

УДК 33.06(44)

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В РАМКАХ ЄС

БУГАЄНКО Н., аспірант кафедри економічної теорії
та конкурентної політики КНТЕУ

Державна допомога суб'єктам господарювання є особливою формою втручання органів державної влади в економіку з метою стимулювання певної господарської діяльності. Внаслідок цього можуть виникати істотні небажані соціально-економічні наслідки, зокрема: дисбаланс на внутрішньому ринку (порушення функціонування ринкового механізму, створення специфічного клімату для підприємництва, неефективне витрачання великих обсягів державних ресурсів), а також нівелювання переваг міжнародної торгівлі. Отже, цілісна та прозора система регулювання державної допомоги потребує спеціальної законодавчої основи й адекватної інституційної спроможності. Призначення такої системи полягає не в обмеженні права держави надавати економічну допомогу, а в тому, щоб досягти визначених і необхідних цілей національного розвитку в спосіб, який не призведе до негативних наслідків для конкурентного середовища. Запровадження державної підтримки можливе лише у визначених межах, а саме: не повинні надаватись несправедливі конкурентні переваги; має утворитись "розумна суміш" регуляторних заходів.

Оцінка необхідності, достатності та сумісності з правилами вільного ринку конкретного заходу допомоги є багатоступеневою процедурою та передбачає його зіставлення з базовими принципами сучасної системи регулювання державної допомоги. Контроль за наданням державною допомогою як невід'ємного елементу національної конкурентної політики ґрунтується на зазначеному аналізі та є запорукою прозорості й ефективності державного впливу на економіку.

Питання щодо надання державної допомоги досліджували такі відомі зарубіжні фахівці, як Дж. Гілкріст, Я. Хойна, Е. Хезліт, а також провідні вітчизняні вчені, зокрема С. Касьянов, Е. Каліщук, С. Таран, О. Нів'євський, В. Ляшенко [1–6] та ін. Автори досліджують сутність поняття, етапи формування європейської системи регулювання державної допомоги, визначають передумови модифікації зарубіжного

досвіду для вітчизняної економіки. Однак питання економічного змісту та значення державної допомоги, її вплив на економічний розвиток України, а також її правове регулювання як на державному, так і на міжнародному рівні лишаються актуальними.

Метою статті є аналіз сутності та специфіки сучасних принципів регулювання державної допомоги в рамках ЄС, зокрема в частині контролю за наслідками її запровадження. Це дозволить осмислити європейський досвід підтримки суб'єктів господарювання з боку держави, з'ясувати чинні правила і вимоги, запровадження яких у вітчизняну практику регулювання державної допомоги сприятимуть формуванню ефективного конкурентного середовища, прогресивним структурним перетворенням, ринковій трансформації та інтеграції України у світовий економічний простір.

Базові принципи регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в Європейському Союзі викристалізувалися паралельно з формуванням спільного ринку та покладені в основу сучасної європейської політики. Починаючи з 2005 р., в результаті суттєвого реформування, функціонування системи контролю за наданням і використанням державної допомоги в ЄС спрямоване на надання "меншої та кращої допомоги" (*less and better aid*). При цьому аналіз напрямів запровадження підтримки суб'єктів господарювання у країнах – членах ЄС свідчить, що за останні роки відбулися значні структурні зрушення у бік збільшення частки сприяння реалізації горизонтальних цілей. Саме вони сфокусовані на підтримці проектів, що мають загальноєвропейське значення (зокрема таких, як інноваційний розвиток, підвищення рівня зайнятості, впровадження "зелених" технологій); створенні необхідних передумов для забезпечення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання (розвиток бізнес-середовища, сприяння науково-дослідній діяльності, інвестування у людський капітал, покращання загальної інфраструктури та якості державних послуг тощо) [7].

