

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 338.246.2

Ю. СТЮАРТ,
*керівник проекту ЄС "Гармонізація системи державних закупівель в Україні
із стандартами ЄС"*
(Ірландія),
С. ЦЕМНОЛОНСКИС,
*старший експерт з питань державної допомоги
проекту ЄС "Гармонізація системи державних закупівель в Україні із стандартами ЄС"*
(Литва)

ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА В ОКРЕМИХ "ЧУТЛИВИХ" ГАЛУЗЯХ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ *

Розкрито поняття та принцип базової класифікації державної допомоги з урахуванням її цілей. Розглянуто правила надання та обсяги галузевої державної допомоги в ЄС та державної підтримки в окремих "чутливих" галузях економіки в Україні, таких як металургійна, вугільна, а також у фінансовому секторі, включаючи державну допомогу на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання, що перебувають у скрутному становищі. Зроблено висновки щодо надання державної підтримки в "чутливих" галузях економіки України в майбутньому з огляду на норми та стандарти ЄС.

Ключові слова: державна допомога, галузева державна допомога, державна допомога в "чутливих" галузях економіки, правила надання галузевої державної допомоги, правила ЄС, відновлення платоспроможності.

Eu. STUART,
*Head of the EU project "Harmonisation of public procurement system in Ukraine
with EU standards"*
(Ireland),
S. CEMNOLONSKIS,
*Senior expert on state aid questions
of the EU project "Harmonisation of public procurement system in Ukraine with EU standards"*
(Lithuania)

STATE AID IN SEPARATE "SENSITIVE" BRANCHES OF UKRAINE'S ECONOMY

The notion and the principle of a base classification of the state aid with regard for the purpose of an aid are clarified. The rules of extension and the volumes of the state sectoral aid in EU and the state support of separate "sensitive" branches of Ukraine's economy such as the

Стюарт Юджин (Stuart Eugene) – e-mail: Eugene.Stuart@ua.crownagents.com;

Цемнолонскіс Сігітас (Cemnolonskis Sigitas) – e-mail: sigitas.cemnolonskis@ua.crownagents.com.

* Висловлені у статті погляди авторів ні в якому разі не відображають позицію Європейського Союзу або будь-якої підконтрольної йому чи пов'язаної з ним організації.

metallurgy and the coal industry, as well as the financial sector, including the state aid aimed at the recovery of a solvency and the restructurization of economic entities, being in a complicated position, are considered. Some conclusions about the extension of a state aid to the “sensitive” branches of Ukraine’s economy in the future with regard for the norms and the standards of EU are made.

Keywords: state aid, state sectoral aid, state aid in “sensitive” branches of the economy, rules of state aid extension, rules of EU, recovery of a solvency.

Закон України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” * був ухвалений Верховною Радою України у липні 2014 р. і повністю набере чинності у серпні 2017 р. На виконання зобов’язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, а також згідно з Договором про Енергетичне співтовариство, закон визначив Антимонопольний комітет України (АМКУ) органом, уповноваженим здійснювати регулювання та вести реєстр надання державної допомоги в країні. Цим законом встановлюються вимоги щодо інформування про надання державної допомоги, аналізу та затвердження АМКУ нових програм, перегляду чинної системи державної допомоги (існуватиме до серпня 2017 р.) та її узгодження з відповідними нормами ЄС, визначається система моніторингу та звітності в системі державної допомоги в Україні.

Державна допомога – поняття, тісно пов’язане з впливом на конкурентні умови, дотаціями, податковими пільгами та іншими формами державної підтримки, яка надається певним суб’єктам господарювання і, відповідно, здатна негативно позначитися на інших. Кожна країна (у тому числі Україна і всі держави – члени ЄС та СОТ) підтримує економічну діяльність своїх господарюючих суб’єктів, використовуючи для цього різноманітні інструменти, серед яких субсидії, податкові пільги та інші засоби опосередкованої допомоги.

За останні 60 років система регулювання державної допомоги в ЄС досягла значного прогресу. Сьогодні в ЄС, крім тих випадків, коли йдеться про аграрний сектор ** або відносно невеликі суми державної підтримки ***, держава може впливати на конкуренцію і торгівлю тільки за наявності вагомих причин. В ЄС регулюючим органом є Європейська комісія (ЄК), в Україні аналогічні функції покладено на АМКУ, який, застосовуючи положення згаданого Закону України, повинен діяти відповідно до норм ЄС про державну допомогу і прецедентного права ЄС.

Державну допомогу можна класифікувати у декілька способів. Найчастіше її поділяють на “горизонтальну” і галузеву. В основу цієї базової класифікації покладено мету надання державної допомоги. Так, “горизонтальна” допомога є доступною для суб’єктів господарювання в усіх або багатьох різних галузях і направляється на розвиток регіонів, малих і середніх підприємств (МСП) або на інші цілі (наприклад, підтримку досліджень ринку та інноваційної діяльності). Прави-

* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

** Державна допомога основним виробникам сільськогосподарської продукції належить до винятків, на які не поширюється дія загальних вимог законодавства ЄС про державну допомогу. Відповідні положення передбачено також і в українському законодавстві. До них також відносять рибальство, оборонну промисловість і сектор інфраструктури, до яких застосовуються процедури державних закупівель згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (ст. 3.2).

