документами. Закон про ЕКА варто сфокусувати (лише) на ключових цілях, на головних питаннях регулювання та фінансовій системі ЕКА. Більш операційні питання варто (лише) регулювати підзаконними нормативними актами, найкраще – Статутом ЕКА. Це може також зменшити значну кількість часто дослівних повторів в обох документах.
2. Капіталізація та державна підтримка: Обмежена державна підтримка та низький рівень капіталізації є фундаментальними структурними слабкостями ЕКА. ЕКА потребує або потужної капіталізації, або сильної та надійної державної підтримки для досягнення своїх цілей на випадок майбутніх фінансових складнощів.
3. Компенсація відсоткових ставок: Наполегливо рекомендуємо не запроваджувати жодного виду субсидування відсоткових ставок.
4. Корпоративне управління: Розподіл обов'язків між Кабінетом міністрів, Загальними зборами акціонерів, Наглядовою Радою та Правлінням необхідно обговорити ще раз. Ми пропонуємо мати Незалежних Директорів у Наглядовій Раді.
5. Товари, роботи, послуги, яким надається підтримка: Термін «походженням з України» для товарів, робіт та послуг, яким надається підтримка, на нашу думку, не є достатньо чітко визначеним.
6. Сфери підтримки. Зважаючи на (5), підтримка ЕКА має надаватись всім видам товарів, робіт та послуг.
7. Види та умови діяльності ЕКА: Ми наполегливо рекомендуємо не надавати інвестиційне страхування для комерційних ризиків, а страхувати лише некомерційні ризики.
8. Спеціальний статус ЕКА: Правила регулювання мають бути розроблені дуже ретельно та мають гарантувати порівнюваний рівень платоспроможності, добросовісного управління, фінансового регулювання та контролю, аналогічний тому, який передбачений у Законі про страхування.

Час, відведений Законом для створення ЕКА, є занадто коротким. Агентство має мати достатньо часу для ретельного та належного налаштування. Портфель продуктів ЕКА має бути ретельно відібраний, базуючись на найвищій короткостроковій вартості для українських експортерів. Оскільки охоплений експорт буде частково спрямований на ринку ЄС та ОЕСР, дуже доцільно розпочати одразу роботу ЕКА з підтримки неринкових ризиків «від імені держави», тоді як ринкові ризики мають, відповідно, покриватись за власний рахунок.

## **Зміст**

1.	Вступ .....	5
2.	Основні риси кредитного страхування.....	5
3.	Український закон про ЕКА і Статут: аналіз і рекомендації.....	7
3.1	Зауваження щодо Закону про ЕКА .....	7
3.2.	Зауваження до проекту Статуту ЕКА .....	13
4.	Впровадження.....	13

## 1. Вступ

Страховання експортних кредитів довело свою здатність стимулювати експорт та підвищувати конкурентоспроможність національних експортних галузей. За допомогою Експортно-кредитного агентства (ЕКА) багато країн пришвидшили і суттєво збільшили свою інтеграцію у світову торгівлю. Зокрема, для нетрадиційних галузей промисловості страхування експортних кредитів пропонує інструменти, що дозволяють відкрити ринки та забезпечити ефективний та фінансово стійкий економічний розвиток.

Із прийняттям наприкінці 2016 року Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту»<sup>1</sup> в Україні було закладено правову основу для створення такого державного агентства. Проте, оскільки бюджетним законодавством на 2017 рік жодного фінансування діяльності агентства не передбачено, а відповідні підзаконні акти ще не прийняті, запланована діяльність агентства ще не розпочалася<sup>2</sup>.

Метою цієї консультативної роботи є сприяння обговоренню в Україні питань, пов'язаних з ЕКА. Зокрема, ми коментуємо нещодавно прийнятий закон, оскільки вважаємо, що низка його позицій має бути переглянута і в результаті змінена. Крім того, ми пропонуємо деякі зауваження до проекту Статуту ЕКА, який ще не було прийнято. Робота структурована таким чином: у розділі 2 ми розглядаємо деякі основні риси страхування кредитів. Аналіз законодавства та Статуту українського ЕКА, а також наші рекомендації можна знайти в розділі 3.

## 2. Основні риси кредитного страхування

Страховання експортних кредитів – це страхування, що покриває експортні неплатежі, які виникають внаслідок комерційних та/або політичних ризиків. Покриття може стосуватись окремої операції або ряду поставок одному іноземному покупцю або різним покупцям у багатьох країнах. Основна діяльність страховика кредитів – перевірка кредитоспроможності іноземного покупця та аналіз політичного ризику країни покупця. Успішний результат такої перевірки є передумовою для виділення кредитного ліміту, який експортер може використати для одної або кількох поставок цьому іноземному покупцю.

