

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Д. О. ЧЕРНІКОВ

**МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ  
ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ  
СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ  
В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2013

УДК 338:35+339.923.061.1(477)  
Ч-49

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове*

Автор:

Черніков Д. О.

За редакцією *к. е. н., с. н. с.,  
заслуженого економіста України Я. А. Жаліла*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

**Черніков Д. О.**  
Ч-49 Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні / Д. О. Черніков ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2013. – 48 с.

ISBN 978-966-554-205-6

Висвітлено економічні та правові аспекти впровадження в Україні правил державної допомоги Європейського Союзу для стимулювання структурних перетворень в економіці. Проаналізовано тенденції державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні у вигляді бюджетних видатків, податкових пільг і державних гарантій. Запропоновано періодизацію трансформації державної політики підтримки національного виробника, представлено основні елементи правил державної допомоги ЄС, надано рекомендації щодо їх впровадження.

ISBN 978-966-554-205-6

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2013

## **ВСТУП**

Цілі структурної модернізації національної економіки набувають особливої ваги в умовах конкурентних викликів післякризового світу. Оптимізація використання національних конкурентних переваг вимагає цілеспрямованого розвитку певних секторів економіки, що своєю чергою спирається на відповідні заходи державної структурної політики, які полягають, зокрема, в наданні державної підтримки суб'єктам господарювання. Вибір таких суб'єктів здійснюється за критерієм значущості їхнього розвитку для вирішення важливих для держави системних завдань. Багаторічна практика застосування інструментів державної підтримки у розвинених країнах в умовах ринкових принципів економічної організації сформувала ефективні механізми регулювання такої підтримки, спрямованого на мінімізацію її негативного впливу на конкуренцію.

Практика державної підтримки суб'єктів господарювання набула значного поширення і в Україні. Проте більшість механізмів такої підтримки є де-факто проявами політики державного патерналізму та не узгоджуються із сучасними принципами ринкової організації економіки. Поглиблення економічних реформ, модернізація національної економіки відповідно до критеріїв, визначених цілями європейської інтеграції, необхідність дотримання вимог, які накладає членство у міжнародних організаціях (зокрема СОТ), спонукають до послідовної відмови від застарілих форм державної допомоги. Водночас у міжнародній конкуренції українські виробники постійно стикаються з контрагентами, які працюють в умовах наявності розвинених мереж державної допомоги суб'єктам господарювання, що ставить їх у наперед нерівні конкурентні умови.

Отже, Україна потребує динамічного впровадження сучасної мережі державної підтримки, яка має відповідати міжнародним (насамперед європейським) стандартам і забезпечувати максимально ефективне використання виділених на цю підтримку державних коштів.

У доповіді проаналізовано поточні тенденції державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні, викладено досвід країн ЄС у регулюванні державної підтримки й надано рекомендації щодо модернізації цієї сфери в Україні.

## 1. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Досвід переходу від планово-адміністративної до ринкової системи в Україні засвідчив послідовну еволюцію підходів до політики державної підтримки. Так, можна виділити чотири етапи цієї трансформації:

- *на першому* (1991–2000 рр.) загалом домінували принципи радянської системи господарювання, що полягали в наданні прямої бюджетної підтримки підприємствам;

- *на другому* (2001–2005 рр.) – після початку бюджетної реформи, впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі – відбулася певна модернізація державної підтримки. Законодавчі акти про її надання визначають формальні ознаки одержувачів, види підтримки, в деяких випадках – її часові межі. Законом України «Про державні цільові програми» запроваджено механізм підготовки та попереднього розгляду і погодження актів, які передбачають надання підтримки за участю профільних міністерств, що привело до структуризації, можливості інвентаризації, аналізу й перегляду значної кількості заходів державної підтримки. У зазначений період вдалося не тільки закласти підвалини модернізації системи державних фінансів, але й забезпечити високі темпи відновлення та економічного зростання;

- *третьій етап* (2005–2010 рр.), пов'язаний з активізацією зусиль у напрямі міжнародної економічної інтеграції, позначився масштабним скороченням форм державної підтримки без продовження модернізації системи її надання, яка могла відбутися на основі відповідного міжнародного досвіду і правових стандартів. Саме незавершеність модернізації негативно позначилася і на потенціалі структурної перебудови економіки, і на формуванні відповідного політичного й управлінського досвіду всіх зацікавлених сторін у справі державної підтримки: органів влади, галузевих асоціацій, лобістів, підприємств. «Мозаїка», з одного боку, ліберальних, а з другого – нереформованих планово-адміністративних підходів утворила анклавів правових норм, практик проектування й аналізу, які не мали логічного завершення. Так, незважаючи на те, що Господарський кодекс і Закон України «Про захист економічної конкуренції» містять норми щодо обмеження впливу державного втручання (підтримки) з метою недопущення спотворення конкуренції, у згаданому базовому Законі України «Про державні цільові програми» разом із компонентами фінансів, економічного та регіонального розвитку, соціальної політики відсутній компонент розгляду і погодження цих прог-

рам стосовно впливу на економічну конкуренцію. Також, незважаючи на досить розгалужену й детальну структуру інвентаризації бюджетних видатків, податкових пільг, державних гарантій як таких, ця структура не містить уніфікованих критеріїв класифікації таких даних стосовно наявності вигоди для суб'єкта господарювання, що скористався пільгами чи одержав бюджетні кошти, тобто наявності державної підтримки.

Відбулося певне розбалансування підходів щодо політичного порядку денного державної підтримки економічної діяльності. Об'єктивна потреба низки галузей ринку з високою доданою вартістю в одержанні адекватної та обґрунтованої підтримки не могла бути задоволена повною мірою через необхідність дотримання міжнародних зобов'язань, а також відносно менші можливості лобіювання відповідних рішень. Таким чином, державні ресурси спрямовуються здебільшого в галузі, більш схильні до тенденції економіки ренти. Конкуренція між галузями за обмежені ресурси бюджету, відсутність єдиних правил гри, переліку базових принципів надання допомоги негативно позначилися на стратегічних перспективах цілих секторів вітчизняної економіки;

- *четвертий етап* перетворень у системі державної підтримки, що розпочався у 2011 р. із прийняттям Податкового кодексу України, характеризується, по-перше, кроками в напрямі систематизації практики надання підтримки, по-друге, апробуванням критеріального підходу до неї (Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»), по-третє, перенесенням акцентів на підтримку без прямого залучення (або з обмеженим залученням) державних ресурсів, насамперед завдяки широкому використанню механізму державних гарантій (Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки).

Таким чином, незважаючи на багаторічну практику панування звуженого *формально-галузевого* принципу в наданні державних ресурсів для підтримки економічної діяльності, фрагментарну й незавершену модернізацію цієї системи, можна вважати, що для трансформації системи державної підтримки існує значний потенціал, який складається з:

- упровадження альтернативних підходів як горизонтальних (спільних для багатьох секторів економіки) форм підтримки;
- поширення критеріального підходу (наявності кількісних та якісних умов для надання підтримки);
- подальшого вдосконалення механізмів інвентаризації, аналізу практики державної підтримки.

На сучасному етапі основою державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні є десятки відповідних бюджетних програм, державних цільових програм, понад 150 норм законодавства, що передбачають

пільги зі сплати податків (зборів, обов'язкових платежів). Серед механізмів надання підтримки – видатки державного бюджету, податкові пільги, надання державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єктів господарювання. При цьому законодавством України не передбачено (за винятком механізму надання державних гарантій) систематизованих підходів і критеріїв прийняття рішень про надання державної підтримки.

Статтею 16 Господарського кодексу України визначено *перелік цілей*, на реалізацію яких можуть надаватися *дотації* суб'єктам господарювання: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, виробництво життєво важливих лікарських препаратів і засобів реабілітації інвалідів, імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, які опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їхньої діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом. Цей перелік не охоплює всі цілі й завдання підтримки, фактично встановлені законодавством. Разом з тим у Бюджетному кодексі України поняття дотацій суб'єктам господарювання не визначено зовсім, а термін «*дотація*» живається виключно в контексті міжбюджетних відносин.

Таблиця 1

**Узагальнені показники видатків зведеного бюджету, податкових і митних пільг, які можуть вважатися державною підтримкою, млн грн**

Державна підтримка	2010	2011	2012
Податкові пільги	37127	58764	48659
Митні пільги	21950	43900	42943
Видатки та кредитування зведеного бюджету на економічну діяльність	43832	57124	62377
Усього	102910	159788	153979
Доходи зведеного бюджету	314506	334692	445525
ВВП	1082569	1302079	1408889
Підтримка, % до доходів зведеного бюджету	32,7	47,7	34,6
Підтримка, % до ВВП	9,5	12,3	10,9

Питання інвентаризації обсягів державної підтримки має важливе значення під час розроблення стратегії модернізації. На сьогодні бюджетна й податкова звітності дають змогу сформуванню цілісної картини

тенденцій застосування різних інструментів державного регулювання за останні роки. Основними джерелами відповідної інформації є щорічні звіти про виконання державного бюджету України, дані Міністерства доходів і зборів (Державної податкової служби) про втрати бюджету від надання податкових пільг, дані Державної казначейської служби України (табл. 1).

Разом з тим при більш детальному розгляді режиму застосування окремих податкових пільг, використання коштів державного бюджету ці валові показники можуть бути скориговані. Далі йтиметься про те, що низка податкових пільг має опосередковане відношення до підтримки економічної діяльності. Крім того, такі бюджетні видатки, як утримання й розвиток дорожнього господарства за своєю програмною метою не є підтримкою суб'єктів господарювання, але зрештою, можуть до неї привести внаслідок порушення принципів недискримінації, конкуренції при проведенні державних закупівель тощо.

Таблиця 2

**Державні гарантії, надані підприємствам, млн грн**

Підприємства	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Укрексімбанк, проект розвитку експорту	780,2					1198,5
Державна іпотечна установа	1000,0	1000,0				2000,0
Укравтодор	1740,3	4696,4	7397,7	3499,4	2997,1	14000,0
ДП «Іллічівський МТП»		195,3				
ДП «Укркосмос»			2333,8			
НАК «Нафтогаз»			18879,6			29776,1
ДП «Укрмедпостач»			1202,8			
ХДВАП			1620,0			
ДП «КАЗ Авіант»			858,0			
Львівська ОДПЗ			600,7			
ДП «Фінішро»				4497,8	5496,1	4396,2
Південна залізниця				2077,1		
ДП «КБ «Південне»					2073,7	
Укрексімбанк, проект енергофактивності					1596,1	
Лисичанськвугілля					679,1	
ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація»						23979,0
Усього	3520,5	5891,7	32892,6	10074,3	12842,1	75349,8

Джерело: Міністерство фінансів України

Валові обсяги державних гарантій не включено до валових показників держпідтримки, оскільки вони безпосередньо не впливають на відповідні втрати або видатки бюджету. За даними Мінфіну, ці обсяги становили: у 2007 р. – 3,5 млрд грн, у 2008 – 5,8 млрд грн, у 2009 – 32,9 млрд грн, у 2010 – 10,1 млрд грн, у 2012 – 75,3 млрд грн (табл. 2).