*** І в законодавстві ЄС, і в українському законодавстві так звана “незначна державна допомога” – це державна допомога одному суб’єкту господарювання, розмір якої не перевищує 200 тис. євро за трирічний період.

ла надання такої державної допомоги в ЄС є відносно гнучкими, скоріше, дозвільними, ніж заборонними, і відкривають певний простір для експериментів у політиці на рівні держав-членів. Галузева державна допомога, навпаки, зосереджується на проблемах окремих суб'єктів або галузей виробництва і належить до заходів, які є більш проблематичними з точки зору конкуренції і торгівлі та менш ефективними у контексті промислової політики, тому, за законодавством, для її надання повинні бути досить серйозні підстави. Зокрема, на таку допомогу можуть розраховувати галузі із структурними проблемами, пов'язаними з глобальною конкурентоспроможністю та перенасиченістю ринків. У ЄС такі галузі називаються "чутливими" (це вугледобувна, сталеливарна і суднобудівна), і саме до них застосовують систему прямої державної допомоги.

У березні 2015 р. в рамках проекту ЄС "Гармонізація системи державних закупівель в Україні із стандартами ЄС" був опублікований Звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні *. Це дослідження було проведене з метою надання українському Уряду, державним установам і громадським організаціям загального аналізу нормативно-правової бази, сфери дії та форм державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Воно здійснювалося на основі публічно доступних даних про видатки державного бюджету, недоотримані ним доходи, а також державні зобов'язання, зареєстровані протягом трьох – п'яти років, які можна кваліфікувати як підтримку господарської діяльності в Україні незалежно від того, чи вважаються вони "державною допомогою" **. Звіт містить інформацію про основні форми і загальну структуру державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні, яка базується на узагальнених висновках дослідження, офіційних статистичних даних щодо субсидій та інших видів державної підтримки, які нині є доступними українським суб'єктам господарювання. Основні висновки у контексті дослідження державної підтримки в окремих галузях (зокрема, "чутливих") розглядаються нами з точки зору норм ЄС стосовно надання державної допомоги у таких галузях.

Отже, **мета статті** – визначити на основі сучасної практики типи державної галузевої підтримки, які надалі будуть дозволені або заборонені нормами ЄС про державну допомогу.

Законодавства ЄС та України, які регулюють надання галузевої державної допомоги

Згідно із ст. 107–109 Договору про функціонування Європейського Союзу, державна допомога (фінансується з державних ресурсів), завдяки якій перевагу можуть отримати певні суб'єкти господарювання або виробництва конкретних товарів чи послуг, категорично забороняється, якщо вона будь-яким чином впливає або може вплинути на конкуренцію та торгівлю. Ця заборона не стосується деяких важливих винятків (наприклад, сільського господарства, державної допомоги соціального характеру, допомоги для ліквідації наслідків стихійних лих, незначних сум державної допомоги); при цьому в більшості випадків *** держави-

* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.eupublicprocurement.org.ua.

** Це має вирішувати АМКУ як державний регулюючий орган. Відповідно, у рамках дослідження ми намагались уникати попередніх висновків щодо цього питання.

*** Останнім часом у ЄС діє система групових привілеїв, які звільняють держав-членів від обов'язку інформувати ЄК, згідно з її спеціальними нормами, про надання типової "горизонтальної" допомоги, наприклад, про регіональну державну допомогу, державну допомогу на науково-дослідну діяльність, державну підтримку МСП тощо.

члени зобов'язані інформувати Європейську комісію про будь-які плани щодо надання державної допомоги, яка може бути звільнена від встановленої процедури (підстави для такого звільнення визначено ст. 107(3) Договору). Найчастіше йдеться про надання “горизонтальної” державної допомоги, проте даною статтею встановлено, що загальна заборона може не поширюватися на допомогу, яка сприяє розвитку певних видів господарської діяльності. Це означає, що вона може застосовуватися, незважаючи на те, що ЄК у цілому не схвалює такий вид допомоги, оскільки вважається, що це становить загрозу конкуренції. Втім, галузева державна допомога може бути дозволена, коли вона сприятиме досягненню економічних і соціальних цілей на рівні ЄС: наприклад, для згладжування істотних відмінностей у розвитку регіонів, прискорення певних видів діяльності з соціальних причин тощо. Європейська комісія, як правило, схвально ставиться до галузевої державної допомоги, яка виділяється на підтримку проектів, що становлять загальноєвропейський інтерес (яскравим прикладом є підтримка компанії “Airbus Industrie”). Крім того, у цілому допустимою вважається державна допомога, яка сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини (зокрема, підтримка видань, мас-медіа і кінематографа національною мовою).