Мистецтво андеррайтингу – це основне ноу-хау та унікальна пропозиція кредитного страховика. Якщо кредит оцінюється за надто жорсткими критеріями, кредитне страхування втрачає свою цінність для споживачів, тому що замало операцій отримують захист. Якщо політика оцінки кредитів надто слабка, кредитний страховик приймає на себе надмірні ризики та ставить свій баланс під удар.

«Належний андеррайтинг» – це ключове поняття та дуже складний виклик для страховиків кредитів. І це не тільки питання кредитоспроможності одного конкретного іноземного покупця; потрібно також вирішити питання складу портфелю ризиків, накопичення ризиків, пов'язаних з одною країною, можливої концентрації страхувальників в окремих галузях економіки. Тому кредитному страховику потрібні висококваліфіковані працівники з великим професійним досвідом. Порівняно із іншими сегментами страхового ринку, кредитне страхування надалі

---

<sup>1</sup>Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» від 20.12.2016 р. № 1792-VIII, Відомості Верховної Ради України, 2017, No. 4, с. 43, он-лайн доступ: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1792-19>

<sup>2</sup> У останній версії меморандуму про співпрацю з МВФ (Лист про наміри до Меморандуму про економічну і фінансову політику, квітень 2017, повний текст <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr1783.ashx>) влада зобов'язується зробити ЕКА дієвим лише після того, як всі відповідні витрати і потреби в капіталі на наступні три роки будуть чітко визначені і включені в державний бюджет.

пов'язане з високими ризиками. Втім доступність даних та техніка управління ризиками суттєво покращилась за останні роки. Більшість, якщо не всі кредитні страховики, зараз показують життєздатні фінансові результати. Це підтверджує, що вся галузь страхування кредитів досягнула певної зрілості.

Кредити не страхують безоплатно. Втім таке страхування звичайно дешевше, ніж порівнювані продукти банків. Також кредитне страхування часто можна отримати там, де банківський кредит є недоступним або занадто дорогим для експортерів. За покриття кредитного ризику експортер оплачує комісію за аналіз кредитного ризику та страхову премію за покриття ризику. Страховик звичайно покриває 85-90% втрат і за настання страхового випадку компенсація звичайно виплачується після передбаченого угодою строку очікування (звичайно 6 місяців).

Світовий досвід кредитного страхування вказує на ряд безперечних переваг від існування систем страхування ризиків невиплати за кредитами:<sup>3</sup>

- Покращення доступу вітчизняних експортерів до світових ринків;
- Диверсифікація експортних ринків;
- Збільшення частки МСП у експорті;
- Перенесення фінансових ризиків з балансу експортера на баланс ЕКА або банку, що надає фінансування;
- Надання доступу до торгового фінансування експортерам, що в іншому випадку мали б обмежений або відсутній доступ до банківських кредитів;
- Зменшення відсоткової ставки за експортними кредитами до вартості суверенного ризику для покритої страхуванням частини експортного кредиту;
- Посилення та подальший розвиток конкурентоспроможності національних експортерів;
- Прискорення зростання експорту, особливо за нетрадиційними напрямками.

Офіційні експортні кредитні агентства надають захист від ризиків, що не обертаються на ринку. Тому мета офіційних ЕКА – закрити цю прогалину ринкового механізму. За правилами СОТ експортні субсидії загалом заборонені. Страхування експортних кредитів дозволене відповідно до Угоди СОТ про субсидії та компенсаційні заходи (УСКЗ), якщо страхові премії достатні для покриття довгострокових операційних витрат та втрат за застрахованими кредитами.<sup>4</sup> Це правило пояснюється тим, що підтримане державою страхування експортних кредитів не повинне переростати в експортні субсидії. До того ж серед держав-членів ОЕСР, які є промислово розвинутими або з економікою, яка знаходиться в процесі становлення, є консенсус щодо того, що експортери повинні конкурувати за ціною та якістю свого товарів та послуг, а не на основі найвигідніших умов залучення фінансування.<sup>5</sup> ЕКА, пов'язані з державами, тому повинні покривати лише ризики, які звичайно відмовляється брати на себе приватний сектор. Тобто йде мова про операції з середнім та довгим строком повернення<sup>6</sup> поза межами індустріалізованих країн з високим рівнем доходу, хіба що існує доведений провал

---

<sup>3</sup> Див останні економічні дослідження: *Auboin/Engemann*, Testing the Trade Credit and Trade Link: Evidence from Data on Export Credit Insurance, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2012-18, 28.02.2013; *Felbermayr/Yalcin*, Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany, *The World Economy*, Vol. 36 (8), 2013, p. 967-999

<sup>4</sup> УСКЗ СОТ, Наочний перелік експортних субсидій, підпункт j.

<sup>5</sup> Домовленість ОЕСР щодо офіційної підтримки експортних кредитів, так-званий Консенсус ОЕСР в редакції від 01.02.2017.