Спільними тенденціями у 2009–2012 рр. для всіх видів підтримки (пільги, видатки, гарантії) є низька питома вага промислових галузей із потенціалом імпортозаміщення за високих обсягів підтримки для сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу, сфери послуг, розвитку інфраструктури (табл. 3, 4).

Таблиця 3

**Видатки зведеного бюджету на економічну діяльність, млн грн**

Напрямок видатків	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Загальна економічна, торговельна і трудова діяльність	807,1	973,4	806,8	992,0	2107,0	3449,9
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	8037,7	9630,5	6285,6	7326,9	7642,8	7486,3
% до загального обсягу	19,8	18,8	15,8	16,7	13,4	12,0
Паливно-енергетичний комплекс, у т.ч.	7350,4	15484,0	11965,3	12055,0	10995,9	17448,5
% до загального обсягу	18,1	30,2	30,1	27,5	19,2	28,0
вугільна та інші галузі з видобутку твердого палива	5541,4	7227,8	6265,7	7433,9	10161,2	12835,7
нафтогазова галузь	1416,1	7480,9	4162,9	3454,2	80,7	4078,4
електроенергетична галузь	130,2	413,5	916,7	746,2	568,7	305,9
інші галузі ПЕК	262,6	361,9	620,1	420,7	185,3	228,4
Інша промисловість і будівництво, у т.ч.	1114,6	728,2	688,6	733,7	1205,8	1249,7
промисловість із видобутку рудних і нерудних корисних копалин	28,0	43,3	47,8	49,8	81,5	123,9



Напрям видатків	2007	2008	2009	2010	2011	2012
обробна промисловість	458,1	99,6	196,9	281,8	526,1	261,6
% до загального обсягу	1,1	0,2	0,5	0,6	0,9	0,4
будівництво	45,8	124,0	93,6	117,1	156,4	168,3
відтворення мінерально-сировинної бази	582,7	461,4	350,3	538,6	441,8	695,9
Транспорт, у т.ч.	14563,1	14002,5	13711,2	15283,4	18489,3	16700,9
дорожнє господарство	12649,8	10245,1	12482,1	11409,0	17041,6	15614,6
% до загального обсягу	31,2	20,0	31,4	26,0	29,8	25,0
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	141,9	168,3	191,7	174,3	184,6	200,3
Інші галузі економіки	1377,0	1110,0	1153,4	2410,5	8919,7	6996,3
Дослідження та розробки в галузях економіки	1009,4	1326,5	1066,3	1179,3	1359,6	1289,2
% до загального обсягу	2,5	2,6	2,7	2,7	2,4	2,1
Інша економічна діяльність	6122,1	7898,9	3884,2	3677,2	6219,6	7556,4
Усього	40523	51322	39753	43832	57124	62377

*Джерело:* Державна казначейська служба

Так, підприємства сільського господарства одержують третину всієї підтримки у вигляді податкових пільг, 11–12 % прямої бюджетної підтримки, а у 2012 р. – 32 % усіх державних гарантій підприємствам.

Підприємства вугільної та інших видобувних галузей споживають 20 % видатків зведеного бюджету на економічну діяльність. Усього підприємства ПЕК (вугільна, нафтогазова, електроенергетична галузі) одержують 30 % цих видатків, підприємства електроенергетики, виробництва біопалива також користуються податковими пільгами. У 2012 р. 40 % державних гарантій було надано НАК «Нафтогаз України».

Таблиця 4

**Галузі – найбільші одержувачі державної підтримки  
у вигляді податкових пільг у 2007–2012 рр., млн грн**

Галузі	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ним послуги	3252,0	4241,2	7837,7	11324,8	12576,9	15129,6
% до загального обсягу	18,6	18,6	27,8	30,5	21,4	31,1
Харчова промисловість	2271,2	2792,3	1556,7	2460,2	1641,0	2196,7
% до загального обсягу	13,0	12,2	5,5	6,6	2,8	4,5
Хімічне виробництво	304,8	381,4	570,5	766,2	1667,7	1534,9
% до загального обсягу	1,7	1,7	2,0	2,1	2,8	3,2
Оптова та роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	1980,6	2987,7	4187,6	4549,6	8042,4	4928,9
% до загального обсягу	11,3	13,1	14,8	12,3	13,7	10,1
Фінансове посередництво	281,8	429,1	733,1	513,9	5390,6	4008,1
% до загального обсягу	1,6	1,9	2,6	1,4	9,2	8,2

*Джерело:* Міністерство доходів і зборів України

Від 25 до 30 % видатків зведеного бюджету на економічну діяльність виділяється дорожньому господарству, яке також є найбільшим одержувачем бюджетного кредитування. При цьому 2010 р. у зв'язку з підготовкою до проведення фінальної частини ЄВРО–2012 державні гарантії були повністю спрямовані на розвиток інфраструктурних проектів, автодоріг і залізниці, у 2011 та 2012 рр. їх частка поступово зменшилася (до 66 та 25 % відповідно).

Разом з тим частка підприємств обробної промисловості в сумі бюджетних видатків не перевищує 1 %. Щодо податкових пільг, то частка таких галузей, як текстильна промисловість, виробництво гумових і пластмасових виробів, виробництво машин та устаткування, також не перевищує 1 % у валовому обсязі податкових пільг.

Крім того, питома вага пільг у сфері досліджень і розробок знизилася з 1,6 % у 2006 р. до 0,4 % у 2011 р., тоді як відповідні видатки зведеного бюджету становили 2,5-2,1 %, а бюджетне кредитування за цим видом діяльності взагалі не надавалося.

Аналіз інформації про виконання бюджету в розрізі КЕКВ 1310 «Субсидії і поточні трансферти підприємствам, установам, організаціям» і 2410 «Капітальні трансферти підприємствам, установам, організаціям» засвідчив, що основну частину цих витрат (60–70 %) за останні три роки становить фінансування поточної діяльності, а решту – капітальні видатки. Разом з тим понад 50 % відповідних видатків державного бюджету в розрізі цієї класифікації зосереджено у трьох регіонах – м. Києві, Донецькій та Луганській областях. Крім високої концентрації промислових підприємств (насамперед вугільних) у Донецькому та Луганському регіонах, це можна пояснити й високим ступенем централізації, властивим бюджетній системі, про що також свідчить і облік у м. Києві або за центральним офісом Міндоходів (ДПС) понад 40 % втрат державного бюджету від надання пільг в оподаткуванні підприємств. Частка інших регіонів України, порівняно зі столицею, є незначною, хоча у 2011 р. збільшилися частки Донецької, Луганської та Запорізької областей, а інших – зменшилися. Стосовно решти регіонів України, то їх питома вага залишається низькою – від 1 до 2 %.

Як свідчить аналіз найбільших втрат від надання податкових і митних пільг, лише деякі з них безпосередньо пов'язані з результатами виробничої діяльності підприємств або спрямовані на досягнення змін у діяльності суб'єктів господарювання, структурних змін в економіці тощо (табл. 5).

Підприємства вугільної та інших видобувних галузей споживають 20 % видатків зведеного бюджету на економічну діяльність. Усього підприємства ПЕК (вугільна, нафтогазова, електроенергетична галузі) одержують 30 % цих видатків, підприємства електроенергетики, виробництва біопалива також користуються податковими пільгами. У 2012 р. 40 % державних гарантій було надано НАК «Нафтогаз України».

Підприємства вугільної та інших видобувних галузей споживають 20 % видатків зведеного бюджету на економічну діяльність. Усього підприємства ПЕК (вугільна, нафтогазова, електроенергетична галузі) одержують 30 % цих видатків, підприємства електроенергетики, виробництва біопалива також користуються податковими пільгами. У 2012 р. 40 % державних гарантій було надано НАК «Нафтогаз України».

Таблиця 5

**Розподіл втрат від податкових пільг за видами податків, млн грн**

Вид податку	2009	2010	2011	2012
Податок на прибуток підприємств	2023,9	2130,7	15366,8	15108,8
% до валового об'ягу пільг	7,2	5,7	26,2	31,1
Плата за землю			252,8	359,2
Податок на додану вартість	25830,6	34449,7	41018,2	30271,4
% до валового об'ягу пільг	91,7	92,3	69,8	62,2
Акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів	329,0	761,0	2 011,1	2765,5
Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)			114,1	154,2
Усього	28183,5	37341,4	58763,0	48659,1

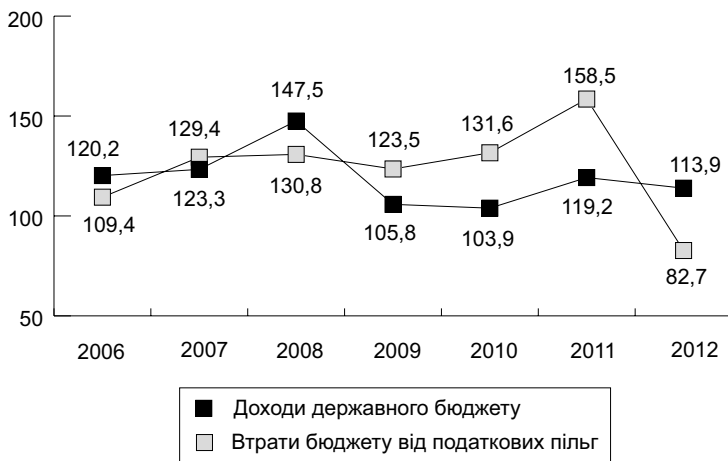
*Джерело:* Міністерство доходів і зборів України

Звільнення від оподаткування ПДВ операцій із транзитного перевезення пасажирів і вантажів територією України (з 2012 р. не є податковою пільгою), яке в минулі роки також становило близько чверті втрат бюджету за цим податком, забезпечує в ліпшому випадку певну стабільність у цьому виді діяльності, оскільки упродовж останніх років спостерігається повільне зниження обсягів транзитних перевезень. Більша частина цих перевезень виконується залізничним транспортом, який також користується звільненням від сплати ПДВ при передачі рухомого складу між суб'єктами галузі.

Низка значних за обсягами пільг зі сплати ПДВ, а саме звільнення від оподаткування операцій із постачання лікарських засобів (3,2 млрд грн), надання послуг зі здобуття вищої, середньої, професійно-технічної та дошкільної освіти навчальними закладами (1,8 млрд грн), постачання виробів медичного призначення за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України (1,1 млрд грн) за своєю суттю є заходами соціального спрямування.