Водночас ЄК або категорично забороняє деякі види державної допомоги (крім специфічних випадків), або розробляє спеціальні інструкції щодо її надання у певних галузях. Ці інструкції мають переважну силу над будь-якими іншими правилами виділення державної допомоги і зобов'язують ЄК проводити регулярні перевірки *. В ЄС існує не один законодавчий документ, яким визначаються загальні правила надання галузевої допомоги. Відповідні інструкції розробляються тоді, коли стає зрозумілим, що та чи інша галузь перебуває у скрутному становищі на загальноєвропейському рівні. Так, Європейська комісія зазвичай використовує їх для визначення своєї політики щодо надання державної допомоги в конкретній галузі. У багатьох випадках ці положення спрямовані на істотне обмеження або цілковиту заборону подальшого надання державної допомоги в галузі (наприклад, коли вона перенасичена на глобальному або європейському рівні, подальше надання державної допомоги є безглуздим витрачанням коштів і, що найважливіше, шкодить конкурентоспроможності діючих там суб'єктів господарювання). Здебільшого йдеться про такі “чутливі” галузі, як вугледобувна, сталеливарна і суднобудівна. Проте можуть існувати й інші проблеми (наприклад, необхідність стимулювання розвитку галузі). У таких випадках інструкції можуть бути більш дозвільними і чітко зосереджуватися на цілях розвитку ЄС **.

В Україні до серпня 2017 р. державні органи можуть підтримувати окремі галузі в будь-який спосіб на власний розсуд, у тому числі шляхом надання державної допомоги. На практиці до 2015 р. галузева державна допомога широко надавалася в контексті виробничої політики для підтримки так званих “пріоритетних галузей”, галузевих податкових пільг та вжиття заходів для запобігання банкрутству державних підприємств. Починаючи з 2017 р. застосовуватимуться відповідні правила ЄС, закріплені в Законі України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”. Проте в ньому відсутні чіткі правила щодо обсягів і типів державної

* Це називається “м'яке право” ЄС. На практиці воно є обов'язковим для дотримання при наданні державної допомоги.

** Наприклад, інструкції з надання державної допомоги великій кількості галузей та заходи щодо реструктуризації банків ЄС після світової фінансової кризи.

підтримки, які регіональні та місцеві органи влади матимуть право надавати так звані "чутливим" та іншим галузям. Це питання має бути детально врегульоване вторинним законодавством на основі ст. 6 даного закону до моменту набуття ним чинності.

**Загальний підхід Європейської комісії
до надання галузевої державної допомоги**

Згідно із законодавством ЄС, Європейська комісія вважає галузеву державну допомогу допустимою, коли існує необхідність нейтралізувати відчутні відмінності в регіональному розвитку, стимулювати або прискорити розвиток певних видів діяльності з соціальних причин, усунути перекося в конкуренції, викликані подіями за межами ЄС. З огляду на це, ЄК розробила низку критеріїв для оцінювання заявок щодо надання галузевої допомоги, які надходять від держав-членів:

- надання державної допомоги повинне обмежуватися випадками, в яких це обгрунтовано становищем у відповідній галузі;
- державна допомога має надаватися з метою довгострокового відновлення рентабельності шляхом розв'язання актуальних проблем, а не щоб зберегти існуючий стан справ або відкласти прийняття рішень і проведення невідворотних змін;
- крім випадків, коли державна допомога надається протягом відносно короткого періоду, її розмір повинен поступово зменшуватися з урахуванням результатів реструктуризації відповідної галузі;
- обсяг державної допомоги має бути пропорційним проблемі, на вирішення якої вона надається, щоб мінімізувати перекося в конкуренції;
- проблеми виробничого характеру та безробіття не повинні поширюватися серед країн-членів *.

Крім того, за загальними правилами, для "чутливих" галузей державна допомога не повинна надаватися в рамках інвестиційних проектів, спрямованих на підвищення продуктивності. При цьому недопустимою вважається підтримка, яка йде на покриття поточних витрат (операційна державна допомога) суб'єктів господарювання в "чутливих" галузях, оскільки вона лише на короткий строк вирішує проблеми суб'єкта, який повинен діяти на ринку на засадах конкуренції.

Детальний аналіз важливих "чутливих" галузей, таких як вугледобувна, сталеливарна та банківська, демонструє деякі пов'язані з їх специфікою відмінності у застосовуваних до них підходах.