Сучасна європейська політика регулювання державної допомоги базується на дотриманні низки принципів: законності, використання ґрунтовного економічного аналізу, недискримінації, адекватності заходів захисту завданій шкоді, приватного інвестора (ринкового кредитора), інвестування ринкової економіки, підзвітності (контролю), адекватності інституцій, транспарентності (гласності), обмеження обсягу, тривалості та пропорційності, вибірковості.

Принцип законності передбачає спільну відповідальність Комісії ЄС та країн – членів ЄС щодо дотримання законодавства про державну допомогу; зростання ролі урядів у процесі контролю за наданням державної допомоги. У країнах – членах ЄС застосовується імперативний метод регулювання, тобто заборонена будь-яка державна допомога, крім дозволеної. Також необхідно наголосити на суттєвій інституційній особливості: розроблено унікальну процедуру надання

державної допомоги, коли країна – член ЄС має право виділяти державну допомогу, а Комісія ЄС – контролювати цей процес. Таким чином, рішення приймається національним органом, який зацікавлений у розвитку внутрішнього ринку, а затверджується наднаціональним органом, метою діяльності якого є захист спільного ринку. Тобто створено механізм погодження інтересів різних сторін, забезпечення їх балансу та об'єктивності прийняття відповідних рішень. Слід зауважити, що за законодавством ЄС ухвалення негативного рішення у випадку незаконної допомоги вимагає від країни-члена запровадження всіх необхідних заходів для повернення одержувачем зазначеної допомоги. Мета такого положення полягає у тому, щоб поновити ситуацію, яка існувала на товарному ринку до надання допомоги, оскільки одержувач втрачає при цьому необґрунтовані переваги від незаконної чи несумісної з правилами спільного ринку допомоги.

Незважаючи на прогрес, досягнутий за останні роки, повернення державної допомоги, яка є несумісною з правилами спільного ринку, являє собою складний за процедурою та довгостроковий процес, який може тривати десятиліття. Обсяги допомоги, що мала бути повернена у країнах – членах ЄС внаслідок ухвалення 132 рішень по відновленню ринкового становища за 2000–2008 рр. і для яких сума допомоги є відомою, наведено в *табл. 1* [8].

Таблиця 1

Обсяги державної допомоги, які підлягали поверненню одержувачами у країнах – членах ЄС у 2000–2008 рр., млн євро

Показники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Усього
Загальний обсяг допомоги, яка підлягала поверненню:	239.0	1146.8	1272.8	1015.0	4862.3	29.2	270.3	270.6	903.1	10009.1
• відшкодована одержувачем	16.7	962.1	1093.3	894.6	3963.4	14.2	94.5	78.5	470.6	7587.9
• втрати допомоги через банкрутство	201.0	76.3	63.3	0.7	870.9	0.0	45.0	2.0	0.0	1259.2
• заборгованість одержувача	21.3	108.4	116.2	119.7	28.0	15.0	130.8	190.1	432.5	1162.0

Загальна сума зазначеної допомоги становить близько 10 млрд євро. Абсолютна кількість рішень з цього питання за 2008 р. значно перевищує відповідні показники для 2006 і 2007 років. Крім того, рівень відшкодувань суттєво зріс у 2004 р. (майже в 4.4 раза порівняно з 2003 р.), проте у 2005 р. цей показник зменшився майже у 279 разів. Із 132 рішень завершено лише 65.9 % справ (*рис. 1*) [8]. Також необхідно відзначити, що переломним став 2004 р., коли було закрито 18 справ, що вдвічі перевищує рівень 2005 р. та в 6 разів більше за відповідний показник для 2006–2008 рр.

