

**Запатріна І.В.,**

*кандидат економічних наук,*

*заступник директора Науково-дослідного фінансового інституту*

*при Міністерстві фінансів України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ПОЛІТИКИ ЄС**

Державне регулювання соціально-економічного розвитку країни є істотною ознакою сучасної ринкової економіки змішаного типу. Розумне поєднання ринкових і державних регуляторів дає можливість реалізовувати соціально-економічні цілі розвитку суспільства, досягати високої ефективності виробництва, стабільного економічного розвитку, забезпечувати соціальну справедливість. Без участі держави не можна розраховувати на досягнення таких стратегічних цілей, що є пріоритетними для України на сучасному етапі, як зміна структури ВВП у бік підвищення частки наукоємної продукції, суттєве зменшення його енергоємності, прискорений розвиток інфраструктури, переведення на ринкову основу діяльності житлово-комунального господарства, громадського транспорту та ін. Розв'язання цих завдань шляхом “саморегулювання” та заохочення приватних інвесторів без певних кроків з боку держави не видається можливим. Безумовно, одним з першочергових заходів у цьому напрямку повинно стати визначення державних пріоритетів на довго- й середньострокову перспективу та принципів державної підтримки реалізації стратегічних напрямків розвитку держави. Очевидно, що державна підтримка може дати позитивні результати лише тоді, коли спиратиметься на реальні цілі та можливості, визначені пріоритети та рішення, в іншому разі — це марнотратство державних коштів.

У теперішній час в Україні не визначено концептуальні засади участі держави у реалізації стратегії соціально-економічного розвитку. У суспільстві тривають наукові дискусії щодо ступеня втручання держави у ці процеси та форм і механізмів державного регулювання економічного розвитку. Формування таких концептуальних засад передусім потребує визначення поняття “державна допомога” та шляхів її здійснення в Україні.

Зважаючи на те, що Україною обрано стратегічний курс на євроінтеграцію і взято певні зобов'язання щодо приведення національної економічної політики у відповідність до норм і принципів Європейського співтовариства, автором поставлено за мету розглянути підходи, закріплені в законодавстві ЄС стосовно надання державної допомоги, та вивчити можливості щодо їх застосування в Україні.

За Установчою угодою Європейського Співтовариства<sup>1</sup> (далі — Угода), державною допомогою вважаються преференції у будь-якій формі: гранти і зменшення процентів на банківські позики, полегшення податкового тягаря, надання державних гарантій, викуп частки підприємства, закупівля державою товарів і послуг на привілейованих умовах. Перевага розцінюється

---

<sup>1</sup> *Учредительный* договір Європейського Сообщества. — Інтернет-ресурс: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred\\_docs.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs.htm)

ся як допомога, якщо вона надана за рахунок державних ресурсів. Іншими словами, допомога повинна мати певні наслідки для державного бюджету. З цього випливає, що допомога, у трактуванні Угоди (ст. 87), може бути визначена як будь-що, надане державою за рахунок своїх ресурсів, або те, що вона не може отримати з належного їй. “Загальні” заходи економічної політики, спрямовані на економіку в цілому, допомогою не вважаються.

Європейське співтовариство надає велике політичне та економічне значення питанням регулювання державної підтримки і протягом останніх десятиріч реалізує чітку концепцію контролю за наданням державної допомоги в країнах-членах співтовариства. Відповідно до Угоди державна допомога, що викривлює конкуренцію в середині Співтовариства та суттєво підриває здорові конкуруючі сили, заборонена.

Законодавством ЄС встановлено такі принципи щодо регулювання державної допомоги<sup>2</sup>:

- несумісність державної допомоги зі спільним ринком;
- визнання можливості окремих видів допомоги;
- обов’язкова нотифікація усіх видів допомоги, навіть тих, що є безумовно дозволеними;
- дозвільний порядок надання державної допомоги;
- помірність (обсяг державної допомоги повинен співвідноситися з розміром проекту);
- правило “de minimis” – допустимість державної допомоги для малих та середніх підприємств.