Сталеливарна галузь

Тривала та глибока криза 1970-х років у вугледобувній та сталеливарній галузях ЄС зумовила необхідність застосування спеціальних процедур надання їм державної допомоги. Особливостями сталеливарної промисловості є надмірні виробничі потужності як на європейському, так і на світовому рівні. При цьому на реструктуризацію галузі в минулому виділялися значні суми державних коштів, інтенсивно фінансувалися проекти диверсифікації промислової продукції в регіонах та місцевостях, які традиційно спеціалізувалися на виробництві сталі **. Чин-

* Про схеми надання галузевої допомоги : Повідомлення Європейської комісії. — СМ (78) 221. — Остаточна версія від 25.05.1978 р.; Закон про конкуренцію Європейського Союзу. — Том II : Правила, які застосовуються до державної допомоги. — Брюссель : Комісія Європейських Співтовариств. — 1990. — Ст. 39.

** Як на рівні держав — членів ЄС, так і через структурні фонди ЄС.

ними правилами надання державної допомоги сталеливарній галузі * передбачено, що рентабельні сталеливарні підприємства працюють без додаткової підтримки або інвестиційної допомоги. Відповідно, інвестиційна державна допомога у сталеливарній галузі заборонена незалежно від її розміру і того факту, що більшість сталеливарних підприємств розташовані в регіонах з недостатнім рівнем розвитку та високим безробіттям. Таким чином, згідно з правилами про надання державної допомоги в ЄС і з огляду на можливість її виділення у незначних розмірах, діючий у цій галузі підхід характеризується такими ключовими моментами:

- регіональна інвестиційна державна допомога, а також допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію заборонені;
- державна допомога на реалізацію науково-дослідної та інноваційної діяльності, сприяння працевлаштуванню та професійному навчанню може бути дозволено;
- державна допомога, пов'язана з ліквідацією сталеливарних заводів, також може бути дозволено.

Вугільна галузь

Як і у випадку із сталеливарною промисловістю, структурні зміни на світовому та європейському енергетичних ринках змусили європейські країни активно застосовувати, починаючи з 1960 р., заходи щодо модернізації, раціоналізації та реструктуризації вугільної галузі. Водночас з посиленням конкуренції на ринках нафти і газу за рахунок вугілля, яке імпортувалося з країн поза межами ЄС, посилювався тиск конкурентів на його вугільну промисловість, унаслідок чого багато суб'єктів господарювання вугільної галузі опинились у скрутному становищі та отримували державну допомогу.

Сучасний підхід Європейської комісії ** спрямований на зменшення обсягів державної допомоги в її класичній формі в межах галузі, стимулювання подальшого скорочення витрат на діючих вугледобувних підприємствах та згортання потужностей для підвищення конкурентоспроможності. При прийнятті рішення про надання державної допомоги підприємствам вугледобувної галузі ЄК виходить з таких критеріїв:

- державна допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів вугільної галузі заборонена;
- окремі заходи щодо “горизонтальної” підтримки підприємств вугледобувної галузі або вугледобувних регіонів (наприклад, на проведення науково-дослідної та інноваційної діяльності, захист навколишнього середовища, професійне навчання та перекваліфікацію всередині галузі) можуть бути дозволені;
- державна допомога на закриття неконкурентоспроможних підприємств у вугледобувній галузі може бути дозволено, якщо умови її надання відповідають спеціальним вимогам щодо процедури закриття;
- у виняткових випадках і за певних умов може бути дозволено операційна державна допомога на покриття поточних виробничих витрат суб'єктів вугледобувної галузі ***.

* Про надання допомоги на відновлення платоспроможності, реструктуризацію та ліквідацію підприємств сталеливарної галузі : Повідомлення Європейської комісії // Офіційний Вісник ЄС. – С 70. – 2002. – 19 березня.

** Щодо державної допомоги для полегшення закриття неконкурентоспроможних вугільних шахт : Рішення Європейської комісії // Офіційний Вісник ЄС. – L 336. – 2010. – 21 грудня.

*** Там же. – Ст. 3.

Фінансовий сектор

Як уже зазначалося, після світової фінансової кризи 2008 р. в ЄС були запроваджені досить ліберальні правила надання державної допомоги для відновлення платоспроможності рентабельних банків, які постраждали внаслідок кризи. В основу цих правил було покладено право Європейської комісії дозволяти державну допомогу за "виняткових обставин" *. Незважаючи на те, що ці правила діють уже сім років, Європейська комісія розглядає їх як "тимчасові" та регулярно вносить корективи. У даний час ці правила передбачають **:

– удосконалення процесу реструктуризації та конкурентного середовища у банківській сфері;

– банки, які подають прохання про допомогу в рекапіталізації або захисті активів, перед її отриманням повинні розробити належний план реструктуризації;

– план реструктуризації має включати план залучення інвестицій, який би переконливо демонстрував, яким чином банк стане прибутковим у довгостроковій перспективі;

– коли потрібна негайна рекапіталізація, щоб попередити загрозу фінансовій стабільності, допомога може ухвалюватися тимчасово, до завершення підготовки плану реструктуризації, за умови, що компетентний наглядовий орган підтверджує необхідність негайного втручання;

– у разі браку капіталу банк звертається по державну допомогу лише у випадках, коли питання не може бути вирішене його власниками або кредиторами другої черги. Ці вимоги не застосовуються, якщо ризик загрожує фінансовій стабільності або банк значною мірою вже покрити нестачу капіталу і сума, яка може бути надана державою, є незначною порівняно із загальним обсягом його балансу;

– банки-банкрути повинні застосовувати політику обмеження виплати винагород керівному персоналу. З цієї метою встановлюється гранична сума загальної винагороди на період, доки банк проходить реструктуризацію чи користується державною підтримкою. Такий підхід належним чином стимулює керівництво банку застосовувати план реструктуризації та повертати отриману допомогу.