Стосовно пільг зі сплати податку на прибуток підприємств, то їх питома вага в загальному обсязі до 2011 р. залишалася незначною. Зростання питомої ваги пільг за цим податком відбулося за рахунок запровадження Податковим кодексом можливості включення до складу витрат від'ємного значення розрахунку об'єкта оподаткування (перенесення збитків попередніх років). Ця пільга є основною в загальній сумі втрат за податком на прибуток підприємств, і 2011 р. становила понад 9,4 млрд грн, або 61 % суми пільг за цим податком, у 2012 р. – понад 4,5 млрд грн, або 30 %. Разом із тим ця новація не вплинула суттєво

на частку збиткових підприємств (41 % – у 2010 р., 35 % – у 2011 р., 39 % – за 9 місяців 2012 р.). Водночас застосування цієї норми позначилося і на безпрецедентному зростанні валового обсягу податкових пільг у 2011 р. (рис. 1).



**Рис. 1. Динаміка зростання доходів державного бюджету і втрат бюджету від надання податкових пільг, % до попереднього року**

Решта значних втрат за податком на прибуток підприємств стосується операцій із цінними паперами на вторинному ринку (3,8 млрд грн у 2012 р.), звільнення оподаткування операцій згідно з міжнародними договорами України (3,3 млрд грн).

Ситуація з використанням пільг зі сплати податку на прибуток у різних галузях промисловості свідчить про відсутність стабільного доступу до цього інвестиційного ресурсу. Якщо, наприклад, порівняно з 2011 р. підприємства електроенергетики змогли збільшити у 2012 р. суми пільг податку на прибуток за рахунок виробництва електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел майже у 3,8 раза, то підприємства літакобудівної промисловості – лише на 5 %. При тому, що підприємства суднобудівної промисловості у 2011 р. скористалися пільгами на суму лише 7 млн грн, у 2012 р. ця сума знизилася в 1,8 раза. Підтримка через звільнення від сплати податку на прибуток підприємств машинобудування для АПК у 2012 р., порівняно з 2011 р., скоротилася удвічі (70,6 проти 4,5 млн грн). При цьому

пряма бюджетна підтримка зазначеної галузі у 2012 р. (571 млн грн) у вигляді здешевлення кредитів спрямовувалася на погашення боргів минулих періодів.

Загалом обсяг податкових пільг у щорічному розрахунку для більшості видів економічної діяльності не є високим. Пільги класифіковані для майже 970 видів економічної діяльності, при цьому за підсумками 2012 р. суму, меншу за 1 млн грн, одержали майже 50 % із цього переліку, від 1 до 10 млн грн – 25 %, від 10 до 100 млн грн – 16 %, решта – понад 100 млн грн.

Зважаючи на викладене, а також на фактичні втрати за підсумками 2012 р. у сумі 48,7 млрд грн, прогноз уряду<sup>1</sup> щодо наявності у 2013 р. інвестиційного ресурсу в сумі понад 70 млрд грн завдяки використанню пільг в оподаткуванні є завищеним, особливо у частині пільг з податку на прибуток, передбачених у сумі 30,7 млрд грн, або удвічі більше, ніж попередніми роками.

Щодо митних пільг (42,9 млрд грн), то найбільші втрати за ними у 2012 р. були за такими видами діяльності: ввезення природного газу (22,7 млрд грн), лікарських засобів (3,3 млрд грн), повітряних суден за договорами оперативного лізингу (1,9 млрд грн).

Під час розгляду тенденцій державної підтримки варто окремо виділити проблему класифікації витрат (особливо прямих бюджетних): спрямовані на цільову, вибірккову підтримку суб'єктів господарювання задля одержання ними вигоди, а також спрямовані на постачання за рахунок держави послуг загального економічного інтересу (або універсальних послуг, тобто таких, що не постачаються ринком). Особливо це стосується дорожнього господарства, інших сфер транспорту, частково – сільського господарства та паливно-енергетичного комплексу.

Наприклад, розглядаючи розподіл прямої підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, варто підкреслити, що не в усіх випадках агрегати звітності за напрямом «Економічна діяльність» повною мірою корелюють із видатками у програмній класифікації.

Для сільського господарства пряма бюджетна підтримка (в середньому 3 млрд грн<sup>2</sup>) може бути удвічі меншою за показники витрат на економічну діяльність для цієї галузі. У випадку ПЕК ідеться про бюджетну підтримку вугільної галузі й НАК «Нафтогаз України», яка

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до законопроекту «Про Державний бюджет України на 2013 рік». – С. 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44897&pf35401=238687>

<sup>2</sup> Щодо розбудови механізмів державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні : аналіт. зап. – НІСД, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/910/>

має ознаки і цільової підтримки, і задоволення загальних економічних інтересів. Майже 30 % видатків бюджету на економічну діяльність, або 18 млрд грн, детально не класифікуються і відображаються як «загальна» або «інша» діяльність, що також ускладнює ідентифікацію власне *підтримки*.

Основою цієї дилеми є спільні риси більшості актів законодавства про бюджетну підтримку, які насамперед визначають галузь-одержувача, види підтримки й формальний механізм її одержання, при цьому, з огляду на інтереси економічної політики, не визначаючи чітких умов і критеріїв підтримки. Отже, за формальними ознаками обсяги підтримки є значними, а за більш детального розгляду певні заходи взагалі можуть не бути підтримкою, особливо у випадку податкових пільг.

Тому для інвентаризації діючих схем та окремих заходів підтримки, а також проектування нових необхідно застосовувати більш чіткий підхід до визначення державної підтримки (допомоги), який включатиме такі параметри, як наявність втрат держави (використання державних ресурсів), вибіркового підходу при виділенні допомоги, вигоди для одержувача, впливу на конкуренцію і торгівлю. Це насамперед створить можливість переглянути валові обсяги підтримки й вивільнити таким чином фінансовий ресурс, на основі якого можуть бути створені нові, сучасні інструменти підтримки, що відповідають потребам структурних реформ в Україні та міжнародним стандартам.

## **2. ОГЛЯД ПРАВИЛ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ ЄС**

У практиці країн ЄС широкого розвитку набула державна допомога, правила якої є цілісним механізмом, що забезпечує ефективне спрямування бюджетних та інших ресурсів держав-членів ЄС на проведення структурних перетворень в економіці та підвищення конкурентоспроможності суб'єктів спільного ринку Європейського Союзу. Цей механізм складається з базових положень Лісабонського договору, процедурних правил, схвалених Радою ЄС та Єврокомісією, а також низки горизонтальних, секторальних та інших правил, регламентів і настанов, які безпосередньо визначають вимоги до схем державної допомоги. Дієвість державного регулювання економіки із застосуванням цих правил досягається завдяки збалансуванню цілей промислової, конкурентної та бюджетної політики. Захищаючи ринок від спотворення конкуренції внаслідок надмірного державного втручання, ці правила сприяють спрямуванню різних форм державної підтримки на вирішення конкретних завдань, що приводять до якісних змін у секторальному та регіональному вимірах.

У контексті розвитку економічного співробітництва України з Європейським Союзом та підготовки до виконання зобов'язань у рамках майбутньої Угоди про асоціацію важливою є адаптація економіки України до функціонування в межах європейських правил і принципів державної допомоги. Незастосування такої допомоги наперед ставитиме вітчизняні підприємства в нерівні (порівняно з конкурентами із країн ЄС) умови, натомість модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання є необхідною в контексті завдань структурних реформ та активізації розвитку економіки.

Здатність надавати ефективну підтримку, яка стимулює розвиток технологій, створення нових робочих місць, сприяє виходу підприємств на нові ринки, є ознакою сучасної, розвиненої індустріальної та постіндустріальної держави. У таких випадках втрати бюджету компенсуються зростанням доходів від видів діяльності, які були підтримані, поліпшується інфраструктура, залучаються інвестиції тощо. Разом із тим підтримка може мати й негативні наслідки, це відбувається зазвичай тоді, коли вона є надмірною, необґрунтованою та використовується неефективно. Це своєю чергою призводить до втрат бюджету, економічно невиправданого поліпшення фінансового стану окремих учасників ринку, зростання державного боргу та зниження ділової активності, спричинених спотворенням економічної конкуренції.



Правила державної допомоги ЄС *спрямовані на врівноваження позитивних наслідків вибіркової державної підтримки*, завдяки якій суб'єкти господарювання одержують переваги (сприяння розвитку певних видів діяльності, територіям з низьким рівнем розвитку, окремим проектам, які становлять спільний інтерес, та збереженню культурної спадщини), *з негативними наслідками цієї підтримки*, що полягають у спотворенні умов конкуренції.

Ця мета на практиці реалізується насамперед у вигляді механізму розгляду та погодження Європейською Комісією проектів програм і заходів державної допомоги, розроблених урядами держав-членів, а також застосування низки правил, що регламентують надання державної допомоги для досягнення цілей, спільних для різних галузей (горизонтальна допомога); секторальної допомоги; застосування особливих інструментів державної допомоги (державні гарантії тощо).

Норми стосовно розбудови системи контролю у сфері державної допомоги діють також до угод між ЄС і країнами, що мають статус кандидата у члени ЄС, потенційного кандидата або асоціативний статус. Покоління «європейських угод» (Польща, Чехія та ін.) містило лише загальну норму щодо створення такої системи, а останнє покоління «угод про стабілізацію та асоціацію» із Балканськими країнами вже містить розгорнутий перелік зобов'язань і конкретні терміни їх виконання.

Головним пріоритетом правил є наявність кількісних і якісних вимог до заходів державної допомоги, а також застосування в окремих випадках при їх запровадженні економічного аналізу. Крім того, правила побудовані на низці принципів, спрямованих на забезпечення ефективності, прозорості, результативності державної допомоги в ринкових умовах.

Відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 роки на основі цих правил передбачається ухвалити Закон України про державну допомогу. Крім того, проект Угоди про асоціацію з ЄС у частині створення ЗВТ містить низку зобов'язань України у сфері державної допомоги.

## **2.1. Правова основа регулювання державної допомоги ЄС**

**Стаття 107 Лісабонського договору у першій частині** передбачає, що «...допомога в будь-якій формі, надана державою-членом або за рахунок державних ресурсів, *яка створює конкуренцію або створює загрозу спотворення конкуренції* у спосіб надання переваг суб'єктам господарювання або виробництву конкретних товарів, *є несутімною*

зі спільним ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами»<sup>3</sup>.

Ця норма водночас не має безпосереднього та безумовного застосування. Учасники ринку, громадяни, профільні асоціації не можуть спиратися на норми ст. 107 (1), доводячи в суді антиконкурентний характер дій суб'єктів господарювання або держави. Визначення сумісності зі спільним ринком державної допомоги в різних її формах належить до повноважень Європейської Комісії, встановлених ст. 108 Лісабонського договору. Таким чином, ст. 107 (1) може бути лише основою для ухвалення актів законодавства.