Як бачимо, у певних визначених Угодою випадках Європейська Комісія дозволяє надання державної допомоги з огляду на очікуваний позитивний вплив, що справлятиме та чи інша програма допомоги на Співтовариство загалом, і санкціонує допомогу, коли вона виправдана такими потребами, як, скажімо, регіональний розвиток або сприяння впровадженню політики, що становить спільний інтерес, зокрема, захист довкілля, наукові дослідження, навчання тощо.

Дозволені форми державної допомоги визначені ст. 87 Угоди. До них належать:

- допомога, що має соціальний характер та надається окремим споживачам;
- допомога, спрямована на виправлення шкоди, заподіяної стихійними лихами або винятковими обставинами;
- допомога, націлена на:
  - сприяння економічному розвитку регіонів із вкрай низьким рівнем життя та високим процентом безробіття;
  - сприяння реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання серйозних економічних порушень в державі-члені;

---

<sup>2</sup> Учредительный договор Европейского Сообщества. – Интернет-ресурс: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred\\_docs.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs.htm)

- сприяння розвитку певної економічної діяльності чи певних економічних регіонів, якщо подібна допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі й не суперечить спільному інтересу;
- розвиток культури і збереження спадщини, якщо подібна допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі та конкуренції в межах Співтовариства і не суперечить спільному інтересу.

Зауважимо, що встановлення критеріїв допустимості державної допомоги залежить не стільки від специфіки галузей і підприємств, скільки від наявності недоліків та проблем на тому чи іншому ринку. Саме ці недоліки має компенсувати надання державної допомоги з метою розв'язання проблем, що існують на відповідному ринку. Серед таких недоліків у країнах ЄС передусім розглядаються невеликі за своїми обсягами інвестиції на дослідження та інновації, а також на підготовку та перепідготовку кадрів<sup>3</sup>. В Україні ці недоліки є більш суттєвими і пов'язані з деформованим ринковим середовищем.

Європейська Комісія проводить широку роз'яснювальну роботу з питань критеріїв застосування дозволеної державної допомоги. Роз'яснення головним чином стосуються надання допомоги регіонам, що відстають з точки зору розвитку, захисту довкілля, а також участі держави у порятунку і реструктуризації підприємств, які опинились у скрутному становищі. Комісія загалом прихильно ставиться до таких програм, але вважає, що вони повинні мати тимчасовий характер і діяти, доки ці програми не загрожують деформацією конкуренції, що не відповідає спільним інтересам Співтовариства.

Для того, щоб забезпечити надання державної допомоги виключно на принципах, закладених в законодавстві ЄС, Комісія ретельно вивчає програми допомоги та здійснює оцінку шкоди, яка може бути заподіяна державною допомогою в країні-члені ЄС операціям на спільному ринку. Особливо уважно вивчаються нові програми допомоги, що плануються країнами-членами, причому останні мусять повідомляти про них заздалегідь. Після ретельних досліджень Комісія вирішує, санкціонувати такі програми чи ні.

Європейська Комісія також досліджує програми допомоги, які незаконно реалізують країни-члени без попереднього повідомлення про це і не чекаючи санкціонування з боку ЄС. Інформацію про такі програми Комісія отримує в результаті надходження скарг від підприємств. У разі виявлення програм, що несумісні з інтересами Співтовариства в цілому, Комісія забороняє їх реалізацію та вимагає відшкодування збитків від країни-порушниці: реципієнт незаконної допомоги повинен повернути одержані кошти.

Моніторинг державної допомоги, який здійснюється Європейською Комісією, має значний вплив на щоденне життя Співтовариства і забезпечує три основні позитивні ефекти:

- обмежує програми допомоги до край необхідного обсягу і таким чином надає змогу уникнути марнотратства державних коштів;

---

<sup>3</sup> *Слеуваген А.* Реформирование системы государственной помощи: опыт стран ЕС // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – 132–133.

- запобігає викривленню конкуренції в середині Співтовариства, що було б шкідливим для єдиного ринку;
- підтримує економічне зростання і, як наслідок, сприяє підвищенню рівня зайнятості;
- сприяє поліпшенню рівня і якості життя, санкціонуючи лише ті програми допомоги, чії завдання насправді відповідають спільним інтересам — це розвиток відсталих регіонів, сприяння малому бізнесу, дослідження і розвиток, навчання або допомога підприємствам, які тимчасово перебувають у скруті, але за умови адекватної та ретельно контрольованої допомоги можуть перетворитися на джерела добробуту й додаткових робочих місць для громадян Співтовариства.