**Правила ЄС щодо надання допомоги
на відновлення платоспроможності та реструктуризацію
суб'єктів господарювання, які перебувають у скрутному становищі**

Поряд з ініціативами щодо надання державної допомоги, в окремих галузях іншою досить поширеною її формою є задоволення потреб певних суб'єктів господарювання, які опинились у скрутному становищі. У більшості держав – членів ЄС (особливо старих) ключові підприємства у багатьох галузях (авіаперевізники, вугледобувні та сталеливарні підприємства, суднобудівні заводи тощо) хоча б раз проходили процедуру відновлення платоспроможності та реструктуризації з використанням різних типів державної допомоги. Наприкінці 1990-х років у ЄС застосовувалися більш суворі обмеження державних ініціатив з відновлення платоспроможності та реструктуризації. Причини такого рішення були зумовлені зростаючим занепокоєнням щодо впливу таких ініціатив на конкуренцію і торгівлю,

* Договір про заснування Європейської Спільноти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page3.

** Про застосування, починаючи з 1 серпня 2013 р., правил державної допомоги для підтримки заходів на користь банків у контексті фінансової кризи : Повідомлення Європейської комісії // Офіційний Вісник ЄС. – С 216. – 2013. – 30 липня.

а також загальною тенденцією їх невдач у минулому та постійним надходженням нових запитів про надання державної фінансової підтримки.

Згідно з чинними правилами ЄС про надання державної допомоги на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання, які перебувають у скрутному становищі, спеціальні норми застосовуються для кожного з трьох типів державної допомоги: на відновлення платоспроможності, реструктуризацію та тимчасову підтримку реструктуризації*.

Державна допомога на відновлення платоспроможності передбачає підтримку ліквідності суб'єкта господарювання для забезпечення виконання ним короткострокових зобов'язань. У її межах відбувається короткострокове (до 6 місяців) послаблення для нього фінансового тягаря, а її метою, згідно із законодавством ЄС, є підтримка діяльності суб'єкта у ході реалізації плану його реструктуризації або ліквідації. Державна допомога на реструктуризацію використовується на відновлення життєздатності суб'єкта господарювання у довгостроковій перспективі на основі обгрунтованого, послідовного і багаторічного плану реструктуризації (зазвичай затверджується Європейською комісією). Таким чином, законодавчо встановленою метою державної допомоги на реструктуризацію є спрощення процесів реорганізації та оптимізації діяльності суб'єкта господарювання для підвищення його ефективності. У більшості випадків це передбачає припинення роботи збиткових та реструктуризацію решти підприємств, конкурентоспроможність яких підлягає відновленню, і, як варіант, диверсифікацію напрямів нової рентабельної діяльності. Процес також може включати фінансову реструктуризацію у формі капіталовкладень нових або існуючих акціонерів та списання боргу існуючими кредиторами.

В ЄС також є правові засади для надання допомоги на тимчасову підтримку реструктуризації. Зокрема, це стосується випадків, коли йдеться про малі та середні підприємства, які перебувають у скрутному становищі. Відповідні правила розроблено для спрощення процедури надання державної допомоги на реструктуризацію малих і середніх підприємств**. Максимальна тривалість надання такої державної допомоги становить 18 місяців (тобто є меншою за період стандартної підтримки для реструктуризації), при цьому вона може надаватися лише у формі позичок або їх гарантування. Отримувач допомоги, у свою чергу, повинен подати спрощену версію плану реструктуризації (порівняно з детальним планом, який вимагається за загальних умов).

Інструкції щодо відновлення платоспроможності та реструктуризації застосовуються у ході надання державної допомоги до всіх суб'єктів господарювання, що перебувають у скрутному становищі, за винятком тих, які працюють у вугледобувній або сталеливарній галузі, а також тих, на кого поширюються спеціальні правила для фінансових установ (які не суперечать спеціальним правилам для суб'єктів господарювання з окремих галузей, які перебувають у скрутному становищі)***.

* Щодо надання державної допомоги на відновлення платоспроможності та реструктуризації суб'єктів господарювання нефінансової галузі у скрутному становищі: Інструкції Європейської комісії // Офіційний Вісник ЄС. – С 249. – 2014. – 31 липня. – Ч. 2.3. – С. 25.