<sup>6</sup> Звичайно довше, ніж 2 роки.

ринку в такій країні, а також про покриття короткострокових ризиків в «нетоварних» країнах. Відповідно до повідомлення ЄС «нетоварними» визнаються всі країни, що не входять до ЄС або ОЕСР. Втім члени ЄС та/або ОЕСР Чилі, Греція, Ізраїль, Греція, Мексика, Південна Корея та Туреччина зараз теж прирівнюються до «нетоварних».<sup>7</sup>

Ці принципи ОЕСР та правила ЄС розвинулись в міжнародно прийнятну кращу практику сучасного страхування кредитів далеко за межами країн ЄС та ОЕСР. Сфера кредитного страхування тому ділиться на два сегменти: приватні та державні страховики, хоча існують невеличкі перетини. Деякі країни мають ЕКА, що чітко відділені від приватних компаній по страхуванню кредитів і займаються виключно тими ризиками, що не цікавлять приватних страховиків. Деякі країни мають гібридну структуру страхування експортних кредитів: державні компанії або приватні компанії із частковою державною гарантією окремо ведуть операції «від імені держави» та «на власний рахунок» для ризиків, що не мають ринкового покриття, та ринкових ризиків відповідно.

### 3. Український закон про ЕКА і Статут: аналіз і рекомендації

Подальші зауваження стосуються вже згаданого закону «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» та [проекту] «Статуту про публічне акціонерне товариство «Експортно-кредитне агентство»».<sup>8</sup>

Базуючись на аналізі двох згаданих вище документів, має сенс повернутись до питання, як створити ЕКА в Україні на основі найкращих міжнародних практик. Із самого початку треба наголосити, що під питання не ставиться власне концепція ЕКА. Ця робота лише намагається визначити слабкості поточного законодавства, які можна виправити шляхом внесення правок до закону. Цей шлях відкриє для України можливість розпочати роботу найсучаснішого ЕКА, що буде здатна підтримати національні експортні галузі та покращити конкурентоспроможність українських експортних товарів на глобальному ринку.

#### 3.1 Зауваження щодо Закону про ЕКА<sup>9</sup>

##### 1. Високий рівень деталізації

Закону притаманний дуже високий рівень деталізації. Це має як свої переваги, так і недоліки. Багато аспектів, що регулюються Законом про ЕКА, є предметом швидкого реагування. Для практичних потреб, що будуть виникати у процесі роботи ЕКА, таке законодавче середовище може бути надто вузьким та вимагати частого внесення змін до Закону. Це може бути громіздкою і тривалою процедурою.

**Натомість у Законі про ЕКА слід зосередитись на основних цілях, основних правилах регулювання та фінансовій структурі ЕКА. Більш оперативні питання повинні регулюватися правовими документами, нижчими за рівень державного законодавства, для чого найбільш**

<sup>7</sup> Повідомлення Комісії ЄС, Офіційний Журнал ЄС 2014 С 392. Особливий підхід до Греції як «нетоварного» ризику був нещодавно продовжений до 30 червня 2018 року, див. Комунікацію Комісії ЄС, Офіційний Журнал ЄС 2017 С 206/1

<sup>8</sup> Англійська версія проекту Статуту була розроблена МЕРТ, її має затвердити Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням.

<sup>9</sup> Усі цитати без додаткових відомостей відносяться до Закону про ЕКА від 20 грудня 2016 року.

**відповідним документом має бути Статут ЕКА. Це також може зменшити велику кількість часто дослівних повторів в обох документах.**

## 2. Капіталізація та державна підтримка

Статутний капітал ЕКА має становити щонайменше 200 млн грн. (Стаття 2, пар. 4, підпункт 2, що на даний момент складає близько 7,7 млн. доларів США). Це відносно низька капіталізація для такої структури<sup>10</sup>. Агентство з таким обмеженим статутним капіталом може охоплювати лише обмежену кількість бізнесу або потребувати високого рівня перестраховування. Це наразі має бути доступним на ринку перестраховування, але лише за високу ціну. З точки зору управління ризиками, робота з такими обмеженими ресурсами є можливою, але залишає ЕКА мало можливостей для маневрування. Якщо значна частка бізнесу має бути перестрахована (частка квот або перестраховування), ЕКА навряд чи зможе покрити власні адміністративні витрати чи накопичувати прибуток.

Відповідно до правил СОТ, ЕКА не зобов'язана бути прибутковою або швидко досягти точки беззбитковості. Однак в середньостроковій перспективі ЕКА повинна покривати власні адміністративні витрати та можливі збитки з зароблених платежів та страхових премій. Це буде досить складно. Виходячи з того, що Агентство буде мати правову форму акціонерного товариства та припускаючи, що прибутковість буде мало ймовірною, приватизація до 50-ти відсотків мінус одна акція<sup>11</sup> статутного капіталу (Стаття 2, пар. 3, підпункт 3) не буде привабливою для інвесторів. З цього випливає, що варіантом вирішення може стати правова форма, яка передбачає постійну або принаймні довготривалу державну частку у 100 відсотків.

