

**Гужва І. Ю.**  
кандидат економічних наук,  
в.о. ректора Українського державного університету  
фінансів та міжнародної торгівлі

**Guzhva I. Yu.**  
PhD in Economics,  
Executive Rector of Ukrainian State University  
of Finance and International Trade

## МЕХАНІЗМИ ОБМЕЖЕННЯ ЕКСПОРТУ БРУХТУ ЧОРНИХ МЕТАЛІВ У РАМКАХ СОТ

### MECHANISMS OF FERROUS SCRAP EXPORT RESTRICTION UNDER WTO

**Анотація.** У роботі розглянуто основні проблеми вітчизняних виробників недорогоцінних металів, що виникають унаслідок значного зростання експорту металобрухту. Проаналізовано динаміку внутрішніх та зовнішніх поставок брухту чорних металів в Україні та її взаємозв'язок із вітчизняним виробництвом сталі. Виявлено основні механізми міжнародного торгового права в рамках ГАТТ, які дозволяють Україні встановити обмеження на експорт металобрухту, не виходячи за рамки своїх зобов'язань, узятих при вступі до СОТ. Окреслено умови, необхідні для ефективного використання наявних у ГАТТ винятків із режиму лібералізації торгівлі. Обґрунтовано необхідність тісної співпраці по лінії «бізнес – держава» та ретельної підготовки до впровадження відповідних захисних заходів на законодавчому рівні.

**Ключові слова:** металобрухт, металургійне виробництво, обмеження експорту, Світова організація торгівлі, економічне обґрунтування.

**Вступ та постановка проблеми.** Впродовж 2015 р. не вщухали суперечки між металургами та заготівельниками металобрухту. Перші виступали за обмеження експорту брухту чорних металів, мотивуючи це дефіцитом сировини для металургії. Опоненти ж традиційно трималися лінії безперешкодного вивозу продукції, та апелювали до можливих санкцій із боку Світової організації торгівлі (СОТ) за одностороннє встановлення обмежень на експорт продукції. Не вдаючись до аналізу аргументів обох сторін, зупинимось на останньому – можливості санкцій із боку СОТ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню особливостей та проблем державного регулювання в Україні зовнішньої торгівлі брухтом чорних металів присвячено наукові публікації низки вчених-економістів. Серед них варто відзначити праці В.Л. Мазура [1], А.Р. Шимка [2], Л.А. Горшкової [3], І.М. Кулика [4], Ю.І. Чентукова [5] та ін. Однак питанню введення обмежень на експорт металобрухту в умовах членства СОТ досі не приділено належної уваги, що визначає необхідність подальших досліджень.

**Метою** даної роботи є визначення норм міжнародного торгового права в рамках ГАТТ/СОТ, які можуть бути

застосовані для введення обмежень на експорт вітчизняного металобрухту.

**Результати дослідження.** Поточна ситуація на українському ринку металобрухту залишається несприятливою для вітчизняних виробників металопродукції у зв'язку зі сталою тенденцією до скорочення обсягів збору та внутрішніх поставок брухту. Так, обсяг збору брухту в Україні показував негативну динаміку за останні 15 років і скоротився в 2,5 рази – з 11,1 млн. т к 2000 р. до 4,4 млн. т у 2014 р. Водночас експортні поставки вітчизняного металобрухту в 2014–2015 рр. значно зросли, що пов'язано зі збільшенням установлюваної Міністерством економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) річної квоти на експорт у вказаному періоді. На 2015 р. було затверджено найбільший із 2005 р. обсяг експортної квоти в 1,25 млн. т. Для порівняння, у 2012–2013 рр. МЕРТ установлювало експортну квоту на рівні 0,3–0,4 млн. т, у 2014 р. допустимий обсяг експорту металобрухту було підвищено до 1 млн. т [6].

Загалом, у період 2000–2014 рр. в Україні сформувалася висока взаємозалежність між скороченням внутрішнього споживання брухту і зниженням випуску сталі. Кореляція між обсягами заготівлі брухту і розмірами виплавки сталі сягнула 85% (рис. 1).