** Там же. – Ч. 1. – С. 13.

*** Такі спеціальні правила існують для суб'єктів у галузі залізничних вантажоперевезень (див.: Щодо надання державної допомоги суб'єктам господарювання в залізничній галузі: Інструкції Європейської комісії для країн Співтовариства // Офіційний Вісник ЄС. – С 184. – 2008. – 22 липня. – С. 13).

Сучасні тенденції щодо розмірів надання галузевої державної допомоги в ЄС та Україні

Обсяги галузевої державної допомоги в ЄС. Згідно з даними звіту Європейської комісії "State Aid Scoreboard" *, номінальний обсяг галузевої державної допомоги істотно зменшився протягом п'ятирічного періоду — з 12,4 млрд. євро у 2008 р. до 4,6 млрд. євро у 2013 р. Обсяг державної допомоги у вугільній галузі (видобування кам'яного вугілля) протягом 2007–2012 рр. скоротився з 3,6 млрд. євро до 2,2 млрд. євро. Водночас у цей період істотно знизився й розмір державної допомоги у сталеливарній галузі: у 2007 р. він становив 239,5 млн. євро, а у 2012 р. — 11,4 млн. євро.

Галузева державна підтримка окремих "чутливих" галузей в Україні. Згідно з недавно опублікованим Звітом про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні **, протягом останніх п'яти років на підтримку окремих галузей виділялися значні суми.

Сталеливарна галузь

Сталеливарна (металургійна) галузь України займає важливе місце у національній економіці: створює робочі місця для майже 322 тис. осіб, генерує приблизно 20–25% обсягу промисловості, або до 5% ВВП країни, та формує 30–35% загального обсягу експорту. У чорній металургії працюють близько 200 підприємств, з них 19 — сталеливарні заводи з повним циклом виробництва, 12 — виробники труб, понад 20 — виробники різноманітних металевих виробів, 12 — коксохімічні заводи, 14 — виробники вогнетривких матеріалів, 12 — видобувні підприємства або заводи з виготовлення феросплавів і решта понад 100 — переробні підприємства.

Протягом розглядуваного нами періоду державна підтримка, в основному, направлялася на розвиток і реструктуризацію галузі, при цьому окремі цілі та строки виконання були сформульовані в різноманітних нормативно-правових актах ***. Важливою складовою державної підтримки в галузі є документ під назвою "Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та підприємствами гірничо-металургійного комплексу" (МпП). З 2009 по 2013 р. було підписано два МпП: перший — із строком дії з 2008 по 2012 р., другий — на 2013 р. Попри те, що меморандуми не вважаються нормативно-правовими актами, вони набрали чинності згідно із спеціальними постановами та наказами і встановили взаємні зобов'язання сторін стосовно короткострокових заходів щодо підтримки виробників сталеливарної галузі та захисту внутрішнього ринку від іноземних економічних впливів унаслідок значних коливань цін на світових ринках.

Заходи щодо підтримки видобувної та металургійної промисловості, за першим МпП, були реалізовані здебільшого у вигляді:

- зниження регульованих цін на природний газ для виробничих підприємств видобувної та металургійної галузей;
- скасування надбавки до тарифу на природний газ для виробничих підприємств видобувної та металургійної галузей;

* Звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

** Там же.

*** Там же. — Ст. 98–112 (щодо сталеливарної промисловості).

- призупинення зростання регульованих роздрібних тарифів на електропостачання для суб'єктів господарювання у видобувній та металургійній галузях;
- встановлення фіксованого тарифу на залізничні перевезення для виробничих підприємств видобувної та металургійної галузей;
- надання пільг окремим електрометалургійним підприємствам на електропостачання для промислових потреб.

Офіційною метою другого МпП (діяв з 1 червня 2013 р. по 1 червня 2014 р.) було подальше надання підтримки металургійним підприємствам, фінансові показники яких погіршилися внаслідок падіння світових цін на їх продукцію та підвищення цін на електроенергію, сировину та послуги природних монополій. За умовами другого МпП, Уряд погоджувався встановити певні податкові пільги, знизити тарифи на послуги перевезень залізницею для підприємств металургійної та видобувної галузей, а також запровадити деякі інші заходи підтримки. Проте цей МпП так і не був реалізований через невиконання окремими сторонами своїх зобов'язань.

Крім передбачених МпП привілеїв були запроваджені додаткові податкові та митні пільги для інвестиційних проектів виробничих і переробних підприємств металургійної галузі. Зокрема, для суб'єктів господарювання, які здійснювали інвестиційні проекти, передбачалися: зниження податкових ставок і звільнення від сплати податку на прибуток до 31 грудня 2017 р. з подальшою його сплатою за зниженою ставкою у розмірі 8% до 31 грудня 2022 р.; пільги та прискорення амортизації деяких груп активів; звільнення від обкладання митними зборами обладнання, імпортованого для використання у виробничих процесах сталеливарної галузі; тощо. Однак до кінця 2014 р. так і не було оприлюднено жодних даних щодо надання будь-яких із зазначених пільг суб'єктам господарювання, які працюють над ухваленими інвестиційними проектами у галузі так званої "імпортозамінної металургії".