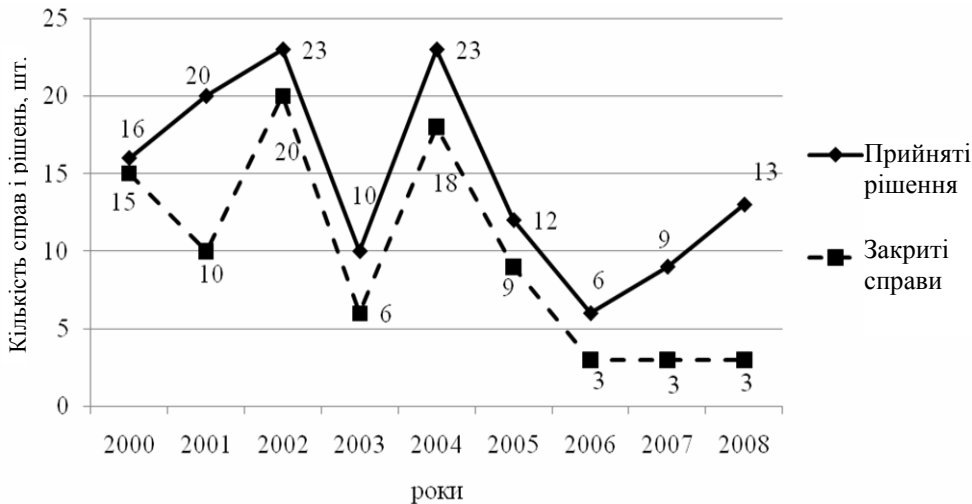


Рис. 1. Динаміка кількості прийнятих рішень і закритих справ щодо повернення державної допомоги у країнах – членах ЄС

Принцип використання ґрунтовного економічного аналізу. У процесі ухвалення рішень про надання допомоги необхідною умовою є проведення економічного аналізу причин державного втручання у дію ринкових механізмів, обрання правильних інструментів регулювання, виконання порівняльного аналізу переваг і негативних наслідків підтримки, обґрунтування схеми, строку, інтенсивності допомоги тощо. Для підвищення достовірності аналізу сумісності державної допомоги запроваджено так званий "балансовий тест", який стосується таких питань: чи заходи допомоги спрямовані на чітко визначені цілі, які представляють загальний інтерес (зростання, зайнятість, охорона навколишнього середовища тощо); чи є допомога належним інструментом досягнення цілей економічної політики; чи існує будь-який стимулюючий ефект, тобто чи змінює допомога поведінку одержувача; чи зміниться поведінка одержувача при меншому обсязі допомоги; чи розмір допомоги пропорційний вирішуваним проблемам; чи зберігають деформації конкуренції та обмеження торгівлі загальний позитивний баланс; чи є державна допомога необхідною та пропорційною тощо. Економічні інструменти балансового тесту не тільки дають відповіді на ці питання, а й доводять, що державна допомога є необхідною і пропорційною.

Процедура балансування передбачає складання загальної схеми для оцінки та порівняння різних елементів, яким надається певна значущість. Така схема дозволяє проаналізувати вплив державної допомоги на умови діяльності всіх зацікавлених сторін (одержувача, його конкурентів, споживачів, постачальників); на досягнення об'єктивних цілей, що становлять взаємний інтерес як щодо ефективності (виправлення ринкових провалів), так і щодо справедливості (розподіл добробуту). Всі цілі, що представляють спільний інтерес, можна охарактере-

ризувати як сприяння підвищенню ефективності та/або справедливості. Наступним етапом балансового тесту є оцінка, наскільки допомога правильно "сконструйована" для досягнення чітко визначеної мети; чи існують інші, менш деформуючі, інструменти для отримання тих же результатів. Крім того, допомога повинна фактично змусити одержувача змінити свою поведінку таким чином, щоб мета могла бути досягнута. Ця умова не буде виконуватися в тих випадках, коли допомога не потрібна, оскільки одержувач зможе досягти мети навіть за відсутності допомоги. Нарешті, сума допомоги не повинна перевищувати вартісний рівень, необхідний для досягнення цілі. Зазначений тест передбачає оцінку наслідків допомоги: негативний вплив у значних масштабах повинен бути компенсований адекватним високим рівнем позитивних ефектів. Якщо викривлення конкуренції виявилось обмеженим, позитивні ефекти можуть бути відповідно меншими. У таких випадках Комісія, як правило, проводить менш докладний балансовий аналіз [9, с. 2].