Щоб визначити, у яких випадках дії уряду, що створюють переваги для певних підприємств, опосередковано являють собою державну допомогу, Комісія розробила так званий принцип приватного інвестора. Відповідно до цього принципу владою можуть надаватися кредити, гарантії, вкладатися державні кошти, або вона може іншим способом брати участь у комерційних підприємствах, але при цьому має поводитися так само, як повів би себе приватний інвестор за аналогічних обставин. Таким чином, якщо, наприклад, держава вкладає кошти в компанію, що понесла фінансові збитки і не здатна вижити без державних грошей, то такі дії держави будуть являти собою допомогу. Або якщо держава придбає акції будь-якої компанії і роками не отримуватиме дивідендів чи прибутку на вкладені кошти, це теж буде вважатися допомогою. Отже, щоб виявити факт допомоги, Комісії необхідно порівняти ситуацію, що розглядається в контексті сформованої на той момент ринкової кон'юнктури, з поведінкою приватного інвестора в аналогічних умовах.

Важливим принципом, який повинен застосовуватися до державної допомоги, є її обмеженість у часі. Будь-який проект, що отримує державну допомогу, має з певного моменту почати обходитися без постійної підтримки з боку держави. Дії держави не повинні постійно підмінювати нормальні ринкові механізми. Тому, як тільки будуть усунуті ті чи інші проблеми, пов'язані з недосконалістю ринку, державну допомогу необхідно згорнути. У зв'язку з цим Європейська Комісія уважно аналізує тривалість надання допомоги і визначає, якими є способи її надання — тимчасовими чи постійними. Допомога, розрахована на невизначений період часу, навряд чи має шанси бути затвердженою Комісією: дозволи зазвичай видаються на конкретний термін.

Так, підтримка особливо відсталих регіонів може допомогти останнім вирівняти ситуацію і стати рівноцінними конкурентами для інших, більш розвинених регіонів. Проте після того, як відсталі регіони виправлять недоліки і позбудуться перешкод на шляху свого розвитку, більше не існуватиме жодних підстав для подальшого надання їм допомоги. У цьому випадку продовження програм державної допомоги стане дискримінаційним щодо розвинутих регіонів, які не отримують допомоги з боку держави, і Європейська Комісія вважатиме відповідну державну допомогу, спрямовану на регіональний розвиток, незаконною і такою, що суперечить завданню

Угоди. Так само може бути санкціоновано допомогу, спрямовану на реструктуризацію підприємства, якщо це одноразовий захід, який супроводжується планом реструктуризації, здатним відновити здоров'я і життєздатність підприємства, зберегти існуючі та створити нові робочі місця. Але і в цьому випадку через певний, погоджений з Комісією термін, ця допомога має бути припинена.

У країнах пострадянського простору, і зокрема в Україні, використовуються підходи до надання державної підтримки, які не можна визнати сумісними з політикою ЄС.

Так, дуже часто державна підтримка надається збитковим підприємствам для того, щоб посприяти їхньому розвитку або полегшити їхні труднощі. Як правило, ця допомога здійснюється без розрахунків та обґрунтувань, які б свідчили про те, що через певний обмежений час заходи державної допомоги зможуть докорінно змінити ситуацію на підприємстві, вивести його на шлях економічного зростання, зробити конкурентоспроможним на відповідному ринку. До речі, це відбувається в Україні по відношенню до підприємств вугільної галузі та АПК. Наслідком такої політики є консервація поточної ситуації, розтягування на роки існуючих проблем без будь-яких суттєвих поліпшень. Зрозуміло, що, з погляду безпосереднього отримувача допомоги та регіону його розташування, державна допомога видається абсолютним благом. Проте дуже часто трапляється так, що все, чого досягає зазначена політика з боку держави – це відстрочка неминучої реструктуризації, консервація або навіть загострення існуючих проблем, остаточна втрата конкурентоздатності підприємства, якому надається допомога.