Вугільна галузь

Вугледобування – одна з ключових галузей української економіки, яка одночасно є постачальником сировини для інших галузей (електро- та теплоенергетичної, металургійної – коксівне вугілля) та одним з найбільших роботодавців (300 тис. робочих місць). У 2014 р. видобуток вугілля становив 3,2% випуску промисловості в Україні (4,3% – у 2013 р.). Зниження відбулося внаслідок військового конфлікту на Сході України, де знаходяться великі запаси вугілля. У 2014 р. обсяг виробництва державних видобувних підприємств у натуральних показниках дорівнював 36% загального обсягу, при цьому більшість державних підприємств були збитковими*.

У ході дослідження державної підтримки було встановлено, що обсяги прямої допомоги підприємствам вугільної промисловості за рахунок бюджету у 2009–2012 рр. становили 11–17 млрд. грн. щороку**. Певна частина цих коштів розпо-

* 100 найбільших державних підприємств України / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 2015. – квітень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=4668a5fa-dafd-45e0-a583-29df6f9388d7&title=MinisterstvoEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkrainiSogodniOpublikovaloPershiOgliad100-NaibilshikhDerzhavnikhPidprimstv>.

** Звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. – Ст. 91–94 (щодо вугільної галузі).

ділялася через Державну казначейську службу України безпосередньо між отримувачами, тоді як, наприклад, у 2012 р. основним надавачем таких ресурсів було Міністерство енергетики і вугільної промисловості, і вони направлялися на:

- реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості (1078 млн. грн.);
- часткове покриття вартості виробництва ліквідної готової вугільної продукції (10172 млн. грн.);
- удосконалення техніки безпеки і норм охорони праці на вугледобувних підприємствах, зокрема, шляхом оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю дегазації (41 млн. грн.);
- допомогу вугле- і торфодобувним підприємствам у розвитку необхідних виробничих потужностей (1293 млн. грн.).

При цьому крім прямої підтримки за рахунок бюджетних коштів у галузі надавалася також опосередкована допомога у вигляді податкових пільг. Так, у 2010–2013 рр. податок на прибуток підприємств було знижено на 85 млн. грн. Більше того, згідно із спеціальними нормативно-правовими актами (стосувались як окремих підприємств, так і вугільно-енергетичної галузі в цілому), було надано урядові гарантії на позики.

Фінансовий сектор

В Україні, як і в країнах ЄС, сектор банківських і фінансових послуг, у тому числі найбільші та найважливіші банки та фінансові установи, дуже сильно постраждав унаслідок фінансової кризи 2008–2009 рр. Відповідно, Національний банк України вжив антикризових заходів з метою надання допомоги фінансовому сектору, розпочав рекапіталізацію ряду банків за участі держави, надання урядових гарантій та розширення механізмів захисту вкладників.

Крім того, у 2011 р. на базі ПАТ "Родовід Банк" був створений спеціалізований санаційний банк *, якому на п'ятирічний строк були надані спеціальні повноваження з управління проблемними активами державних банків та банків, рекапіталізованих за участі держави. Ця рекапіталізація була тимчасовим заходом, спрямованим на відновлення стабільності та підтримку капіталізації фінансової системи. У 2008–2011 рр. на додаткову рекапіталізацію банків, у тому числі державних, було витрачено 54,8 млрд. грн. Ці заходи певною мірою знизили соціальне та економічне напруження, проте не принесли очікуваних результатів щодо відновлення платоспроможності та життєздатності рекапіталізованих банків. Оскільки рекапіталізація була тимчасовим заходом, спрямованим на відновлення стабільності та забезпечення капіталізації фінансової системи, необхідно було розробити стратегію, яка б забезпечувала компенсацію витрат державного бюджету внаслідок участі держави в рекапіталізації банків. Результатом таких дій стало збільшення кількості державних банків. Так, державна частка у статутному капіталі ПАТ "Родовід Банк" становить 99,9%, ПАТ "АКБ "Київ" – 99,94%, ПАТ "Укргазбанк" – 92%.

Підтримка відновлення платоспроможності та реструктуризації суб'єктів господарювання

Згідно з результатами дослідження, протягом останніх років Уряд України лише кілька разів розпочинав програми з надання підтримки реструктуризації

* Про утворення санаційного банку : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : № 880-р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/880-2011-%D1%80>.