У Лісабонському договорі, так само як і в попередніх установчих договорах ЄС, не надано чіткого визначення державної допомоги, що можна пояснити більшою доцільністю застосування саме критеріїв встановлення допомоги в умовах постійного вдосконалення форми та змісту інструментів державного втручання. Якби форма допомоги була критерієм визначення того, що державна допомога має місце, це дало б змогу ігнорувати принципи ст. 107 (1) Договору у спосіб «винаходу» нових форм підтримки.

Для того, щоб відповідати змісту поняття «державна допомога», заходи підтримки суб'єктів господарювання мають створювати для їх одержувачів переваги; стосуватися лише окремих підприємств або виробництва певних товарів; надаватися державою або за рахунок її ресурсів, або ж в інший спосіб, пов'язаний із державою; спотворювати конкуренцію та впливати на торгівлю між державами-членами<sup>4</sup>.

Принципово важливим є одночасне виконання усіх чотирьох критеріїв. Наприклад, створення переваги для підприємства або групи підприємств за рахунок державного бюджету не означає автоматичне порушення умов конкуренції і не дає підстав розглядати бюджетну підтримку як шкідливу для конкуренції у принципі. Неодноразово недостатньо чітке дотримання цієї вимоги або ж різне трактування сторонами обставин ставало підставою для розв'язання суперечок у судовому порядку між Єврокомісією, з одного боку, та державами-членами і безпосередньо одержувачами допомоги – з другого.

**У другій частині ст. 107** викладено основні цілі державної допомоги, які є сумісними зі спільним ринком. Це допомога соціального харак-

<sup>3</sup> *Consolidated* versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2012. – С. 326. – Р. 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06655-re07.en08.pdf>

<sup>4</sup> *Rydelski M. S.* The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade / M. S. Rydelski. – London : Cameron May, 2006. – P. 29.

теру, що надається індивідуальним споживачам, за умови відсутності дискримінації стосовно продукції, на яку вона поширюється, а також відшкодування збитків, завданих стихійним лихом або надзвичайними обставинами. Правила державної допомоги застосовуються лише до заходів держав-членів ЄС, що мають вплив на ситуацію на спільному ринку ЄС. Допомога, що впливає на міжнародну торгівлю, є об'єктом регулювання відповідних угод Світової організації торгівлі.

**У частині третій ст. 107** встановлено види допомоги, які *можуть бути* визнані сумісними зі спільним ринком:

- сприяння економічному розвитку території, у яких життєвий рівень (стандарти) є дуже низькими, або ж існує високий рівень безробіття;
- виконання проекту, що відповідає спільному європейському інтересу або сприяє виправленню серйозного недоліку в економіці держави-члена;
- сприяння розвитку певних видів економічної діяльності або економічних територій (регіонів), а також допомога на збереження об'єктів культури й культурної спадщини, коли така допомога не впливає несприятливо на умови торгівлі в обсязі, що суперечить спільному інтересу.

*Довідково. Перевага має місце у випадку поліпшення фінансового результату або запобігання його погіршенню завдяки державній допомозі. Її наявність у випадку перерахування підприємству бюджетних коштів загалом очевидна. Водночас у таких випадках, як оподаткування або підтримка в межах комерційних операцій, наявність переваги потребує особливого підходу. Для податкової сфери це може бути порівняння практики адміністрування в окремому випадку із загальною практикою або вимогами законодавства. Для комерційних операцій – встановлення переваги, яку одержувач не зміг би здобути за звичайних ринкових умов (тест приватного інвестора).*

*У випадку відсутності переваги правила щодо державної допомоги не діють.*

*Разом з тим досвід правозастосування ЄС підкреслює **значущість саме наслідків або очікуваних результатів** державного втручання порівняно з формальними його межами при встановленні наявності державної допомоги та її розгляді на предмет впливу на конкуренцію. Наприклад, зменшення соціальних внесків для працівниць текстильної промисловості Італії було визнано державною допомогою, незважаючи на заперечення уряду Італії про виключно соціальну спрямованість цього заходу, оскільки жінки становили більшість персоналу текстильних фабрик; і такий захід, безумовно, сприяв зменшенню податкового тягаря цих підприємств.*

***Вибірковість** визначається у спосіб порівняння режиму, який передбачається застосувати стосовно окремого суб'єкта господарювання, їх*

групи або сектору, з режимами відносно інших суб'єктів спільного ринку, що перебувають в аналогічних правових і фактичних умовах. Якщо предмет порівняння відсутній, це означає невиконання критерію вибірковості. Наприклад, зниження ставки податку, яке фактично привело до посилення конкурентної позиції його платників відносно підприємств інших держав-членів, за своїми наслідками може вважатися державною допомогою.

**Участь (причетність) держави** може бути передбачена не тільки актом законодавства або виданням органом влади розпорядчого документа, що безпосередньо передбачає надання допомоги, але й виконанням державним органом функцій регулювання, а суб'єктом господарювання державної форми власності – функцій адміністрування. Тобто йдеться про будь-яку можливість впливу на державні ресурси, що призводить до виникнення переваг у їх одержувачів і негативного впливу на конкуренцію. Водночас створення державою переваг суб'єктам господарювання будь-якої форми власності без використання державних ресурсів не є державною допомогою.

Разом з тим належність суб'єкта господарювання до державної форми власності не означає, що будь-які його дії повинні мати презумпцію наявності державної допомоги.

Заходи державного втручання, здійснені на виконання зобов'язань перед Європейським Союзом, зокрема передбачені відповідними директивами ЄС, не вважаються державною допомогою. Аналогічний підхід стосується і коштів бюджету ЄС.

Інвестиції в інфраструктуру не вважаються державною допомогою, якщо коло її користувачів не є обмеженим.

**Спотворення конкуренції та вплив на торгівлю між державами-членами.** Посилення конкурентної позиції підприємства, яке є суб'єктом спільного ринку ЄС, завдяки державній допомозі означає наявність впливу такої допомоги і на торгівлю між державами-членами. При цьому відносно малий обсяг допомоги або невеликі масштаби діяльності її одержувача не обов'язково означають відсутність такого впливу, особливо якщо йдеться про висококонкурентні ринки. Крім того, діяльність одержувача лише на локальному ринку, відсутність у нього експортної діяльності, або навпаки, експорт ним товарів чи послуг виключно за межі спільного ринку – не дають підстав априорі не брати до уваги аспект впливу на торгівлю між державами-членами.

Стаття 108 Лісабонського договору надає Єврокомісії широкі повноваження у встановленні критеріїв схвалення окремих видів допомоги й розробленні політики у цій сфері, що відповідає пріоритетам розвитку спільного ринку. Таким чином, формула про можливість визнання державної допомоги, сумісної зі спільним ринком, реалізовується в межах повноважень Єврокомісії, яка затверджує відповідні правила.

Крім негативного впливу державної допомоги на конкуренцію, до чинників, що обґрунтовують передачу контролю у сфері держав-

ної допомоги наднаціональному органу, є необхідність ефективного використання бюджетних ресурсів і прагнення національного уряду протистояти впливу груп інтересів. Контроль у сфері державної допомоги – це контроль над рішеннями урядів, який стосується, скоріше, чинників, що визначають політику допомоги<sup>5</sup>. Якщо компанії надто покладаються на державну підтримку, це послаблює конкурентоспроможність європейської промисловості<sup>6</sup>.

В умовах скорочення торговельних тарифних і нетарифних бар'єрів державна допомога залишається одним з небагатьох способів захисту національного виробника. Метою контролю у сфері державної допомоги, таким чином, є не тільки формування настанов щодо визначення позитивних і негативних наслідків державної допомоги, але й визначення обставин, за яких допомога не має надаватися<sup>7</sup>.

Принцип *несумісності* зі спільним ринком державної допомоги, яка створює вибіркові переваги одержувачам, спотворює або може спотворити конкуренцію в контексті впливу на торгівлю між державами-членами, *не обумовлює повної заборони* державної допомоги. Усі держави-члени Європейського Союзу продовжують надавати її, керуючись різними мотивами. Докладно про напрями та обсяги допомоги можна дізнатися зі звітів *State Aid Scoreboard*, що з 2001 р. регулярно публікуються Європейською Комісією. На відміну від положень ст. 107 Договору, норми Угоди про Європейське співтовариство вугілля та сталі встановлювали заборону на державну допомогу, за винятком тієї, що відповідала завданням Угоди. Це пояснюється тим, що згадану Угоду було спрямовано передусім на створення спільного ринку вугілля та сталі в умовах надлишкових виробничих потужностей, які потребували модернізації задля забезпечення конкурентоспроможності на світових ринках.

Держави-члени зберігають суверенітет щодо цілей і змісту політики державної допомоги. Європейська Комісія не може пропонувати або вказувати державі-члену виплатити допомогу суб'єктам господарювання. Національний уряд, коли це доцільно, може відмовитися від застосування схеми, погодженої Єврокомісією, та відкликати відповідне повідомлення.

---

<sup>5</sup> *The «More Economic Approach» in European State Aid Control : Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007.* – Bonn : Monopolkommission, 2008. – P. 16.

<sup>6</sup> *Sinnaeve A. How the EU Manages Subsidy Competition / A. Sinnaeve // Reining in the Competition for Capital / A. Markusen (ed.).* – Kalamazoo, MI : W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2007. – P. 88.

<sup>7</sup> *Spector D. State Aids: Economic Analysis and Practice in the European Union / D. Spector // Competition Policy in the EU: Fifty Years on from the Treaty of Rome / Edited by X. Vives.* – New York : Oxford University Press, 2009. – P. 176.

Відсутність формальної гармонізації (спільної політики) у сфері державної допомоги фактично компенсується застосуванням насамперед *горизонтальних правил* державної допомоги, що є причиною *переорієнтації допомоги із секторального розподілу*, який більше відповідає особливостям кожної окремої держави, *на зосередження на реалізації завдань, спільних для різних секторів*, що більше відповідає принципам єдиного ринку.

## 2.2. Історія розвитку правил

Регулювання державної допомоги в ЄС має понад 50-річний досвід і бере свій початок ще на етапі створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, Євроатому та Європейського економічного співтовариства. За умов відсутності спільної промислової політики запровадження регулювання державної допомоги було адекватним способом запобігти можливим негативним наслідкам для конкуренції і торгівлі, що могли бути спричинені субсидіями.

Подальший розвиток правил полягав у їх поступовому вдосконаленні відповідно до викликів, створених розширенням Співтовариства, а в подальшому – Євросоюзу. Так, вступ Великої Британії, Данії та Ірландії на початку 1970-х років виявив взаємне занепокоєння старих і нових членів щодо застосування субсидій як компенсації при скасуванні митних тарифів та обмеженні можливостей проведення національної промислової політики через посилення регулювання державної допомоги. Крім аспектів промислової політики, зростання активності Європейської Комісії у цьому напрямі було також обґрунтоване тим, що регулювання державної допомоги сприятиме національним урядам у подоланні наслідків гіперінфляції, спричиненої кризою на ринку нафти.