За таких обставин дотримуватись положень СОТ (Угоди про субсидії та компенсаційні заходи) буде складно, якщо взагалі можливо.

Відповідно до Статті 2, пар. 1 і Статті 3, пар. 2, підпунктів 4) та 5) держава може надавати ЕКА кредити або державні гарантії для компенсаційних виплат або забезпечення виконання Агентством своїх боргових зобов'язань. Але це не безумовні зобов'язання. У Законі про ЕКА відсутні інші положення, які передбачають відповідальність держави за можливі майбутні збитки Агенції. У Статуті ЕКА в розділах 18 та 20 зазначено, що не передбачено ні зобов'язань ЕКА перед своїми акціонерами, ні акціонерів перед ЕКА.

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 аналогічному до суверенного рейтингу країни, не спрацює в Україні. Зниження відсоткової ставки зазвичай для 85-90% експортних кредитів не буде досягнуто.

**Обмежена державна підтримка та 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 досягти своїх основних цілей, а саме сприянню експорту та зменшенню витрат на кредити.**

---

<sup>10</sup> Висловлюючи таке твердження, ми приймаємо до уваги дуже обмежене фіскальне середовище.

<sup>11</sup> У ст. 2 пар. 3 підпункті 3 друге речення має звучати "50 відсотків мінус одна акція" замість "50 відсотків плюс одна акція". Закон має бути виправлений відповідно.



### 3. Програма часткової компенсації відсоткової ставки

ЕКА "бере участь у реалізації програми часткової компенсації відсоткової ставки" (Стаття 2, пар. 1, Стаття 3, пар. 2, підпункт 3). Будь-які деталі такої програми невідомо.

Компенсація відсоткової ставки дуже схожа на субсидії, або навіть має бути признана як така. Це необхідно ретельно оцінити з урахуванням вимог СОТ. Швидше за все, така форма фінансової підтримки не відповідає правилам СОТ щодо субсидій та компенсаційних заходів<sup>12</sup>.

Як свідчить досвід минулих років, компенсація відсоткових ставок надзвичайно затратна. Її також систематично використовували для масового шахрайства. Найбільш показовим прикладом є програма компенсації відсоткових ставок у Великобританії наприкінці 1980-х років. Багато компаній використовували програму компенсації відсоткових ставок Департаменту гарантування експортних кредитів з метою отримання дешевих банківських кредитів, поповнюючи власний оборотний капітал для повсякденної діяльності на внутрішньому ринку через підроблені експортні операції. Департамент, що вважався Експортно-кредитним агентством Великобританії в той час, зазнав великих фінансових втрат через таку злочинну діяльність.

**Ми дуже скептично ставимось до передбаченої компенсації відсоткової ставки, оскільки це надзвичайно затратно і являє собою потенційне поле для шахрайства. Ми дуже сумніваємося, що цей інструмент відповідає правилам СОТ щодо субсидій та компенсаційних заходів.**

### 4. Корпоративне управління: розподіл повноважень

Вищим органом управління ЕКА є Загальні збори акціонерів (Стаття 5, пар.2). Ролі, повноваження та обов'язки Загальних зборів акціонерів та Кабінету Міністрів мають бути переглянуті. Приклади:

- a. Правила вимагають затвердження Кабінету Міністрів. Чому "Регламенту Наглядової Ради" необхідне схвалення Кабінету Міністрів (Стаття 5, пар.3, підпункт 2), а не Загальних зборів акціонерів? Те саме стосується "Положень Правління" (Стаття 5, пар. 4, підпункт 2) та "Положень про Ревізійну комісію" (Стаття 5, пар. 5, підпункт 2).
- b. Представництво державних установ на Загальних зборах акціонерів. Які особи представлятимуть державні установи на Загальних зборах акціонерів та як будуть обрані ці особи? Чи дійсно це буде завданням Правління встановити цю процедуру за згодою Кабінету Міністрів (Стаття 5, пар. 2, підпункт 2)? До часткової приватизації корпоративні права держави будуть виконуватися Міністерством економічного розвитку та торгівлі (Розділ 72 Статуту ЕКА).  
Припускаючи, що акціонер не представлений лише однією особою, виникає питання, як розподіляються обов'язки між цими представниками на Загальних зборах акціонерів. Закон про ЕКА не дає відповіді на це питання. Потрібно визначити, чи одне міністерство є відповідальним і чи мають інші міністерства, наприклад, Міністерство фінансів певні права, наприклад, право вето.
- c. Конкурсна комісія. У той же час, відбір членів Наглядової Ради регулюється дуже детально (Стаття 5, пар. 3 «Конкурсна комісія»).
- d. Заступник голови Наглядової Ради. Передбачено, що Наглядова Рада має складатися мінімум з п'яти членів, а голова обирається простою більшістю голосів. Позиція заступника голови Наглядової Ради не передбачена. Це незвично і потребує змін.