суб'єктів господарювання, при цьому йшлося тільки про державні підприємства. Основними галузями, які отримували державну підтримку для реструктуризації та ліквідації, були хімічна, вугле- і торфодобувна. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробило і затвердило план дій з реструктуризації та ліквідації підприємств гірничої хімії та вжиття невідкладних природоохоронних заходів у зоні їх діяльності, а також реструктуризації підприємств з підземного видобування залізної руди. За його даними, значна кількість державних підприємств перебувають у скрутному становищі (тобто формально є банкрутами). Це дуже важливе зауваження. Насправді, цілком імовірно, що у дослідженні наведено дещо занижені обсяги допомоги державним підприємствам, оскільки у багатьох інших випадках надавалися також операційні субсидії та допомога у рамках програм “горизонтальної” підтримки. У цьому відношенні дослідження демонструє, що значні суми коштів ішли суб'єктам господарювання у різних галузях економіки України у вигляді операційної підтримки. Як приклад можна навести підтримку, що надавалася літако- та суднобудівній галузям, які отримували прямі субсидії з державного бюджету або користувалися пільговим режимом оподаткування. Так, загальні суми недоотриманих бюджетом коштів через надані цим двом галузям податкові пільги у 2013 р. сягнули, відповідно, 514 млн. і 107 млн. грн.

Підприємства літакобудівної галузі, згідно з Митним кодексом України, також мали привілеї у вигляді звільнення від сплати митних зборів. До того ж держава надавала пряму підтримку суб'єктам господарювання літако- та суднобудівної галузей у формі прямих субсидій з державного бюджету з метою компенсації місцевим бюджетам збитків від пільгового оподаткування таких підприємств.

Висновки

Надаючи коментарі або роблячи висновки щодо майбутніх тенденцій у системі державної допомоги в Україні, слід дуже обережно використовувати недавню практику державної підтримки і відповідні дані. Але в результаті проведеного нами аналізу галузевої підтримки можна відзначити таке.

По-перше, крім випадків, коли законодавство, яке передбачає надання галузевої підтримки у різних сферах, втрачає чинність до серпня 2017 р., різноманітні заходи, незалежно від того, застосовуються вони чи фінансуються, мають вноситися до українського реєстру державної допомоги, а будь-яка пов'язана з ними діяльність – відстежуватися державним регулюючим органом.

По-друге, державна підтримка, спрямована на відновлення платоспроможності та реструктуризацію вугільної галузі, за законодавством ЄС, буде заборонена, починаючи з серпня 2017 р., і не надаватиметься. Більше того, з'явиться необхідність у перетворенні будь-яких нових податкових пільг або гарантуванні позик у галузі для забезпечення їхньої відповідності та використання на закриття неконкурентоспроможних видобувних підприємств, науково-дослідну та інноваційну діяльність, навчання та захист навколишнього середовища.

По-третє, різноманітні заходи з операційної підтримки у сталеливарній галузі, так само як і податкові та митні пільги в інвестиційній діяльності виробничих і переробних підприємств, у випадку їх продовження або повторного застосування суперечитимуть правилам ЄС щодо надання державної допомоги у сталеливарній галузі.

По-четверте, вживаючи заходів з відновлення платоспроможності та реструктуризації суб'єктів господарювання, які перебувають у скрутному становищі, зокрема, коли йдеться про велику кількість збиткових державних підприємств, українські органи влади повинні враховувати суворі обмеження, передбачені правилами надання державної допомоги у цьому контексті. Щодо можливої приватизації (після серпня 2017 р.) держава може визнати необхідність вжиття різноманітних заходів із стимулювання покупців (у тому числі списання боргів та надання податкових привілеїв). Проте у цьому зв'язку одразу ж постає питання про надання державної допомоги. Також слід пам'ятати про правила ЄС для "чутливих" галузей, які в Україні відіграють важливу роль, — вугільної, сталеливарної і суднобудівної.

Слід також зазначити, що брак державного фінансування може стати визначальним фактором у запобіганні повторному застосуванню потенціально сумнівної державної підтримки або потенціально проблематичних її ініціатив. Насправді, вже з поточної політики Уряду чітко зрозуміло, що на фоні надзвичайно глибокої кризи фінансування в Україні відбувається скорочення значної частини державних витрат, а з березня 2015 р. скасовано більшість податкових пільг і привілеїв, передбачених попереднім законодавством. При цьому в контексті своїх недавніх ініціатив з відновлення державних галузей, які мають істотне значення і перебувають у скрутному становищі, Уряд зосереджується виключно на операціях нефінансового характеру, намагаючись реструктурувати галузі шляхом удосконалення апарату управління *. Такий підхід дозволяє уникнути порушення будь-яких питань, пов'язаних з наданням державної допомоги.

Стаття надійшла до редакції 18 червня 2015 р.

* 100 найбільших державних підприємств України / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. — 2015. — квітень [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=4668a5fa-dafd-45e0-a583-29df6f9388d7&title=MinisterstvoEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkrainiSogodniOpublikovaloPershiyOgliad100-NaibilshikhDerzhavnikhPidprimstv>.