У зв'язку з рецесією протягом 1970-х років обсяги допомоги збільшувалися, що зумовило порушення Єврокомісією питання про доцільність певного упорядкування цього напрямку промислової політики. У 1985 р. уперше запроваджено ведення реєстру допомоги та проголошено стратегічні наміри щодо політики в майбутньому – спрямування витрат із нежиттєздатних напрямів на конкурентні галузі та створення нових робочих місць.

Єврокомісія тоді пояснювала свою позицію значними обсягами бюджетних коштів, що витрачалися на неконкурентні, на її думку, галузі та неконкурентоспроможні підприємства, що не тільки спотворювало конкуренцію на спільному ринку, але й підривало європейську конкурентоспроможність загалом.

У подальшому Комісія почала займати більш жорстку позицію, пропонуючи державам-членам переорієнтуватися на особливі схеми

підтримки, відмовитися від допомоги галузям у кризовому стані та підтримки експорту до інших держав-членів; розробила особливі правила підтримки у суднобудуванні, текстильній промисловості, металургії, вугільній галузі – тобто таких, які мали сильних конкурентів поза межами ЄС.

Єврокомісія також звернула увагу на відносини між урядами й державними підприємствами, прагнучи прозорості, та визнала державну участь у капіталі на більш привабливих умовах, ніж ринкові, формою державної допомоги (1984 р.). *Вимоги щодо попереднього повідомлення про допомогу вперше були запроваджені у 1989 р.*

Подальший розвиток система контролю у сфері державної допомоги одержала з ухваленням Єдиного Європейського Акта (1992 р.). Політика спрямовувалася на запобігання покриттю поточних витрат неефективних підприємств і на схвалення допомоги, що слугує загальноєвропейським інтересам (підтримка розвитку регіонів, реструктуризація галузей промисловості, соціальні цілі, окремі проекти).

Комісія надавала перевагу інструментам «м'якого права», оскільки політика у сфері державної допомоги могла сприйматися як втручання в суверенітет держав-членів, зважаючи на домінуючі на той час погляди про здатність створювати, фінансувати, підтримувати промислові та комерційні підприємства як основу для цілісності сучасної індустріальної держави.

У 2000 р. Єврокомісія започаткувала процес переорієнтації допомоги на вирішення завдань, що становлять інтерес для всього Співтовариства, зокрема таких як підготовка кадрів, регіональний розвиток, охорона довкілля й дослідження.

У 1990-ті роки ЄС поширив систему регулювання державної допомоги і на відносини із країнами-кандидатами, запровадивши її як умову вступу, а згодом – і як елемент угод про асоціацію. Європейські угоди із країнами-кандидатами містили вимоги щодо моніторингу державної допомоги, звітування перед ЄС про її обсяги та випадки застосування контролю. Вважалося, що запровадження контролю сприяло державам-членам у більш ретельному контролюванні видатків бюджету й у такий спосіб забезпеченню підготовки до вступу в зону євро. У випадках Болгарії та Румунії запровадження системи контролю державної допомоги було навіть включено до текстів угод про вступ цих країн як умови доступу до структурних фондів ЄС.

На початку 2000-х років також утвердився підхід Єврокомісії до державної допомоги передусім як до засобу виправлення недоліків ринкової економіки, який, зокрема, акцентує увагу держав-членів на тому, що державна допомога є лише одним із засобів виправлення цих

недоліків разом із заходами регулювання, оподаткування або постачанням товарів і послуг за рахунок держави. Державна допомога при цьому має бути пропорційною проблемі, на вирішення якої вона спрямована, та вести до якісних змін у поведінці її одержувача.

Після розширення Європейського Союзу у 2004 р. Комісія реалізувала План дій у сфері державної допомоги на 2005–2009 роки, результатом якого стали спрощені процедури погодження та «оновлений економічний підхід». Така політика Єврокомісії сприяла утвердженню її спільної відповідальності з державами-членами, виконанню новими членами своїх зобов'язань. Комісія також запровадила нову архітектуру правил державної допомоги, мета якої – забезпечення прозорості й передбачуваності політики, а також дієвості застосування правил.

У подальшому перелік правил державної допомоги був суттєво доповнений нормами, спрямованими на ефективне використання ресурсів в умовах оперативного реагування під час світової фінансової кризи. Починаючи з 2009 р., завдяки цим правилам було оздоровлено майже 25 % усієї банківської системи ЄС.

### 2.3. Структура правил державної допомоги ЄС

Розвиток законодавства ЄС у сфері державної допомоги та відповідних управлінських процедур останніми роками характеризується, по-перше, зниженням регуляторного навантаження, по-друге – зростанням ролі економічних критеріїв у прийнятті Єврокомісією рішень щодо сумісності допомоги зі спільним ринком, по-третє – поєднанням політичних та економічних мотивів у прийнятті цих рішень. У такий спосіб процедура аналізу справ про державну допомогу уникає зайвої ускладненості, стає більш передбачуваною та ефективною.

Згадувані раніше положення ст. 107 Договору майже реалізовані в низці положень і настанов, виданих Єврокомісією у таких сферах.

*Правила, якими керується Єврокомісія при погодженні схем чи окремих заходів державної допомоги, а національний уряд, відповідно, – при їх розробленні*

<b>Горизонтальні правила</b>	<b>Секторальні правила</b>	<b>Особливі інструменти підтримки</b>
Малі та середні підприємства	Аудіовізуальна продукція	Державні гарантії
Підвищення кваліфікації	Телерадіомовлення	Продаж землі
Працевлаштування	Електроенергетика	Страхування експортних кредитів



Регіональна допомога	Поштові послуги	Пряме оподаткування компаній
Дослідження, інновації та розвиток	Суднобудування	
Охорона навколишнього середовища	Металургія	
Ризиковий капітал	Ширококутові мережі	
Допомога у скрутному становищі та з метою реструктуризації	Транспорт	
	Вугільна галузь	

*Виятки для режиму попереднього погодження державної допомоги з ЄК*

Регламент 800/2008 про загальні групи виключення: звільнення від повідомлення за умови прозорості, незначних обсягів і виконання вимог щодо напрямів витрат

Правило *de minimis*: звільнення від погодження допомоги обсягом до 200 тис. євро в розрахунку на одного одержувача упродовж трьох років

Хоча зазначений перелік правил охоплює більшість можливих випадків надання допомоги, держави-члени іноді пропонують для погодження Комісією схеми, що не відповідають запровадженій класифікації, і тому розглядаються Комісією на основі власних критеріїв, які також можуть включати положення діючих правил, настанов і рамкових положень. **Основним завданням для уряду, який надає допомогу, є передбачення її наслідків для загального добробуту.** При цьому завдання Єврокомісії обмежується оцінкою впливу допомоги на конкуренцію. Держави-члени повинні розрахувати вартість фінансування допомоги для бюджету й інші витрати, оцінити можливість погіршення добробуту в інших секторах унаслідок надання допомоги, а в подальшому – забезпечити ефективне використання допомоги, запобігаючи марному витрачання коштів.

Зазначені правила розроблені на основі таких принципів.

**1. Цільовий характер підтримки.** Державна допомога має спрямовуватися на виконання чітко визначених завдань, проблем соціально-економічного розвитку, які обґрунтовано неможливо вирішити без одержання державної допомоги, а також на створення нових виробничих потужностей, робочих місць, технологій.

**2. Адекватність підтримки.** Обсяг, форма й механізм надання підтримки мають бути адекватними проблемі, на вирішення якої спрямована підтримка.

**3. Зміна поведінки одержувача.** Завдяки державній допомозі одержувач повинен розпочати, здійснити діяльність, неможливу без державної допомоги, або якщо можливості розпочати цю діяльність обмежені. Державна допомога діяльності, яку одержувач здійснюватиме у будь-якому випадку та в такому самому обсязі, як і без допомоги, не є прийнятною.

**4. Допомога розвитку, а не збиткам.** Державна допомога зазвичай не має компенсувати поточні витрати суб'єктів господарювання, особливо тих, які працюють збитково, перебувають у стадії банкрутства.

**5. Результати** (виробничі потужності, робочі місця тощо), досягнуті завдяки державній допомозі, мають зберігати своє призначення упродовж наступних кількох років.

**6.** Державна допомога має спрямовуватися на **часткове відшкодування вартості проекту**, яку реалізовує її одержувач.

**7. Відсутність спотворення конкуренції.** Позитивні наслідки державної допомоги для розвитку економіки мають бути збалансованими з можливими негативними наслідками для стану економічної конкуренції.

Метою впровадження *горизонтальних* правил також є посилення принципу цільового спрямування допомоги. Правила встановлюють критерії прийняття рішень щодо сумісності допомоги зі спільним ринком, а саме кількісні та якісні вимоги щодо програм і проектів.

**«Архітектура» горизонтальних правил є такою:**

- установлення переліку видів витрат, які можуть покриватися за рахунок держави;
- розмежування поточних (операційних) та інвестиційних витрат;
- установлення максимальної питомої ваги (інтенсивності) державної допомоги у певних проектах;
- проведення аналізу вигід і витрат для проектів високої вартості;
- значення частки (у нормативних документах Єврокомісії – інтенсивність) змінюється залежно від масштабу підприємства-одержувача й рівня розвитку регіону. Малі підприємства та слаборозвинені регіони зазвичай можуть розраховувати на більшу інтенсивність допомоги (див. нижче).

Залежно від очікуваної вартості схеми чи індивідуального заходу державної допомоги вони можуть розглядатися за такими правилами:

- виняток із повідомлення та погодження – до 200 тис. євро на одержувача упродовж трьох років;
- виняток із погодження – Регламент щодо загальних групових винятків № 800/2008;
- попереднє погодження (стандартна оцінка Єврокомісією) – конкретні вимоги горизонтальних, секторальних чи особливих правил;

• попереднє погодження (поглиблена оцінка Єврокомісією) – аналіз вигід і витрат.

На окрему увагу заслуговує методологія аналізу вигід і витрат, тобто оцінки сумісності допомоги зі спільним ринком, що застосовується Єврокомісією для оцінки проектів високої вартості (абсолютні порогові значення змінюються залежно від сектору або напрямку надання допомоги).

Методологія дає змогу ліпше зрозуміти мету правил державної допомоги в контексті спільного ринку, яка полягає у порівнянні її позитивних наслідків, а саме внеску в досягнення чітко визначених завдань, які становлять спільний інтерес і негативних – спотворення конкуренції та умов торгівлі (т.зв. *тест рівноваги*)<sup>8</sup>.

На першому етапі встановлюється, **чи існує чітко визначене завдання, яке становить спільний інтерес**, а саме чи спрямована державна допомога на усунення недоліків функціонування вільного ринку (екстерналії, суспільні блага, недосконалість інформації, проблеми координації та недосконалі конкуренція) або вирішення інших завдань регіональної, соціальної політики, політики зайнятості, культурної політики, які також становлять спільний інтерес.