Принцип недискримінації є базовим у рамках ЄС, оскільки гарантує справедливі умови діяльності на товарному ринку, забезпечення рівних правил гри. Будь-яка державна допомога є втручанням у ринкове середовище, вона обумовлює необґрунтовані зміни у поведінці суб'єктів господарювання, тому збереження мінімального впливу на конкуренцію є ключовою вимогою. Із цим принципом кореспондується *принцип адекватності заходів захисту завданій шкоді*. Суть його полягає у тому, що заходи захисту для подолання негативного впливу державної допомоги не повинні перешкоджати справедливій та вільній торгівлі.

Принцип приватного інвестора (ринкового кредитора) застосовується з метою визначення появи будь-яких "штучних" переваг внаслідок втручання держави у ринковий механізм. Призначення тесту полягає у з'ясуванні того, чи була б надана перевага, якщо замість держави діяв учасник ринку, метою якого є отримання прибутку або забезпечення повернення вкладених ресурсів. Для того, щоб встановити факт надання державної допомоги, необхідно визначити: чи здійснив би приватний інвестор аналогічне фінансування за тих же обставин, чи утворена економічна перевага є наслідком нормальних ринкових умов або результатом урядового заходу. Тобто, за допомогою цього тесту порівнюються дії держави (як учасника товарного ринку) та суб'єкта господарювання за однакових обставин: аналізується природа утворених переваг; аналізується можливість зміни інтенсивності конкуренції на відповідному товарному ринку тощо [5, с. 14].

Принцип інвестування ринкової економіки застосовується на індивідуальній основі з метою вирішення декількох концептуальних завдань. Аналіз джерела наданого інвестування дозволяє кваліфікувати такий захід або як державну допомогу, або як звичайну господарську операцію: якщо держава забезпечує фінансування компанії за умов, які

є неприйнятними для відповідного суб'єкта господарювання, що діє в умовах ринкової економіки, то в такому випадку підприємству надається державна допомога. Крім того, реалізація зазначеного принципу здійсненна для змішаної економіки. Потрібно зазначити, що як держава, так і державні підприємства можуть бути інвесторами розвитку інших суб'єктів господарювання. При цьому на рішення державних підприємств впливають різні чинники через необхідність досягнення цілей національного значення, тоді як приватні підприємства, перш за все, керуються фактором прибутковості. Така відмінність, як правило, призводить до встановлення між державними підприємствами та органами влади певних фінансових відносин, які будуть відрізнятися від відносин, що існують між органами державної влади і приватними підприємствами. Однак державні підприємства не звільняються від дотримання правил конкуренції, тому кінцева мета застосування зазначеного принципу – гарантувати встановлення нейтралітету між державними та приватними підприємствами щодо застосування правил конкуренції, а також унеможливити дискримінацію приватних підприємств, які не мають зв'язків з органами державної влади та доступу до державних ресурсів [10, с. 7].

Принцип підзвітності (контролю) реалізується на національному (*ex-ante*) і наднаціональному (*ex-post*) рівнях контролю. Спочатку оцінюється необхідність запровадження заходу допомоги, співвідносяться можливі позитивні та негативні наслідки. Країни – члени ЄС можуть реалізовувати заходи допомоги тільки після їх затвердження Комісією ЄС, а також зобов'язані інформувати її про наміри щодо запровадження нових або зміни до існуючих програм допомоги (принцип "*stand still*"). Контроль на наднаціональному рівні стосується законності використання наданої допомоги; ступеня досягнення запланованої мети. Відмінності цілей різних етапів контролю представлено у *табл. 2* [9].