---

<sup>12</sup> Угода СОТ про субсидії та компенсаційні заходи, Ілюстративний перелік експортних субсидій.

- e. Незалежні Директори. Три з п'яти членів Наглядової Ради мають бути незалежними Директорами. Це не зазначено в Законі про ЕКА, але можна знайти в Розділі 98 Статуту ЕКА. Наполегливо рекомендується наявність незалежних Директорів у Наглядовій Раді; це має бути зазначено в Законі про ЕКА.
- f. Надмірне регулювання. Положення "Наглядової ради", "Регламент Правління" та "Регламент Ревізійної комісії" потребують схвалення Кабінету Міністрів (Стаття 5, пар. 3, 4 та 5). Якщо до акціонерів ЕКА, крім держави, долучаться інші інвестори, то зміни цих правил можуть бути прийняті Загальними зборами акціонерів. Це здається нелогічним, оскільки зазвичай правовий акт може бути змінений тільки на тому самому рівні ієрархії, на якому було прийнято/схвалено початкове рішення. Цю проблему можна уникнути, якщо Загальні збори акціонерів (без схвалення Кабінету Міністрів) самостійно схвалюють всі ці правові акти, див. Також а) вище<sup>13</sup>.

**В рамках структури корпоративного управління ЕКА, повноваження та обов'язки Загальних Зборів Акціонерів та Кабінету Міністрів необхідно переглянути.**

#### 5. Товари (роботи, послуги) українського походження

Закон про ЕКА містить визначення понять "роботи, послуги українського походження" (Стаття 1, частина 1, пункт 5), "товари українського походження" (Стаття 1, частина 1, пункт 12) та "український експортер" (Стаття 1, частина 1, пункт 13).

Для будь-якого ЕКА принципово важливим є питання того, які статті експорту, роботи та послуги мали б отримати підтримку. Термін "українського походження" не є достатньо точним. Це питання має майже філософський характер та велике значення для зовнішньоекономічної політики. Впродовж останніх десятиліть суттєво змінилися схеми міжнародної торгівлі. Тому необхідно відобразити ланцюги постачання, багатосторонність та глобалізацію виробництва та збуту.

Концепції експортно-кредитних агентств розрізняють поняття "національний вміст"<sup>14</sup> та "національний інтерес"<sup>15</sup>. Посилання на Митний кодекс України, швидше за все, недостатньо для отримання задовільного пояснення.

**Поняття "українського походження" для товарів, робіт та послуг, які підлягають підтримці, видається недостатньо точним. На міжнародному рівні концепції ЕКА відрізняють поняття "національний вміст" та "національний інтерес". Необхідно зробити подальше уточнення.**

#### 6. Сфери підтримки

Не всі товари, роботи та послуги, які виробляються в Україні або походять з України, мають право на підтримку ЕКА в рамках Закону про ЕКА. Стаття 8 містить перелік певних сфер та галузей зовнішньоекономічної діяльності.

Цей список видається вичерпним. Згідно з інформацією, яка була підготовлена Міністерством економічного розвитку і торгівлі, у 2016 році сектори промисловості, які мають право на

<sup>13</sup> Аналогічна проблема присутня у Статуті ЕКА, див. Ст. 2 пар. 4

<sup>14</sup> До цієї групи зазвичай зараховують Експортно-імпортний банк США та німецьку страхову компанію Euler Hermes. Національні нормативні акти цих країн визначають мінімальну часту національного продукту, зазвичай на рівні 50%.

<sup>15</sup> Країни, які дотримуються концепції національного інтересу, застосовують більш широкую перспективу та підтримують також закордонних субсидіаріїв національних корпорацій, а також корпорацій, які мають штаб-квартиру і/або дослідницькі центри у материнській країні, тоді як виробництво може знаходитися в іншій країні. До цієї групи належать Експортно-кредитне агентство Японії (NEXI), ЕКА Бельгії (Credendo) та ЕКА Італії (SACE).

підтримку ЕКА, становили лише 16,5% від загального експорту товарів України. Одразу виникає запитання, чому інші продукти або галузі, які репрезентують 83,5% українського експорту товарів, не мають такого права.

Цитування окремих розділів Українського класифікатора товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД) та брак згадок про інші розділи створює враження, що законодавці планували надавати допомогу лише для визначених галузей промисловості, тоді як інші галузі були навмисно дискриміновані.

**Зазвичай, експортно-кредитні агентства не встановлюють різниці між різними товарами, роботами та послугами, які потребують допомоги, оскільки потреба в підтримці може різко змінюватися, а тому жодна галузь промисловості не має бути формальною виключеною. Всі галузі української експортної промисловості повинні мати однаковий доступ до підтримки ЕКА.**

## 7. Види та умови діяльності ЕКА

Досі мабуть немає загальних умов для таких продуктів, як індивідуальне страхування, гарантії та відсоткова підтримка. Тому формулювання Закону про ЕКА містить лише грубий огляд можливих продуктів без подальшої деталізації (Стаття 6, частина 1). На основі цього вже можна зробити кілька зауважень:

а) Перестраховання. Термін «перестраховання» потребує подальшого роз'яснення. Існують різні форми перестраховання: активне перестраховання (пропонування перестраховання для інших страхових компаній, які займаються комерційними та некомерційними ризиками), пасивне перестраховання (пошук перестраховання для власного бізнесу, який застрахований на міжнародному ринку перестраховання). Оскільки активне перестраховання збільшує незахищеність ЕКА перед ризиками, пасивне перестраховання є важливим інструментом зменшення ризику та управління ризиками. Обидва види перестраховання з'являються у формах квотного або факультативного перестраховання, які покривають або визначену пропорційну частку ризиків відповідного страхувальника, або факультативне перестраховання індивідуальних страхових контрактів.

Інша форма перестраховання може виникати у міжнародній торгівлі та багатосторонніх проектах. Якщо постачальники з більш ніж однієї країни спільно доставляють комплектуючі для спільної експортної операції, надзвичайно привабливою є пропозиція здійснення страхування з допомогою «єдиного вікна». Вже існує мережа двосторонніх договорів з перестраховання між експортно-кредитними агентствами. Якщо Україна приєднується до спільноти країни з ЕКА, рано чи пізно такий тип перестраховання стане необхідним. В таких випадках лише одне ЕКА покриває трансакцію на 100% і отримує рефінансування від інших експортно-кредитних агентств, що беруть участь у операції, відповідно до частки експортера в експортному контракті.

б) Страхування прямих інвестицій. «Страхування та перестраховання прямих інвестицій» (Стаття 6, частина 1, пункт 4) передбачає страхове покриття «некомерційних ризиків». У проекті цього Закону це питання було представлено трохи по-іншому, оскільки він включав також страхове покриття «комерційних ризиків». Окрім цього, у Статті 6 частині 1 зазначено, що перелік страхових продуктів, згаданих у пунктах цієї частини статті, не обмежується виключно згаданими продуктами. Тому юридично не буде виключено також інвестиційного страхового покриття комерційних ризиків.

Для ЕКА (або приватного страхувальника) абсолютно непринятно покривати комерційні інвестиційні ризики закордоном. Такі ризики презентують підприємницький ризик у чистій та природженій формі, а він повинен бути невід'ємним від інвестора.

Величезною є небезпека шахрайських дій на шкоду ЕКА. Лише некомерційні та політичні ризики у вузькому значенні повинні покриватися страхуванням.

У Статуті ЕКА згадується лише страхування інвестицій від некомерційних ризиків (пункт 9, підпункт 4 Статуту ЕКА). Це показує, що ЕКА не має забезпечувати страхового покриття комерційних збитків. Проте, це має бути визначено максимально чітко і без ніяких дозволених винятків. Комерційні ризики українських прямих інвестицій не повинні мати право на страхове покриття.

в) Страхування / надання договірних банківських гарантій. Дуже часто експортери повинні надавати договірні банківські гарантії («договірні бонди»). Цей продукт передбачений відповідно до Статті 6, частини 1, пункту 6. Тендерна гарантія є класичним типом договірної гарантії. Такий тип гарантій не потребує згадки окремо від інших типів договірних гарантій, доки ЕКА не буде прямим емітентом такого типу гарантій.

Якщо ЕКА випускатиме такий вид бондів, то вийде на абсолютно іншу лінію продуктів («авалі» або «облігаційний бізнес»<sup>16</sup>), яка зазвичай належить до банківської діяльності. Якщо буде намір випускати власні бонди, необхідно з'ясувати, чому запропоновані лише тендерні бонди, а не також гарантії першого внеску, виконання зобов'язань та обслуговування. В такому випадку необхідно підрахувати, скільки ЕКА потребуватиме додаткового капіталу для входження в цей бізнес.

г) Надання гарантій сек'юритизації для банків-позичальників. Це дуже складний продукт, якого ЕКА України потребуватиме в середньостроковій перспективі. Якщо він взагалі згадується у Законі, то має бути описаний у зрозумілій формі. Завданням цього продукту є надання допомоги банкам для групування та рефінансування застрахованих експортних кредитів на ринку капіталу з допомогою захисту від ризиків у формі 100-відсоткової безумовної гарантії на першу вимогу замість страхового продукту. Для такого продукту необхідний додатковий капітал.

д) Надання контр-гарантій банкам українських експортерів. Формулювання Закону про ЕКА не є чітким. Необхідно диференціювати справедливе та безпідставне дострокове погашення облігацій. Зазвичай ЕКА надає відшкодування для безпідставного дострокового погашення облігацій (див. пункт в)). Якби також відшкодовувалося справедливе дострокове погашення, значно б зросли ризики для ЕКА, оскільки Агентство тоді також відшкодовувало б ризики невиконання зобов'язань українських експортерів. Це повинно бути відображено у процедурі аналізу ризиків (для ЕКА ризиком є не закордонний покупець, а український експортер), ставках страхових внесків та капіталі ЕКА.

**Що стосується видів та умов операцій ЕКА, ми рекомендуємо чіткіше визначити поняття "перестраховання". Страхування інвестицій повинно охоплювати лише некомерційні ризики, але виключати комерційні ризики. На початковому етапі слід пропонувати лише базові продукти в сфері страхування експортного кредиту, а складніші продукти – крок за кроком пізніше.**

## 8. Особливий статус ЕКА

а) Непотрібно жодної ліцензії. ЕКА не потребує страхової ліцензії (Стаття 9, частина 1). Це не є незвичайним або критичним, оскільки Закон про ЕКА замінює страхову ліцензію.

---

<sup>16</sup> Деякі приватні страхувальники кредитів, кредитні компанії та окремі експортно-кредитні агентства також пропонують бонди.

б) Не застосовується Закон «Про страхування». ЕКА виключене зі сфери застосування Закону «Про страхування» (Стаття 9, частина 2). У зв'язку з цим також не застосовуються положення про платоспроможність страховиків (стаття 29 Закону «Про страхування») та державний нагляд за страховою діяльністю (Стаття 35 Закону «Про страхування»). Натомість слід визначити правила, які потрібно застосовувати. У випадку фінансових труднощів ЕКА закон про ЕКА пропонує лише відносно слабкі варіанти фінансової підтримки з боку держави (стаття 11, частини 1, 5 та 8). Регуляторні аспекти щодо ЕКА розглядаються у Статті 9, частині 5. Ці регуляторні положення належать до «правил, затверджених Кабінетом Міністрів України».

**Регуляторні правила мають бути розроблені дуже ретельно і повинні гарантувати такий же рівень платоспроможності, належного управління, фінансового регулювання та контролю, як це передбачено Законом «Про страхування». Необхідно обговорити, чи достатнім є існування Ревізійного комітету (Стаття 5, частина 5) та підрозділу з управління ризиками (Стаття 5, частина 6).**

### 3.2. Зауваження до проекту Статуту ЕКА

Статут ЕКА містить 173 параграфи і тому є надзвичайно довгим документом. У багатьох частинах цей Статут повторює положення, які було викладено у Законі про ЕКА. У деяких інших частинах Статут ЕКА регламентує окремі аспекти у надзвичайно деталізованій формі. Деякі пункти Статуту сформульовані більш чітко, ніж у Законі. Деякі недоліки та помилки, які містяться у Законі, не повторюються і, таким чином, краще регулюються у Статуті.

Для цього дослідження достатньо посилатися на Статут лише у таких випадках, коли Статут є більш точним та більш правильним порівняно зі Законом про ЕКА. Відповідні зауваження були включені до коментарів до Закону про ЕКА, де це було необхідно.

**Якщо було б можливо зробити більш кардинальні правки до Закону та Статуту, варто було б розглянути можливість зміни балансу між обома документами. Обидва документи можуть бути скорочені, теми, що мають принципове значення, повинні бути (лише) у Законі про ЕКА, а питання корпоративного управління та інші практичні аспекти мали б розглядатися (лише) у Статуті.**

## 4. Впровадження

Відповідно до параграфу 4 статті 13 Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту», ЕКА створюється протягом шести місяців після набрання його чинності. Протягом лише двох місяців Кабінет Міністрів України мав вжити необхідних заходів для того, щоб стати членом Консенсусу ОЕСР та Робочої групи з експортних кредитів та кредитних гарантій<sup>17</sup>.

Ці терміни пройшли, але результатів не було досягнуто.

Адаптація українського ЕКА до Консенсусу ОЕСР повинна відповідати процедурам (Директивам), встановленим учасниками Консенсусу. Україна, яка не є членом ОЕСР, може подати заявку лише на статус спостерігача. Основні критерії, що беруться до уваги учасниками

---

<sup>17</sup> Правильне формулювання згідно з термінологією ОЕСР повинно бути "Робоча група з експортних кредитів та кредитних гарантій" ("Група експортних кредитів" або ГЕК). "П'ять додатків до них", які згадується в параграфі 4 статті 13 Закону, відповідно до термінології ОЕСР, це п'ять галузевих домовленостей (Додатки I-V до Консенсусу ОЕСР, <http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>).

Консенсусу при перевірці такого запиту, є "основний гравець" та "взаємна вигода". Якщо по запиту прийнято позитивне рішення, учасники запрошують спостерігача в разі виникнення потреби або на постійній основі. Цей процес не може бути завершений впродовж двох місяців.

Створення ЕКА потребує тривалого часу, а сам процес створення має бути ретельно спланованим у відповідності до процедур. Шести місяців для цього не достатньо. Навіть для юридичного заснування ЕКА цей термін є надзвичайно коротким. Розробка продуктів, формування основної команди ЕКА, купівля та адаптація належних ІТ-систем, навчання співробітників, початок маркетингової діяльності та продажу продуктів потребує значно більше часу. Цього не слід робити без консультацій з міжнародними експертами. Професійний обмін з іншими ЕКА, які членами Комітету Празького клубу Бернського Союзу, повинен бути налагоджений якомога раніше.

Українській ЕКА необхідно дати час, необхідний для професійної підготовки своєї діяльності, та для налагодження гарних відносин на міжнародних форумах експортно-кредитних агентств, таких як Робоча група ОЕСР з експортних кредитів та кредитних гарантій або Комітет Празького клубу Бернського союзу.

### **Перелік останніх Аналітичних досліджень**

- Податок на прибуток підприємств чи податок на виведений капітал: аналіз та рекомендації, Девід Заха, Томас Оттен, Олександра Бетлій, Рікардо Джуччі, консультативне дослідження PS/01/2017

### **Перелік останніх Консультативних робіт**

- Поточні пропозиції для цільового фінансування – Назад в минуле, Роберт Кірхнер, Філіп Енглер, Віталій Кравчук, консультативна робота PP/02/2017
- Стимулювання торгівлі газом в Україні, Георг Захман, консультативна робота PP/01/2017
- Впровадження ПЗВТ в Україні: Оцінка прогресу та виклики попереду, Рікардо Джуччі, Вероніка Мовчан, консультативна робота PP/04/2016

### **Перелік останніх Аналітичних записок**

- Припинення торгівлі та захоплення підприємств на неконтрольованій частині Донбасу: Економічний вплив на підконтрольну частину України, Девід Заха, Віталій Кравчук, аналітична записка PB/05/2017
- Попередній аналіз впливу недавнього підвищення мінімальної заробітної плати на зайнятість, Роберт Кірхнер, Філіп Енглер, Ольга Купець, аналітична записка PB/05/2017
- Політики для забезпечення достатніх запасів газу у сховищах, Георг Захман, аналітична записка PB/04/2017
- Податок на прибуток підприємств чи Податок на виведений капітал: Аналіз та рекомендації – Резюме результатів, Девід Заха, Томас Оттен, Олександра Бетлій, Рікардо Джуччі, аналітична записка PB/02/2017
- Стимулювання торгівлі газом в Україні, Георг Захман, аналітична записка PB/01/2017
- Моніторинг банківського сектору України, Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук, аналітична записка PB/21/2016
- Газовий хаб для України. Задання рамок дискусії, Георг Захман, аналітична записка PB/20/2016
- Стратегія промислового розвитку конкурентні результати функціонування промислових підсекторів, Девід Заха, Георг Захман, аналітична записка PB/19/2016
- Кластер АПК у Харкові: Здійсненність та рекомендації, Девід Заха, Бьорн Фоглер, аналітична записка PB/18/2016
- Впровадження ПЗВТ в Україні. Оцінка прогресу та виклики попереду – Короткий виклад результатів, Вероніка Мовчан, Рікардо Джуччі, аналітична записка PB/17/2016
- Імпортна активність України у першому півріччі 2016 року, Рікардо Джуччі, Микола Риженков, Вероніка Мовчан, аналітична записка PB/16/2016
- Показники експорту України у першому півріччі 2016 року, Рікардо Джуччі, Микола Риженков, Вероніка Мовчан, аналітична записка PB/15/2016
- Наслідки розриву економічних зв'язків з неконтрольованими територіями Донбасу, Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук, Девід Заха, Георг Захман, аналітична записка PB/14/2016
- Коментарі до проекту Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року, Александр Кнут, аналітична записка PB/13/2016

---

Роботи є у відкритому доступі на <http://beratergruppe-ukraine.de/?content=publikationen/beraterpapiere>. Для отримання додаткової інформації зв'яжіться з Німецькою консультативною групою ([info@beratergruppe-ukraine.de](mailto:info@beratergruppe-ukraine.de)).