Разом з тим Єврокомісія вважає, що недолік функціонування ринку не є єдиною достатньою умовою регулятивного втручання у вигляді державної допомоги, тому перевіряє можливість вжиття альтернативних заходів. При цьому береться до уваги, що допомога створює ризик неправильного державного втручання, пов'язаного із браком інформації, хибним аналізом і прогнозом, затримкою у прийнятті рішень, зловживаннями в бюджетній сфері, а тому виправдання допомоги лише наявністю недоліку ринку є недостатнім. Важливо довести, що допомога саме у такому вигляді сприятиме усуненню цього недоліку.

Вимогами до державної допомоги є наявність стимулу для учасників ринку до усунення недоліку та пропорційність, відсутність негативного впливу на конкуренцію. В окремих випадках допомога може бути дозволеною для сприяння переходу до більш ефективно функціонуючого ринку<sup>9</sup>.

На другому етапі предметом аналізу є встановлення, **чи належним чином розроблена допомога** для виконання наведених завдань. Крім того, проводиться порівняння з гіпотетичною ситуацією відсутності надання допомоги.

---

<sup>8</sup> *Vademecum* : community Law on State Aid / European Commission. – 2008. – P. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf)

<sup>9</sup> *Vademecum* : community Law on State Aid / European Commission. – 2008. – P. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf)

**Параметри аналізу** є такими:

- обґрунтованість і перевага саме вибіркового втручання у вигляді державної допомоги;

- створення зацікавленості (стимулу), зміна поведінки одержувача допомоги. Завдяки допомозі одержувач повинен розпочати діяльність, яка була б неможливою без неї, або можливості її розпочати були б обмеженими. Не підтримуються пропозиції щодо сприяння діяльності, яку одержувач здійснюватиме в будь-якому випадку та в такому самому обсязі, як і без допомоги;

- пропорційність (адекватність) проблемі. Можливість досягнення змін завдяки меншим обсягам допомоги. Обмеженість обсягу та інтенсивності (частки в загальній вартості проекту) допомоги мінімальною потребою. Зазвичай допомога вважається пропорційною, якщо дотримується максимальних рівнів інтенсивності, встановлених відповідними горизонтальними й секторальними правилами.

*На третьому етапі* проводиться **порівняння позитивного й негативного впливу державної допомоги**. Головними негативними наслідками вважаються передусім спотворення конкуренції й торгівлі – перепони виходу з ринку та підтримка неефективних фірм, витіснення приватних інвестицій, обмеження діючих стимулів, втрати державного бюджету, пов'язані з видатками на допомогу, а саме:

- *аспект розподілу*. Субсидування окремого виробника, сектора економіки призводить до спотворення цін на ресурси, оскільки одержувач формує неринкові ціни завдяки допомозі, при цьому ресурси спрямовуються в менш продуктивні сектори економіки. Крім того, субсидування відволікає ресурси інших суб'єктів ринку, які фінансують цю допомогу як платники податків;

- *аспект виробництва*. Допомога сприяє розвитку тенденцій пошуку ренти, штучної підтримки неефективних підприємств, обмежує у такий спосіб входження на ринок нових учасників. У широкому сенсі допомога стимулює учасників ринку до неефективної діяльності, оскільки вони розраховують на можливість компенсації державою наслідків власної некомпетентності;

- *ринковий вплив одержувачів допомоги* зростає і в такий спосіб обмежує входження нових суб'єктів на ринок. При цьому необхідно брати до уваги, що в деяких випадках метою надання допомоги є саме зміцнення суб'єкта господарювання на певному ринку, особливо в інтересах стратегічної торговельної політики.

**Для того, щоб допомога була визнана сумісною зі спільним ринком, якомога широкий спектр негативного впливу має бути урівноважений позитивними наслідками.** Факти, що розглядаються при цьому,

можуть бути виражені якісно і, наскільки це можливо, кількісно. Комісія оцінює вплив на виробників і споживачів ринків, яких стосується допомога, результат аналізу залежить від особливостей запропонованих заходів та оцінки в кожному конкретному випадку.

Згідно з **Положеннями Співтовариства щодо державної допомоги дослідженням, інноваціям і розвитку** (2006/С 323/01) для визнання сумісною зі спільним ринком державна допомога має (без завдання шкоди конкуренції) стимулювати діяльність у зазначеній сфері, що виявляється у зростанні економічної ефективності, тобто у збільшенні ринкового попиту на нові чи поліпшені товари, процеси чи послуги або у зменшенні ціни на них без втрати якості.

**Не вважаються державною допомогою:**

- державне фінансування заходів неекономічного характеру на дослідження, розвиток та інновації, що здійснюються дослідницькими організаціями;

- дослідження, виконані суб'єктами господарювання на державне замовлення на умовах відкритого тендеру.

Аналіз вигід і витрат встановлює відповідність схеми допомоги спільному інтересу ЄС, проблемі, яку вона має вирішити, і врівноваженість позитивних наслідків її застосування із потенційно негативним впливом на конкуренцію. Спільний інтерес у контексті цих Положень означає подолання низки вад функціонування вільного ринку, що стримують досягнення оптимального рівня досліджень, розвитку та інновацій.

Крім того, Положення містять перелік вимог до схем допомоги, за яких вона може бути визнана сумісною зі спільним ринком або проходити більш детальне вивчення за допомогою аналізу вигід і витрат.

Зокрема, базовою вимогою до схем допомоги є часткове покриття державою витрат у межах певного проекту (т.зв. інтенсивність допомоги), а також надання допомоги після звернення потенційного одержувача. Так, *базові рівні інтенсивності* визначені для:

- фундаментальних досліджень (експериментальні або теоретичні роботи, здійснювані насамперед задля набуття нових знань щодо основ явища та фактів, що можуть спостерігатися, без будь-якого прямого практичного застосування) – на рівні 100 %;

- промислових досліджень (заплановане дослідження, критичне вивчення, спрямоване на набуття нових знань або навичок з метою розвитку нових продуктів, процесів чи послуг, або привнесення суттєвих змін до існуючих продуктів, процесів чи послуг) – на рівні 50 %.

- експериментального розвитку (набуття, поєднання, зміна й використання існуючих наукових, технологічних, комерційних та ін-

ших відповідних знань і навичок задля створення планів, умов або моделей для нових, альтернативних або поліпшених продуктів, процесів чи послуг (у т.ч. створення прототипу з можливостями комерційного використання або пілотні проекти за певних умов) – на рівні 25 %.

Крім того, Регламентом Єврокомісії про загальні групові виключення (800/2008) деякі категорії допомоги у сфері досліджень, інновацій та розвитку (за винятком експортної допомоги) звільнено від нотифікації (попереднього погодження) у випадку, якщо вони мають прозорий характер, тобто надаються у вигляді грантів, відшкодування процентної ставки, позик, гарантій, фіскальних заходів і відповідають певним вимогам (табл. 6).

Таблиця 6

**Вимоги Єврокомісії до допомоги у сфері досліджень, інновацій та розвитку, звільнених від нотифікації (попереднього погодження)**

Напрямок використання	Максимально допустимий обсяг	Інтенсивність
Дослідження та розвиток	Фундаментальні дослідження – 20 млн євро Промислові дослідження – 10 млн євро Інші – 7,5 млн євро на одне підприємство у межах проекту Вартість проектів <i>EU-REKA</i> збільшується удвічі	<i>Великі підприємства:</i> • фундаментальні дослідження – 100 %; • промислові дослідження – 50 %; • експериментальний розвиток – 25 %  <i>Середні підприємства:</i> • промислові дослідження – 60 %; • експериментальний розвиток – 35 %  <i>Малі підприємства:</i> • промислові дослідження – 70 %; • експериментальний розвиток – 45 % + 15 в.п. (до 80 %), якщо проект здійснюється у співробітництві двох або більше підприємств
Техніко-економічні обґрунтування	Фундаментальні дослідження – 20 млн євро Промислові дослідження – 10 млн євро Інші – 7,5 млн євро на одне підприємство у межах проекту Вартість проектів <i>EUREKA</i> збільшується удвічі	МСП – 75 % для промислових досліджень, 50 % для досліджень у сфері експериментального розвитку Великі підприємства – 65 % для промислових досліджень, 40 % для досліджень у сфері експериментального розвитку

Напрямок використання	Максимально допустимий обсяг	Інтенсивність
Витрати малих і середніх підприємств на права промислової власності	5 млн євро на проєкт	Фундаментальні дослідження – 100 % Промислові дослідження – 50 % Експериментальний розвиток – 25 %
Нові інноваційні підприємства	1 млн євро 1,5 млн євро у регіонах, що відповідають критеріям ст. 107 (3) (а) Договору ЄС 1,25 млн євро у регіонах, що відповідають критеріям ст. 107 (3) (с) Договору ЄС	Не визначено
Консультативні послуги у сфері інновацій і послуги, спрямовані на підтримку інновацій	200 тис. євро на підприємство упродовж трьох років	75 % за винятком національної або європейської сертифікації
Найм (запрошення) висококваліфікованого персоналу	Не визначено	50 % дозволених витрат упродовж трьох років на підприємство в розрахунку на 1 запрошену особу

#### 2.4. Процедурні аспекти правил

Процедурний аспект правил визначає, зокрема, повноваження Єврокомісії та формат документів, якого необхідно дотримуватися урядом держав-членів у взаємодії з Європейською Комісією.

Суть контролю за державною допомогою на рівні держави-кандидата (потенційного кандидата, сторони угоди про асоціацію) полягає в такому.

1. Попереднє погодження уповноваженим органом нагляду у сфері державної допомоги проєктів актів, рішень, угод тощо, які передбачають надання державної допомоги, керуючись вимогами особливої частини правил ЄС, адаптованими для національного законодавства. Повернення до бюджету допомоги, наданої без попереднього погодження.

2. Моніторинг уповноваженим органом у сфері державної допомоги або іншим державним органом надання допомоги, тобто здійснення

інвентаризації та ведення у подальшому реєстрі всіх заходів підтримки державою суб'єктів господарювання у будь-якій формі (гранти, податкові пільги, державні гарантії, операції з майновими активами тощо). На основі даних уряд готує періодичні звіти й надсилає їх на розгляд Єврокомісії.

Після вступу країни до Європейського Союзу перша функція передається до компетенції Єврокомісії.

Разом з тим акти ЄС не містять докладних вимог щодо організації контролю на національному рівні, а також інформації щодо того, який саме орган повинен його здійснювати. Тому на сьогодні лише у шести країнах ЄС функції виконання законодавства з питань державної допомоги покладені на орган із питань захисту конкуренції. У більшості випадків ці функції виконують органи у сфері державних фінансів, економічної, промислової політики, а також політики у сфері підприємництва, зовнішнього співробітництва. Лише у двох випадках створено окремий орган. Крім того, існують прецеденти створення міжвідомчого колегіального органу в період підготовки до вступу (Латвія, Чорногорія).