Таблиця 2

Завдання контролю щодо законності використання наданої допомоги в ЄС

Національний рівень	Наднаціональний рівень
Оцінка необхідності залучення обраної форми державних ресурсів	Оцінка (фінансова, соціальна) використаних коштів, залучених державних ресурсів
Аналіз і контроль за новими видами допомоги або внесення змін до існуючої	Визначення найефективнішої форми підтримки галузі, регіону тощо
Сприяння виконанню вимоги прозорості та звітності	Прогноз наслідків стосовно дій, що вже відбулись

Принцип адекватності інституцій, транспарентності (гласності) полягає у необхідності функціонування державних органів із достатніми повноваженнями для контролю за дотриманням законодавства. Наприклад, сучасні негативні економічні тенденції позначились і на пріоритетах державної підтримки, у зв'язку з чим у європейських країнах відбувається переоцінка повноважень відповідних інституцій. Зазначений принцип тісно пов'язаний із вимогою прозорості роботи державних регулюючих та/або контролюючих органів щодо забезпечення ефективної реалізації політики надання державної допомоги, він реалізується за кількома напрямками: законодавчо визначаються особливості надання схем державної підтримки, можуть передбачатись спрощені процедури (зокрема "відкритого розслідування"); запровадження інформування один одного країн – членів ЄС [5, с. 60]. Комісія ЄС вимагає від країн – членів ЄС надавати детальні річні звіти про використання дозволених схем державної допомоги. Існує низка інформаційних джерел щодо забезпечення відкритості інформації: всі зміни законодавства публікуються в Офіційному журналі ЄС; додатковим джерелом є регулярне офіційне видання – *Scoreboard*; реєстр державної допомоги щодо рішень Комісії ЄС [11, с. 89].

Принцип обмеження обсягу, тривалості та пропорційності. Схеми допомоги, що застосовуються в Європейському Союзі, обмежені в обсягах, у часі та сферою застосування. Тобто, встановлена вимога регресивності (поступове зменшення загального обсягу) підтримки [9, с. 10]. Умови реалізації зазначеного принципу залежать від інтенсивності допомоги, яка вимірюється за допомогою валового грантового еквіваленту. Максимально допустима межа інтенсивності встановлюється для всіх видів дозволеної допомоги. Допомога розглядається як пропорційна, якщо той самий результат не може бути досягнутий із меншим обсягом допомоги та меншими викривленнями конкурентного середовища. Обсяг та інтенсивність допомоги мають бути обмеженими до необхідного мінімуму, при якому потрібний вид діяльності міг би існувати. Якщо допомога перевищує зазначений рівень, то її одержувач отримує необґрунтовані вигоди від непередбачуваного прибутку, що обмежує конкуренцію та деформує національне економічне середовище.

Принцип вибірковості вирізняє державну підтримку з-поміж інших державних заходів загального характеру, які стосуються неозначеного кола суб'єктів господарювання (певної сфери діяльності). Таким чином, підтримка завжди має своїх одержувачів, яким надається не просто перевага, а саме сприяння; носить спеціальний характер, оскільки створює штучні переваги для певних суб'єктів господарювання або виробництва певних товарів. Відповідно, якщо урядовий захід не утворює преференцію, то це є правомірною формою здійснення економічної політики держави.

Отже, надання державної допомоги, за умов дотримання відповідних вимог, детермінованих розглянутими вище принципами, є од-

ним із ефективних шляхів розв'язання економічних, соціальних і політичних проблем, досягнення національних цілей розвитку. Запровадження державної допомоги в багатьох випадках виправдане щодо інтересів суспільства. Більше того, обґрунтована тимчасова підтримка може не тільки сприяти підвищенню конкурентоспроможності її одержувача, а й мати загальний позитивний вплив на конкурентне середовище в цілому. Однак через вплив державної допомоги на конкуренцію й торгівлю в межах спільного ринку, а також можливість настання інших негативних наслідків ЄС дотримується жорсткої детально регламентованої політики щодо втручання держави у функціонування ринку й застосовує всілякі механізми для попередження виникнення будь-якої залежності суб'єктів господарювання від державної допомоги. Якщо підтримка є необхідною для досягнення певних соціально-економічних цілей, то вона все одно має бути зведена до мінімуму, який обумовлюється необхідністю досягнення бажаного результату та одразу ж після досягнення поставленої мети надання такої допомоги має бути припинено.