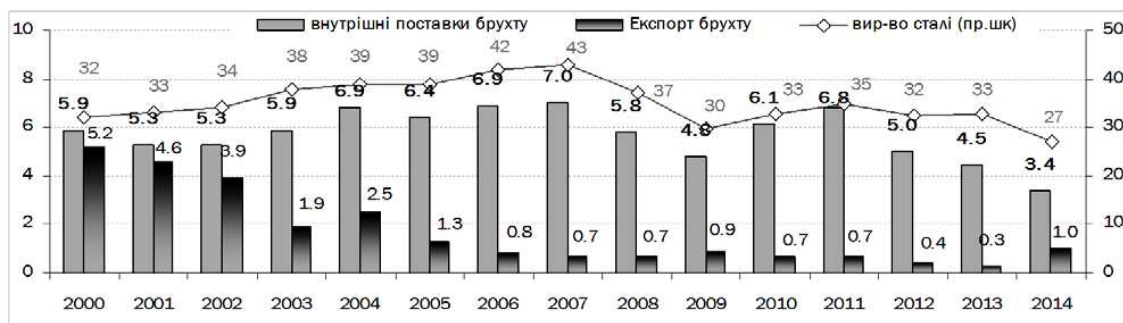


Рис. 1. Динаміка внутрішніх та зовнішніх поставок брухту в Україні у 2000–2014 рр. [7]

Як засвідчують дані рис. 1, починаючи з 2000 р. в Україні відбувається істотне скорочення як внутрішніх, так і зовнішніх поставок металобрухту, що пов'язано з значним зменшенням обсягів його заготівлі. І якщо в 2004 р. зростання експорту металобрухту з 1,9 до 2,5 млн. т не призвело до скорочення експортних поставок і виробництва сталі (їх обсяги також зросли, відповідно, з 5,9 до 6,9 млн. т і з 38 до 39 млн. т), то вже в 2009 та 2014 рр. спостерігається зворотна тенденція. Відтак, зазначена динаміка призвела до дефіциту металобрухту на внутрішньому ринку України.

За даними об'єднання металургійних підприємств «Металургпром» [8], у 2015 р. на вітчизняні металургійні підприємства було поставлено 3,075 млн. т брухту при наявній потребі у 3,93 млн. т. Отже, попит національних виробників металургійної продукції було задоволено лише на 78,2%. При цьому експорт металобрухту склав 1,2 млн. т у порівнянні з 928 тис. т у 2014 р., збільшившись таким чином на 29,3% порівняно з попереднім роком. Нестачу сталевого брухту підприємства компенсували за рахунок збільшення в технологічному процесі частки чавуну й імпортного гаряче-брикетованого заліза, які є дорожчими за металобрухт у середньому на 35%, що призвело до зростання вартості продукції металургійного виробництва на 10%.

Окреслені тенденції актуалізували проблему посилення механізмів обмеження експорту металобрухту з України. Слід зазначити, що вітчизняне законодавство у сфері зовнішньої торгівлі металобрухтом сформоване відповідно до зобов'язань України, взятих при вступі до Світової організації торгівлі (СОТ) та укладенні Угоди про асоціацію з ЄС. У рамках цих зобов'язань було схвалено Закон України від 13.12.2006 р. № 441-V «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням» [9], яким було скасовано заборону на експорт брухту легованих чорних і кольорових металів та затверджено ставки експортного мита на ці товари, і Закон України від 30.11.2006 р. № 400-V «Про внесення змін до Закону України «Про вивіз (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів» [10], яким передбачається поетапне зменшення експортного мита на відходи та брухт чорних металів з 25 до 10 євро/т упродовж перших шести років членства України в СОТ. У рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ст. 31 «Вивіз (експортне) мито» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» передбачається поступове (протягом 10 років із моменту набрання чинності Угодою) скорочення експортних мит на відходи і брухт чорних металів до нуля [11].

Таким чином, міжнародні зобов'язання України у сфері експорту металобрухту полягають у:

- скасуванні заборон та інших кількісних обмежень експорту, що передбачено ст. XI ГАТТ-1994;
- застосуванні експортного мита за визначеними у Протоколі зв'язаними ставками, розмір яких не можна перевищувати;
- не запровадженні будь-яких заходів з обмеження експорту, якщо це не може бути виправдано винятками, передбаченими ГАТТ-1994;
- дотриманні норм ст. VIII ГАТТ-1994 у частині розміру зборів та платежів, які накладаються на експорт або у зв'язку із експортом.

Однак незважаючи на обраний Україною загальний курс на лібералізацію зовнішньої торгівлі металобрухтом, держава зберігає за собою можливість застосування обмежень щодо експорту даної продукції у випадках, передбачених статтями XI:2 (a), XI:2 (b), XX (i) та XXI (b)

ГАТТ-1994, і за умови виконання вимог, установлених у згаданих статтях [12].

Положення статей XI:2 (a) та XI:2 (b) ГАТТ передбачають можливість заборони чи обмеження експорту, які тимчасово застосовуються з метою запобігання появі чи послабленню вже існуючого критичного дефіциту харчових продуктів або інших товарів, що мають вагомe значення для експортуючої сторони. Міжнародна практика засвідчує, що використання положень статей XI:2 (a) та XI:2 (b) вимагає проведення складних та детальних розрахунків для доведення наявності чи загрози настання «критичного дефіциту» сировинної продукції саме з причини активізації експорту, а не з будь-яких інших причин. Про це свідчать, зокрема, висновки, що містяться у затверджених 22.02.2012 р. звітах Органу з вирішення торговельних суперечок, Апеляційного органу та Групи експертів у справі «Китай – Заходи, пов'язані з експортом сировинних матеріалів».

Згідно зі статтею XX (i) ГАТТ, у разі надзвичайних обставин у міжнародних відносинах та з метою забезпечення захисту суттєвих інтересів своєї безпеки країни – члени СОТ можуть запроваджувати тимчасове обмеження експорту вітчизняних матеріалів, необхідних для забезпечення достатньої кількості таких матеріалів для вітчизняної переробної промисловості, за умови, якщо це не призводитиме до зростання експорту відповідної продукції переробної промисловості. Тобто тимчасове максимальне обмеження/заборона експорту металобрухту в Україні, відповідно до цієї статті, має бути орієнтоване на стабілізацію металургійної галузі та збільшення виробництва металопродукції тільки для внутрішнього споживання. У цьому сенсі використання зазначеного положення має супроводжуватися запровадженням в Україні нової індустріальної політики. Передусім мова йде про стимулювання внутрішнього споживання металопродукції (розвиток таких галузей, як транспорт, інфраструктура, військова та сільськогосподарська техніка тощо). Для України використання даного положення відповідно до встановлених вимог є проблематичним, тому що внаслідок нерозвиненості внутрішнього ринку близько 80% металопродукції спрямовується на експорт. Відтак, уникнути порушень у статті XX (i) у вітчизняних умовах буде складно.

Стаття XXI (b) особливо виділяється серед інших винятків, передбачених у ГАТТ, оскільки має самостійний декларативний характер. У ній зазначається, що ніщо в правилах СОТ не повинно тлумачитися як перешкода будь-якій стороні у здійсненні будь-яких дій, які вона вважає необхідними для захисту суттєвих інтересів своєї безпеки, що вживаються під час війни чи інших надзвичайних обставин у міжнародних відносинах. Відтак, згідно зі статтею XXI (b), кожна країна – член СОТ може самостійно визначати, що вона вважає «суттєвими інтересами своєї безпеки», а також застосовувати будь-які заходи, які вона вважає за необхідне для захисту суттєвих інтересів своєї безпеки. В Україні ж, з огляду на тимчасову окупацію територій нашої держави на сході і відсутність контролю з боку уряду над підприємствами промислового комплексу на цих територіях, зокрема металургійної галузі, вкрай важливим постає питання щодо «мобілізації» всіх можливих ресурсів, у тому числі сировинних, для забезпечення зростаючих потреб вітчизняних металургійних підприємств. Міжнародна практика використання цього механізму засвідчує, що в історії СОТ уведення країнами обмежень, згідно зі статтею XXI (b), ніколи не спричиняло до ініціювання країнами-партнерами офіційних торговельних суперечок через те, що або країни врегульовували конфлікт неофіційним шляхом,

або Орган СОТ з урегулювання суперечок не мав відповідних повноважень.

Утім, більшість застосовуваних, відповідно до статті XXI (b), обмежень стосувалися торговельно-економічних відносин лише між двома країнами, тобто заходи поширювались лише на одну державу (обмеження Євросоюзом, Австралією і Канадою імпорту з Аргентини в 1982 р., уведення США ембарго на зовнішню торгівлю з Нікарагуа в 1985 р., уведення Євросоюзом торговельних обмежень проти Югославії в 1991 р. тощо). Тільки в одному випадку (введення Швецією в 1975 р. системи імпорتنних квот на взуття) обмеження стосувались усіх країн світу.

Разом із цим важливо підкреслити, що запровадження будь-якого з вище зазначених заходів має реалізовуватись шляхом вироблення та узгодження відповідної позиції на національному рівні (бізнес – влада), доведення узгодженої та аргументованої позиції України до країн – членів СОТ через здійснення нотифікацій та проведення консультацій із метою переконання останніх щодо безальтернативності прийняття таких рішень урядом країни, що перебуває в надзвичайних обставинах.

Із метою реалізації запропонованих сценаріїв вбачається за необхідне доручити МЕРТ у співробітництві з іншими органами виконавчої влади та профільними бізнес-асоціаціями:

- підготувати розгорнуту аргументацію щодо запровадження тимчасових максимальних обмежень/заборони експорту відходів та брухту чорних металів із метою забезпечення металургійного комплексу сировиною для виробництва сталеливарної продукції суто для внутрішнього споживання;

- результати аналізу внести на розгляд Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі для формування позиції України;

- поінформувати країни – члени СОТ щодо тимчасових максимальних обмежень/заборони експорту відходів та брухту чорних металів;

- провести відповідні консультації із заінтересованими країнами – членами СОТ для забезпечення аргументації безальтернативності максимального обмеження/заборони експорту відходів та брухту чорних металів та упередження можливого запровадження будь-яких захо-

дів «у відповідь» по відношенню до експорту інших українських товарів.

Також слід принципово зазначити, що незважаючи на відсутність у нормах і правилах ГАТТ/СОТ прямих вимог щодо необхідності здійснення економічного обґрунтування, багаторічний досвід діяльності СОТ засвідчує, що таке обґрунтування є вкрай важливим на всіх етапах консультацій, переговорів та вирішення суперечок із торговельними партнерами. При цьому обґрунтування не повинно зводитись до простого числового порівняння показників динаміки розвитку зовнішньої торгівлі та внутрішнього споживання металобрухту. Воно повинно відображати чіткий причинно-наслідковий зв'язок на основі аналізу всіх відповідних факторів із застосуванням провідних методів економіко-математичного моделювання.

**Висновки.** Негативна динаміка заготівлі брухту чорних металів у поєднанні зі зростанням їх експорту з України призвела до дефіциту внутрішніх поставок сировини для вітчизняного виробництва сталі. Це обумовлює пошук механізмів обмеження експорту задля збереження виробничо-експортного потенціалу національних галузей економіки, що виробляють продукцію з вищим рівнем доданої вартості. Існуючі домовленості в рамках ГАТТ/СОТ містять низку положень, які дозволяють вводити тимчасові обмеження у зовнішній торгівлі без застосування санкцій зі сторони торговельних партнерів. Це, зокрема, положення статей XI:2 (a), XI:2 (b), XX (i) та XXI (b) ГАТТ-1994. Особливо виділяється стаття XXI (b), оскільки вона має самостійний декларативний характер і найбільш точно відповідає критичним умовам, які склалися в Україні внаслідок ведення бойових дій на її території.

Для успішної імплементації будь-яких рішень у зовнішньоторговельній політиці України вкрай важливо активізувати інституції торговельного представництва України за кордоном, насамперед у Женеві, Брюсселі та Вашингтоні. Також принципово слід відзначити, що наявність економіко-правових обґрунтувань рішень у міжнародній торгівлі є вкрай важливим на всіх етапах консультацій, переговорів та вирішення суперечок із торговельними партнерами. Насамкінець рішення у зовнішній торгівлі зазвичай це похідна загальнодержавної політики розвитку економіки країни в цілому.

#### Список використаних джерел:

1. Мазур В.Л. Проблеми регулювання ринку брухту чорних металів в Україні / В.Л. Мазур, М.В. Тимошенко, С.В. Мазур // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 39–50.
2. Шимко А.Р. Удосконалення законодавчого механізму ліцензування діяльності у сфері обігу металобрухту / А.Р. Шимко // Юрист України. – 2014. – № 2. – С. 92–100.
3. Горшкова Л.А. Механізми підвищення економічної безпеки чорної металургії: [монографія] / Л.А. Горшкова. – Запоріжжя: ЗНУ, 2012. – 417 с.
4. Кулик І.М. Сучасний стан та основні фактори розвитку чорної металургії в Україні / І.М. Кулик // Бізнес Інформ. – 2012. – № 5. – С. 116–121.
5. Чентуков Ю.І. Розвиток чорної металургії України в умовах кризи / Ю.І. Чентуков // Економіка промисловості. – 2011. – № 4. – С. 82–86.
6. Ільїн А. Експорт металобрухту зрушив із мертвої точки. Але правила знову хочуть змінити / А. Ільїн // Finance.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/news/-/352703/eksport-metalobruhtu-zruchyiv-z-merstvoyi-tochky-ale-pravyala-znovu-hochut-zminyty>.
7. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Анализ основных производственно-экономических показателей металлургической отрасли в 2015 году / Офіційний сайт об'єднання металургійних підприємств «Металургпром» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://metallurgprom.org/?cat=1>.
9. Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням: Закон України від 13.12.2006 р. № 441-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/441-16>.
10. Про внесення змін до Закону України «Про вивіз (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів»: Закон України від 30.11.2006 р. № 400-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/356-16>.

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344&cat\\_id=223223535](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535).
12. Генеральна угода з тарифів і торгівлі / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_264](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_264).

**Анотація.** В роботі рассмотрені основні проблеми отечественных производителей недргоценных металлов, возникающие в результате значительного роста экспорта металлолома. Проанализирована динамика внутренних и внешних поставок лома черных металлов в Украине и ее взаимосвязь с отечественным производством стали. Выявлены основные механизмы международного торгового права в рамках ГАТТ, которые позволяют Украине установить ограничения на экспорт металлолома, не выходя за рамки своих обязательств, взятых при вступлении в ВТО. Определены условия, необходимые для эффективного использования имеющихся в ГАТТ исключений из режима либерализации торговли. Обоснована необходимость тесного сотрудничества по линии «бизнес – государство» и тщательной подготовки к внедрению соответствующих защитных мер на законодательном уровне.

**Ключевые слова:** металлолом, металлургическое производство, ограничение экспорта, Всемирная торговая организация, экономическое обоснование.

**Summary.** The article deals with the main problems of domestic producers of base metals arising from the significant increase in exports of scrap metal. Dynamics of internal and external supplies of scrap in Ukraine and its relationship with domestic steel production are analyzed. Basic mechanisms of international trade law under the GATT, which allow Ukraine to limit exports of scrap metal without going beyond commitments made during joining the WTO, are revealed. Conditions necessary for the effective use of existing GATT exceptions to the regime of trade liberalization are outlined. The need for close «business – government» cooperation and careful preparation for the implementation of relevant protective measures at the legislative level is grounded.

**Key words:** scrap, metal production, export restrictions, the World Trade Organization, economic justification.