З урахуванням правил ЄС, а також досвіду держав, у яких система контролю створена упродовж останніх 10–15 років або продовжує створюватися, можна сформулювати **основні принципи організації контролю у сфері державної допомоги:**

- розбудова системи контролю за принципами ефективності, прозорості, передбачуваності та взаємної довіри зацікавлених сторін;
- принцип пропорційності у виконанні повноважень. Заходи, вжиті органом, не мають перевищувати міру необхідності досягнення відповідних завдань;
- наявність економічних і політичних критеріїв прийняття рішень. До економічних відносяться традиційні аргументи на користь державного втручання в ринкові відносини, а саме виправлення неспроможностей ринку. До політичних – завдання регіональної, промислової, соціальної політики, спрямовані на досягнення спільного інтересу та справедливості;
- оцінка державної допомоги за наслідками її надання;
- урахування накопичення одержувачем різних видів допомоги (горизонтальної та секторальної);
- установлення наявності вигоди від одержання допомоги у спосіб порівняння можливостей отримання таких самих ресурсів на ринкових умовах.



## 2.5. Перспективи розвитку правил державної допомоги ЄС

Новий цикл реформування правил ЄС стосовно державної допомоги розпочався у 2012 р.<sup>10</sup> Він має такі *завдання*:

- стимулювання економічного зростання на посиленому, динамічному та конкурентному спільному ринку;
- зосередження механізмів нагляду на випадках державної допомоги, що мають найбільші наслідки для спільного ринку;
- прийняття більш актуальних правил і механізму оперативного прийняття рішень;
- пов'язування контролю у сфері державної допомоги з політикою зростання, сприянням бюджетній консолідації, обмеженням спотворення конкуренції та збереженням відкритості спільного ринку.

Практично це означатиме перегляд положень низки правил із зазначеного переліку, що вже неодноразово мало місце у практиці Єврокомісії. Разом з тим новими є *наміри*:

- визначити загальні принципи оцінювання сумісності державної допомоги зі спільним ринком;
- запровадити оцінку схем державної допомоги;
- уточнити поняття державної допомоги (традиційно спирається на раніше вказані положення ст. 107 Лісабонського договору).

---

<sup>10</sup> State Aid Modernisation (SAM) / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/)

### **3. ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВИЛ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ**

У контексті модернізації системи державної підтримки економічної діяльності в Україні правила державної допомоги ЄС можуть і мають розглядатися не лише як предмет виконання зобов'язань у межах чинної договірно-правової бази відносин із ЄС і майбутньої Угоди про асоціацію, а насамперед як сучасний економіко-правовий інструмент регулювання, вивчення та впровадження якого є доцільним, зважаючи на внутрішню необхідність. На думку автора, саме таким чином можливо сформувавши правильні підходи для впровадження правил, що сприятимуть досягненню обох цілей.

Правовою основою для впровадження в Україні правил ЄС у сфері державної допомоги є положення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (ст. 49), а також Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Відповідні зобов'язання містяться і в парафорованій 30 березня 2012 р. Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Досвід взяття та виконання зобов'язань стосовно прийняття законодавства, а саме утворення органу нагляду, інвентаризації допомоги, приведення схем допомоги у відповідність із правилами ЄС мають усі нові члени ЄС, інші європейські країни-кандидати, потенційні кандидати, або такі, з якими було підписано угоди про асоціацію.

Між тим упровадження такого механізму неможливо розглядати *окремо* від загального контексту економічних реформ. Розвиток *наглядкової або контрольної* функцій має насамперед слугувати процесу широкого впровадження базових принципів правил ЄС, аналізу ситуації в окремих галузях і виробленню пропозицій щодо застосування правил та (у випадку необхідності) експериментального відпрацювання дії відповідних норм і процедур.

#### **3.1. Положення законодавства України стосовно впливу державної підтримки економічної діяльності на конкуренцію**

Стаття 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визнає антиконкурентними (і, відповідно, забороненими) дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, які полягають у наданні окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарю-

вання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції. Аналіз звітів Антимонопольного комітету України свідчить, що ця норма застосовується переважно на місцевому рівні стосовно певних розпорядчих актів місцевих органів влади, прямо не пов'язаних із виділенням бюджетних коштів, наданням пільг в оподаткуванні тощо.

Водночас ст. 26 Господарського кодексу України встановлює перелік випадків, у яких рішення або дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які спрямовані на обмеження конкуренції чи можуть мати наслідком такі обмеження, визнаються обґрунтованими:

- надання допомоги соціального характеру окремим суб'єктам господарювання за умови, що допомога надається без дискримінації інших суб'єктів господарювання;

- надання допомоги за рахунок державних ресурсів з метою відшкодування збитків, завданих стихійним лихом або іншими надзвичайними подіями, на визначених ринках товарів або послуг, перелік яких установлюється законодавством;

- надання допомоги, у т.ч. створення пільгових економічних умов окремим регіонам з метою компенсації соціально-економічних втрат, викликаних складною екологічною ситуацією;

- здійснення державного регулювання, пов'язаного з реалізацією проектів загальнонаціонального значення.

Зазначені статті частково відтворюють базові норми щодо державної допомоги, встановлені Договором про Європейський Союз (Лісабонським договором), розглянуті в розділі II. Зокрема ст. 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює імперативну заборону державної підтримки у вигляді пільг чи інших переваг, а ст. 26 Господарського кодексу містить перелік винятків щодо цієї заборони. Цей перелік певною мірою відтворює положення частин другої і третьої ст. 107 Лісабонського договору.

Разом з тим, хоча у ст. 26 Господарського кодексу і передбачено, що умови та порядок обмеження конкуренції встановлюються законом, таких норм українське законодавство не містить. Отже, *хоча базові положення права ЄС стосовно державної допомоги знайшли своє часткове відображення в законодавстві України, механізми імплементації цих положень на сьогодні відсутні.*

### 3.2. Функція механізму нагляду й регулювання державної допомоги, досвід її впровадження

Система контролю державної допомоги ЄС не змушує безперервно та послідовно затверджувати національні правила згідно з правилами ЄС, проте вимагає керуватися останніми в державній політиці. Відповідно, для країн-кандидатів не існувало вимоги здійснювати транспозицію правил ЄС у контексті виконання критеріїв вступу. Ішлося натомість про створення тимчасової системи контролю, а національні органи нагляду мали «імітувати» роль Єврокомісії, застосовуючи правила ЄС, а отже, приводячи у відповідність до них схеми державної допомоги.

Очікування Єврокомісії від цього процесу полягали не в послідовній адаптації законодавства та швидкому коригуванні схем підтримки чи повноцінному відтворенні системи ЄС на національному рівні, а скоріше, в набутті країнами-кандидатами досвіду користування принципами та процедурами системи контролю ЄС.

Для будь-якого національного законодавчого органу є неможливим повністю перенести в законодавство країни всі норми правил, у т.ч. ті, що впливають з рішень суду (їх кількість постійно зростає)<sup>11</sup>. Для завершення переговорів стосовно розділу «Конкуренція» країни мали дотримуватися трьох критеріїв: адміністративна здатність (створення уповноважених органів), створення законодавчої основи та успішний досвід застосування правил.

Важливо, що впровадження правил ЄС відбувалося в контексті поглиблення торговельного та соціально-економічного співробітництва з ЄС, спрямування до країн-кандидатів допомоги за рахунок структурних фондів, збільшення інвестицій і виробничої кооперації. Тому якщо в межах механізму нагляду у сфері державної допомоги за ініціативи національного органу чи Єврокомісії мали місце певні обмеження щодо обсягів або спрямування державної допомоги, то можливі втрати економіки були більш ніж достатньо компенсовані за рахунок названих інших джерел. Крім того, замість скасування схем підтримки проводилася їхня модернізація відповідно до правил ЄС, а також переорієнтація допомоги на прозорі схеми та горизонтальні цілі.

Наприклад, вільні економічні зони Польщі створювалися у 1997 р. терміном на 20 років у регіонах із високим рівнем безробіття і передбачали низку інструментів підтримки інвесторів. Ця допомога не відпові-

<sup>11</sup> Schütterle P. State Aid Control. An Accession Criterion / P. Schütterle // Common Market LawReview. – 39/2002. – P. 582.

дала вимогам ЄС за низкою параметрів: наявність експортної підтримки, право накопичувати різні види допомоги, масштаби граничного розміру допомоги, наявність галузевих субсидій (автомобілебудування).

Разом із приведенням форм і розмірів допомоги до правил ЄС необхідно було забезпечити права інвесторів. У межах підготовки до вступу були узгоджені терміни перехідних періодів, а також максимальні розміри допомоги на території польських СЕЗ, що не відповідали правилам ЄС, але тимчасово дозволялися:

- загальний перехідний період для малих і середніх підприємств до 2010–2011 рр. (тобто 6-7 років після вступу);
- частка державної допомоги 75 % в інвестиціях для підприємств, що розпочали діяльність у 1999 р. та 50 % – у 2000 р.;
- загальний обсяг допомоги для автомобілебудування не мав перевищувати 30 %;
- допомога металургійній промисловості пов'язувалася з реструктуризацією галузі.

### **3.3. Положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стосовно державної допомоги суб'єктам господарювання**

Секція друга глави 10 «Конкуренція» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, парафована 30 березня 2012 р., присвячена загальним принципам регулювання у сфері державної допомоги та заходам, яких необхідно вжити для захисту цих принципів.

Зокрема у ст. 262 наведено перелік загальних принципів, який загалом ґрунтується на викладених у розділі II положеннях ст. 107 Лісабонського договору. До цього переліку додано два винятки. По-перше, такою, що може бути визнана сумісною (припустимою), визначається державна допомога, надана з метою досягнення цілей, *передбачених горизонтальними й секторальними правилами державної допомоги ЄС*. По-друге, для інвестиційних проектів у сфері екології (переоснащення виробництва або впровадження нових технологій), спрямованих на впровадження стандартів ЄС у цій сфері, державна допомога може становити до 40 % вартості проекту.

Створення національної системи контролю у сфері державної допомоги (ст. 267) передбачає:

- ухвалення відповідного закону й утворення незалежного органу протягом трьох років з моменту набуття Угодою чинності. Орган надаватиме згоду на застосування схем та окремих заходів державної

допомоги. При цьому за рік після створення зазначеного органу будь-яка нова державна допомога має відповідати загальним принципам, згаданим у ст. 262;

- утворення реєстру державної допомоги протягом п'яти років з моменту набуття Угодою чинності;
- упродовж семи років з моменту набуття Угодою чинності необхідно привести відповідні схеми й заходи у відповідність із загальними принципами ЄС.