Розглянуті базові принципи регулювання державної допомоги виступають своєрідним "фільтром" для попередження неефективного, необґрунтованого та несвоечасного урядового втручання. Зазначені принципи роблять систему контролю за державною допомогою більш впорядкованою, придатною для цілей ринкової економіки. Їх реалізація вимагає проведення аналізу заходів підтримки, особливостей функціонування всіх зацікавлених учасників ринку в рамках існуючого законодавства. Саме вони є умовою збереження конкурентного середовища та сталого економічного розвитку в процесі розв'язання національних завдань.

Урахування принципів надання державної допомоги в ЄС у вітчизняній практиці сприятиме становленню адекватної сучасним вимогам системи регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання, яка забезпечить прогресивні структурні зрушення в національній економіці, не деформує ринково-конкурентне середовище і дозволить Україні раціонально інтегруватись у світову економіку. Це передбачає розробку методологічних засад політики України у сфері державної допомоги для оптимізації майбутніх управлінських рішень, що може бути предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гілкріст Дж.* Коментар щодо розвитку державної політики та законодавства України у сфері надання державної допомоги [Електронний ресурс] / Джозеф Гілкріст Дж. // *Контракты*. — 2004. — № 30. — Режим доступу до журн. : http://www.kontrakty.com.ua/show/ukr/print_article/4/3020043370.html.

2. *Калищук Е.* Принципи та правові засади надання державної допомоги в Європейському Союзі / Е. Калищук, Я. Хойна // Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС ; [за ред. С. Касьянова]. — К. : Нора-Друк, 2004. — С. 10–15.
3. *Хезлитт Э.* Спасение отрасли "икс" или Правительственное регулирование цен / Э. Хезлитт // Конкурентная Россия. Метаморфозы конкуренции. Конкурентная политика. Экономический рост. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2004. — С. 302–303.
4. *Державна* допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС / [за ред. С. Касьянова]. — К. : Нора-Друк, 2004. — 86 с.
5. *Правове* регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України : навч. посіб. / О. В. Нів'євський, С. В. Таран, Н. І. Лещенко. — К. : Центр учбової л-ри, 2007. — 180 с.
6. *Ляшенко В. І.* Регуляторна політика в Україні: методологія формування та режими реалізації в сфері малого підприємництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 "Економіка та управління національним господарством" / В. І. Ляшенко. — Донецьк, 2008. — 32 с.
7. *Facts and figures on State aid in the EU Member States* [Електронний ресурс] / Commission Staff working document. — 2009. — Way of access : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html.
8. *Vademecum. Community law on State aid* [Електронний ресурс] / European Commission. Directorate-General for Competition. — 2008. — Way of access : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf.
9. *Common principles for an economic assessment of the Compatibility of state aid under article 87.3* // European Commission. Competition. — 2004. — Way of access : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf.
10. *Про застосування* статей 92 та 93 Договору ЄЕС та статті 5 Директиви Комісії 80/723/ЄЕС про державні підприємства у виробничому секторі [Електронний ресурс] / Повідомлення Комісії державам-членам. — № 93/C307/03. — Режим доступу до док. : http://europa.europa.eu/DocumentView/tabid/28/Type_ID/10000065/Publisher_ID/10003637/Group_id/792322/Default.aspx?Regnumber=307%2f03. — (Державний департамент з питань адаптації законодавства. Офіційний переклад Міністерства юстиції України).
11. *Розробка* пропозицій щодо шляхів гармонізації промислової і конкурентної політики, у тому числі врегулювання надання суб'єктам господарювання державної допомоги (2-й етап) : УДК 338 ; № ДР 0106U009353 ; Інв. № 05–05. — К. : 2006. — 180 с. — (наук. досл. Центр комплексних досліджень з питань антимонопольної політики).