Якщо розглядати цю політику в ширшому контексті, то така допомога швидше нагадує недозволену форму дискримінації. Підприємства-конкуренти отримувача допомоги мають працювати самотужки, щоб розвивати свій бізнес і залишатися конкурентоспроможними в боротьбі з тими, для кого державна допомога зробила непотрібними заходи по скороченню виробничих витрат або фінансування програм розвитку чи диверсифікації. У результаті підприємства, що не одержують державної підтримки, можуть потрапити у скрутне становище, яке позначиться на їхній конкурентоспроможності й здатності зберігати робочі місця для своїх працівників. Урешті-решт, увесь ринок страждатиме від державної допомоги і загальна конкурентоздатність економіки опиниться під загрозою.

Останніми роками в деяких країнах, і зокрема в Росії, з'явився такий підхід до надання державної допомоги, як підтримка “точок зростання”. Згідно з ним допомога має надаватися реальним або потенційним лідерам, які, вирвавшись вперед, “потягнуть” за собою регіон чи галузь і, відповідно, менш розвинуті підприємства<sup>4-5</sup>. Зазначений підхід, незважаючи на його певну привабливість, також не є сумісним з політикою ЄС у сфері держав-

---

<sup>4</sup> Авдашева С., Ястребова О. Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 113–124.

<sup>5</sup> Симачев Ю. Формы государственной поддержки // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 127–130.

ної допомоги, оскільки не позбавлений суб'єктивізму, створює нерівні умови для конкуренції та підґрунтя для корупції.

З огляду на викладене, при визначенні концептуальних засад надання державної допомоги необхідно відрізнити державну підтримку в рамках ефективного конкурентного середовища від державного втручання в економіку, яке спотворює ринкові принципи і ставить економічних суб'єктів у свідомо не рівні умови. Отже, удосконалення державного регулювання економіки передусім потребує встановлення принципів надання державної допомоги, критеріїв щодо визначення такої допомоги, об'єктів, форм та процедур її надання.

На сьогодні Україна знаходиться на досить значній часовій відстані від вступу до ЄС, але незважаючи на це, формування політики у сфері державної допомоги повинно проводитися на принципах, що закладені в законодавстві ЄС. Реформування системи надання державної допомоги та здійснення державних інвестицій в Україні слід розглядати як частину цілісної програми удосконалення системи регулювання економіки, яке призведе до внесення змін практично у всі сфери державної політики – промислову, податково-бюджетну, соціальну. Одним з найважливіших серед них є реформування бюджетної політики.

Зауважимо, що з 2003 р. в Україні запроваджено бюджетне кредитування підприємств, тобто надання за рахунок бюджету поворотної фінансової допомоги. Між тим, практично всі бюджетні видатки на розвиток окремих регіонів, галузей і підприємств, включаючи бюджетне кредитування, у розумінні Європейського Співтовариства є державною допомогою. Програми кредитування суб'єктів підприємницької діяльності за рахунок державного бюджету передбачають або часткове погашення державою відсотків за кредитами, отриманими у комерційних банках (до 10–12 %), або безпосереднє надання державою кредитів за відсотками, що є суттєво нижчими, ніж ті, що запроваджуються комерційними банками. І в першому, і в другому випадку це є державною допомогою, оскільки передбачає пільгові умови кредитування окремих підприємств за рахунок державних ресурсів або відмову держави отримати належні їй кошти за надані підприємствам фінансові ресурси.

Враховуючи зазначене, головними питаннями, що потребують вирішення при формуванні підходів до державної допомоги в Україні, є визначення обмеженого кола пріоритетів розвитку країни на середньо- та довгострокову перспективу та обсягу коштів, які держава планує виділити на їх реалізацію. Для кожного такого пріоритету повинні бути сформовані критерії відбору програм і проектів для інвестування. Причому при виборі цих пріоритетів та критеріїв необхідно врахувати, що державна допомога повинна задовольняти одній з наступних вимог:

- мати соціальний характер;
- сприяти економічному розвитку відсталих регіонів;
- допомагати розвитку певної економічної діяльності;
- бути націленою на подолання серйозних економічних порушень в країні.

Слід відмітити, що саме ці напрямки на сьогодні є найбільш актуальними в Україні. Зважаючи на обмежений обсяг бюджетних коштів, що можуть бути виділені для реалізації окреслених завдань, необхідно визначити, які з вказаних вимог стануть ключовими на перспективу, що, в свою чергу, потребує визначення перспективної моделі економічного розвитку держави.

Нагальною потребою є розробка концепції надання державної допомоги та на її базі проекту Закону України “Про державну допомогу”, ухвалення якого було заплановано на період 2002–2004 рр. ще у серпні 2002 р.<sup>6</sup>

З огляду на політику ЄС в означеній сфері, основні напрямки реформування системи державної допомоги повинні базуватися на таких принципах<sup>7</sup>.

1. *Відповідність критеріїв державної допомоги стратегічним напрямкам розвитку економіки регіонів або промислової політики.* При цьому самі стратегічні напрямки мають лишатися стабільними протягом досить тривалого періоду часу.
2. *Зрозумілість критеріїв та процедур надання державної допомоги.* Не лише органи виконавчої влади, а й учасники ринку повинні знати, чому державна підтримка надається тим чи іншим компаніям, та за якими процедурами приймаються відповідні рішення.
3. *Цільовий характер державної допомоги.* Державна допомога має спрямовуватися на вирішення визначеного, сформульованого в конкретних показниках завдання, яке відповідає пріоритетам державної соціально-економічної політики.
4. *Визначення і обґрунтування часового інтервалу надання державної допомоги,* що надасть можливість забезпечити виконання конкретних завдань, які піддаються кількісній оцінці.
5. *Використання конкурсних процедур у сфері розподілу коштів державної допомоги, насамперед, при здійсненні державного інвестування.*
6. *Запровадження принципу “прозорості” як при наданні державної допомоги, так і в процесі контролю за її використанням.* Суспільству повинна бути доступна інформація про отримувачів державної допомоги та її ефективність.
7. *Встановлення відповідальності за забезпечення ефективності державної допомоги.*

Безперечно, що на теперішньому етапі розвитку України, в умовах широкого застосування державної допомоги до певних сфер економічної діяльності та окремих підприємств, неможливо миттєво перейти на інші принципи участі держави у даних процесах. Це може викликати соціальні катаклізми та складні проблеми у функціонуванні окремих галузей або підприємств. Досить тривала практика надання допомоги з боку держави окремим суб'єктам економічної діяльності зробила їх повністю залежними

---

<sup>6</sup> *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 9.08.2002 № 440-р “Про схвалення плану заходів щодо виконання Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки”.

<sup>7</sup> *Авдашева С., Ястребова О.* Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 113–124.

від фінансових вливань і в один момент позбавити їх зазначеної підтримки означає руйнацію відповідних суб'єктів господарювання. Крім того, слід враховувати, що необхідність деяких форм підтримки, таких, наприклад, як субвенції на підтримку вугільної галузі чи підприємств АПК обумовлена системними проблемами у функціонуванні цих галузей, зокрема, деформованою ціновою політикою, а отже й диспаритетом цін на продукцію, що виробляється у вказаних галузях. Але кваліфікувати цю допомогу як таку, що спрямована на подолання серйозних економічних порушень, ми не можемо за певних причин. У вказаних сферах бюджетна підтримка не дає додаткового імпульсу для розвитку окремих видів діяльності чи підприємств, а компенсує диспаритет цін, що склався на відповідних ринках. Тобто у цих конкретних випадках державна підтримка суб'єктів економічної діяльності, що потерпають від диспаритету, не розв'язує економічні проблеми, існуючі на ринку, а дедалі більше деформує ринкове середовище і, як наслідок, справляє вплив, протилежний тому, який вважається Європейським Співтовариством допустимим при визначенні відповідності надання державної допомоги вимогам Угоди.

Виходячи з наведеного необхідно, концептуально визначивши принципи, критерії та форми надання державної допомоги в Україні, поступово скорочувати та переорієнтовувати видатки бюджету, які можна кваліфікувати як державну допомогу, на вирішення завдань економічного розвитку країни.