Таким чином, головним елементом упровадження правил ЄС є вивчення та застосування системи горизонтальних, секторальних та особливих правил, оскільки вони відображають суть вимог (настанов) до підготовки нових схем і заходів державної допомоги та зміни існуючих.

### **3.4. Досвід адаптації законодавства України до норм права ЄС у сфері державної допомоги**

У 2004 та 2007 рр. законопроекти, спрямовані на впровадження в Україні правил державної допомоги ЄС, розроблялися Антимонопольним комітетом України, однак не були підтримані Верховною Радою України. Законопроект № 5469<sup>12</sup> від 20 квітня 2004 р. був спрямований на відтворення процедурних норм у сфері нагляду (регулювання) державної допомоги, а Законопроект № 3263<sup>13</sup> від 02 березня 2007 р. передбачав оприлюднення органами державної влади інформації та звітів про надану державну допомогу й наділення Антимонопольного комітету України повноваженнями у сфері державної допомоги.

Вузька спрямованість цих законопроектів на розбудову виключно контрольної функції, відсутність нормативного простору для залучення та взаємодії усіх зацікавлених органів влади та інших сторін процесу державної підтримки не сприяли їх схваленню Парламентом.

Ці недоліки не було враховано і в подальшому. Розроблений та внесений до Верховної Ради України Проект закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 5 квітня 2013 р. № 2549<sup>14</sup> передбачає встановлення повноважень АМКУ стосовно моніторингу

<sup>12</sup> *Про державну допомогу* : проект закону від 30.04.2004 р. № 5469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5469&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5469&skl=5)

<sup>13</sup> *Про внесення змін до закону України «Про захист економічної конкуренції»* : проект Закону від 2.03.2007 р. № 3263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3263&skl=6](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3263&skl=6)

<sup>14</sup> *Про державну допомогу суб'єктам господарювання* : проект закону від 5.04.2013 р. № 2749 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46496](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46496)

державної допомоги, розгляду і погодження питань щодо її надання разом із відповідними процедурами. Водночас змістовних критеріїв аналізу впливу державної допомоги на конкуренцію, крім загальних формулювань на основі норм статті Лісабонського договору, Законопроект не містить.

Насамперед у Законопроекті не відображена уже згадувана норма Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (ст. 262) щодо прямого посилення на цілі й вимоги горизонтальних і секторальних правил державної допомоги ЄС, а також регламенту щодо загальних групових винятків як підстав для визнання державної допомоги такою, яка відповідає меті Угоди (тобто легітимною в рамках Угоди). Водночас у Законопроекті відсутні критерії розгляду та погодження уповноваженим органом питань державної допомоги, особливо її впливу на конкуренцію. Стаття 6 Законопроекту встановлює лише загальний перелік цілей державної допомоги, на підставі яких вона може бути визнана допустимою за рішенням уповноваженого органу.

Натомість у ст. 7 Законопроекту досить докладно викладено механізм *звільнення* від повідомлення і, відповідно, погодження з уповноваженим органом проектів актів про надання державної допомоги. Законопроектом пропонується звільнити від сфери його дії заходи допомоги, що відповідатимуть вимогам, встановленим урядом. Стосовно всіх інших заходів, які розглядатимуться уповноваженим органом у межах Законопроекту, таких вимог не встановлено. Зважаючи на інші положення Законопроекту, зокрема на право уповноваженого органу «надавати обов'язкові для розгляду рекомендації надавачам державної допомоги стосовно внесення змін в умови надання допомоги», «умовно-позитивне рішення» уповноваженого органу, значення цього недоліку зростає. Такий підхід в цілому не відповідає положенням ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи влади зобов'язані діяти в установленій законом спосіб.

Викладена концепція Законопроекту є невдалим копіюванням лише невеликої частини структури європейських правил. Як уже зазначалося, ця структура складається з горизонтальних, секторальних правил, а також правил щодо особливих інструментів підтримки, винятків для невеликих обсягів державної допомоги. Звільнення останньої категорії допомоги від погодження з Єврокомісією не звільняє уряди від обов'язку дотримуватися відповідних правил. Очевидно, що на національному рівні необхідно мати орган або низку органів, відповідальних за дотримання системи правил державної допомоги у повному обсязі.

Цей недолік Законопроекту створює значний ризик для виконання в подальшому відповідних положень Угоди про асоціацію. Також

створюється ризик для українських суб'єктів господарювання, які (у випадку використання механізму звільнення державної допомоги від повідомлення та погодження уповноваженим органом) не матимуть офіційної позиції державних органів України щодо відповідності чи невідповідності державної допомоги нормам правил ЄС. Недотримання цих правил може призвести до заходів реагування з боку Європейської Комісії.

Крім того, як показано нижче, базові норми Законопроекту стосовно визначення державної допомоги та критеріїв її припустимості не відповідають повною мірою положенням Лісабонського договору. Досить однозначні положення про те, що державна допомога спотворює конкуренцію або є недопустимою для конкуренції (якщо інше не передбачене законом) формують несприйняття системи правил ЄС у зацікавлених сторін і не сприятимуть їх упровадженню, тим більше, що Законопроект не пропонує, як уже зазначалося, чітких процедур і критеріїв визначення припустимості:

#### Лісабонський договір

##### Стаття 107, частина 1

**Допомога**, що її держава-член надає в будь-якій формі чи за рахунок державних ресурсів, **якщо вона спотворює** чи загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання чи виробництву певних товарів, **є несумісною** зі спільним ринком **тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами**

##### Стаття 107, частина 3 (с)

3. Сумісною із внутрішнім ринком можна вважати:

...с) допомогу, що сприяє розвитку певних видів економічної діяльності чи певних сфер економіки, **якщо така допомога не чинить негативного впливу на умови торгівлі** такою мірою, що це суперечить спільному інтересові

#### Законопроект № 2749

##### Стаття 1

**Державна допомога** суб'єктам господарювання – **підтримка** у будь-який спосіб суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевого самоврядування, що **спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції**, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності

##### Стаття 2

Державна допомога **є недопустимою для конкуренції**, якщо інше не передбачено цим Законом

##### Стаття 6, частина 1

Сприяння розвитку окремих видів господарської діяльності або суб'єктам господарювання, які провадять діяльність в окремих економічних зонах, **якщо це не суперечить чинним міжнародним договорам**, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою



### **3.5. Рекомендації щодо подальших кроків у впровадженні правил державної допомоги ЄС**

Упровадження правил державної допомоги ЄС має розглядатися насамперед з погляду необхідності їх використання у контексті проведення структурних реформ, що передбачає узгодження інтересів конкурентної, промислової та бюджетної політики. У зв'язку із цим вбачається доцільним вжити таких заходів.

*1. У напрямі реформування схем, програм і заходів державної підтримки економічної діяльності:*

- Мінекономрозвитку, Мінпромполітики, Мінфіну, іншим міністерствам і центральним органам виконавчої влади спільно із представниками галузевих асоціацій, експертами:

- визначити для проблем галузей національної економіки і проблем міжгалузевого характеру перелік середньо- та довгострокових (7–15 років) цілей, для досягнення яких необхідно залучити державну допомогу, а також підготувати пропозиції щодо того, які правила державної допомоги ЄС можуть бути використані для розроблення відповідних механізмів державної допомоги; визначити галузеві та функціональні пріоритети для першочергового застосування таких заходів;

- розробити методологію оцінки впливу чинних актів законодавства, які передбачають виділення бюджетних коштів, надання податкових пільг, державних гарантій, інших видів підтримки на забезпечення економічного розвитку чи структурних перетворень, підтримки поточної діяльності, покриття збитків суб'єктів господарювання; провести практичну апробацію зазначеної методології;

- міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, галузевим асоціаціям:

- підготувати пропозиції щодо застосування положень горизонтальних, секторальних, особливих правил державної допомоги ЄС для розроблення нових і внесення змін до діючих схем, програм і заходів державної підтримки економічної діяльності;

- проаналізувати практику застосування схем державної підтримки та за результатами аналізу внести пропозиції стосовно доцільності внесення змін до діючих схем, їх скасування, розроблення нових механізмів державної підтримки.

*2. У напрямі правового та інституційного забезпечення впровадження правил державної допомоги ЄС:*

- утворити постійно діючу міжвідомчу робочу групу (комісію) із представників міністерств, інших центральних і місцевих органів ви-

конавчої влади, галузевих асоціацій, експертів для координації та методологічного забезпечення роботи, надання роз'яснень із підготовки пропозицій щодо використання правил державної допомоги ЄС для розроблення нових схем державної підтримки економічної діяльності й коригування існуючих.

У подальшому розглянути доцільність утворення державного або урядового колегіального органу для розгляду на постійній основі схем, програм і заходів державної підтримки економічної діяльності на предмет їх ефективності, адекватності проблемам, на вирішення яких вони спрямовані, вирішення завдань промислової політики і структурних перетворень, впливу на стан державних фінансів;

- суттєво доопрацювати Законопроект «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 2749 з метою:

- відображення у повному обсязі відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також структури й основних принципів правил державної допомоги ЄС;

- запровадження разом із функціями контролю (нагляду) та моніторингу державної допомоги функції координації, методологічного забезпечення розроблення та внесення змін до схем, програм і проєктів державної допомоги відповідно до правил ЄС із покладенням цієї функції на Мінекономрозвитку або міжвідомчий колегіальний орган;

- внести зміни до Плану заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання (розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2013 р. № 102-р<sup>15</sup>) з урахуванням викладених пропозицій.

---

<sup>15</sup> Про затвердження плану заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання : розпорядження КМУ від 4.03.2013 р. № 102-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/102-2013-%D1%80#n8>

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>1. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	4
<b>2. ОГЛЯД ПРАВИЛ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ ЄС</b> .....	16
2.1. Правова основа регулювання державної допомоги ЄС.....	17
2.2. Історія розвитку правил.....	22
2.3. Структура правил державної допомоги ЄС.....	24
2.4. Процедурні аспекти правил.....	31
2.5. Перспективи розвитку правил державної допомоги ЄС.....	33
<b>3. ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВИЛ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ</b> .....	34
3.1. Положення законодавства України стосовно впливу державної підтримки економічної діяльності на конкуренцію.....	34
3.2. Функція механізму нагляду й регулювання державної допомоги, досвід її впровадження.....	36
3.3. Положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стосовно державної допомоги суб'єктам господарювання.....	37
3.4. Досвід адаптації законодавства України до норм права ЄС у сфері державної допомоги.....	38
3.5. Рекомендації щодо подальших кроків у впровадженні правил державної допомоги ЄС.....	41

Наукове видання

**Черніков** Денис Олегович

**МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ  
СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *О. В. Москаленко*  
Коректор: *О. В. Москаленко*  
Верстання: *О. В. Москаленко*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел/факс (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 2,79  
Тираж 200 пр. Зам. №

ПП «Вид-во «ФЕНІКС»  
вул. Шутова, 13-б, м. Київ, 03680  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК