

Т. А. Комашенко,  
к. держ. упр., головний спеціаліст відділу інвестиційно-інноваційної політики,  
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ

T. Komashenko,  
Ph.D., Chief-desk officer division of investment-innovative policy  
Ministry of economic development and trade of Ukraine

### THE DEVELOPMENT OF PUBLIC AID

**У статті розглянуто правила та стандарти державної допомоги як цілісного механізму та здійснено аналіз сучасної європейської політики в сфері регулювання державної допомоги.**

**The article deals with the rules and standards of public aid as a holistic mechanism and the analysis of modern European policy of the regulation of public aid.**

*Ключові слова: державна допомога, правила державної допомоги, стандарти ЄС.  
Key words: public aid, rules of public aid, standards EU.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З метою дотримання зобов'язань, взятих Україною при підписанні Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, 1 липня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання". Даний Закон встановлює правові засади надання державної допомоги та її моніторингу, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкурентного ринку, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги тощо [5].

Водночас багато питань підлягають детальному врегулюванню вторинним законодавством за трирічний період з дати опублікування Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" (2 серпня 2014 року) до дати набрання ним чинності (2 серпня 2017 року).

Покрокова розбудова системи державної допомоги в Україні потребує проведення інвентаризації існуючих схем державної підтримки та створення матриці змін до нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до стандартів ЄС.

Заходи з реформування механізмів прямої та непрямой державної підтримки діяльності суб'єктів господарювання, що визначені чинним законодавством, мають розглядатись не тільки в контексті виконання зобов'язань, окреслених діючою договірною-правовою базою відносин з ЄС, але й в рамках модернізації системи управління державними фінансами.

Здійснення аналізу сучасної європейської політики в сфері регулювання державної допомоги та вивчення досвіду створення системи державної допомоги у країнах-членах ЄС, які нещодавно приєдналися до європейської спільноти, дозволить здійснити необхідні кроки на шляху проведення реформ.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проведений аналіз наукових досліджень у сфері розвитку системи державної допомоги дозволяє стверджу-

вати, що питання, пов'язані з модернізацією вітчизняної системи державної підтримки, та окремі аспекти функціонування системи державної допомоги в країнах Європейського Союзу, були висвітлені у працях вітчизняних вчених, а саме: Е. Лібанової, М. Бараша, Ю. Кравченка, Д. Блінди, С. Таран, О. Нів'євського, Н. Лещенко, Д. Лагутіна, В. Семиноженка, Д. Чернікова, Ю. Дитюк та ін.

Проте можна констатувати про обмеженість досліджень з даної проблематики щодо розвитку національної системи державної допомоги в аспекті правил державної допомоги ЄС як цілісного механізму, що забезпечує її ефективне спрямування та використання суб'єктами господарювання, а також реформування законодавчої бази у цій сфері.

#### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є висвітлення правил державної допомоги та аналіз сучасної європейської політики в сфері регулювання державної допомоги в контексті розвитку національної системи державної допомоги щодо приведення її у відповідність до стандартів ЄС.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Говорячи про державне втручання у економічну діяльність суб'єктів господарювання через надання їм державної допомоги — субсидій, преференцій та пільг, треба зважати наскільки суттєво це впливає на конкуренцію та торгівлю, становить негативний вплив на діяльність інших підприємств, які не отримують такої допомоги.

Адже, виходячи із положень статей 107, 108, 109 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), в принципі, державна допомога є несумісною зі спільним ринком ЄС та її надання може бути виправданим тільки у виключних випадках [2].

Пояснення державної допомоги, що наведено в статті 107 (1) ДФЄС, містить різні елементи та наявність сукупності даних елементів дозволяє кваліфікувати захід як державну допомогу.

Захід державного втручання вважається державною допомогою, якщо:

- застосовується до адресата допомоги, що є суб'єктом господарювання;
- підтримка надається державою (органом державної влади, державним підприємством) або приватним органом, який контролює держава та за рахунок державних ресурсів;
- спотворює або може спотворити конкуренцію тією мірою, якою він впливає на торгівлю між державами-членами ЄС;
- направлений на виробництво певних товарів або підтримку певних підприємств;
- надає економічну перевагу, яку підприємство не могло б отримати за нормальних ринкових умов.

Правила надання державної допомоги застосовуються лише в тому випадку, якщо адресат допомоги є суб'єктом господарювання. Відповідно до прецедентної практики суду ЄС суб'єктами господарювання є особи, які ведуть економічну діяльність незалежно від їх юридичного статусу та способу фінансування. Економічною діяльністю визнається будь-яка діяльність щодо пропозиції товарів та послуг на ринку.

При цьому правовий статус особи за національним законодавством не є вирішальним — одним суттєвим критерієм у визначенні відношення до суб'єкта господарювання є те, що ця особа здійснює економічну діяльність та застосування правил державної допомоги не залежить від того, чи є діяльність юридичної особи прибутковою, чи ні, бо неприбуткові організації можуть пропонувати товари та послуги на ринку. Також, якщо особа веде одночасно економічну і неекономічну діяльність, вона вважається такою, яка веде лише економічну діяльність.

Термін "суб'єкт господарювання", що міститься в Законі України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання", вживається у значенні, наведеному в Законі України "Про захист економічної конкуренції" [6], та корелюється із правовою концепцією державної допомоги ЄС.

Дія статті 107 ДФЄС не поширюється на діяльність держави, що реалізує свої владні повноваження або на державні організації, які діють у якості державних органів влади. До таких видів діяльності відноситься:

- армія та поліція;
- безпека та контроль польотів;
- безпека та контроль морських перевезень;
- контроль забруднення навколишнього середовища;
- організація, фінансування та забезпечення утримання ув'язнених в пенітенціарних закладах [2].

Виключення щодо застосування правил державної допомоги визначені частиною другою статті 3 Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та співвідносяться з практикою ЄС, окрім надання підтримки державою у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства.

Також не підпадає під дію Закону підтримка господарської діяльності, яка пов'язана з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес (у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг), перелік яких має бути визначений рішенням Кабінету Міністрів України.

Послуги загального економічного інтересу (services of general economic interest) — є життєво важливими для суспільства, впливають на якість життя людей. Статтею 36 Європейської хартії основних прав визначено, що доступ до послуг, що становлять загальноекономічний інтерес, є основоположним правом.

Критерії послуги загальноекономічного інтересу визначені Судом ЄС у 1994 році, а саме:

- має бути важливою для щоденного життя споживачів;
- має бути доступною для всіх споживачів;
- має надаватись на рівних умовах у попередньо встановленій кількості за встановленою ціною та регулярністю.

До таких послуг належать: радіомовлення, телекомунікаційні послуги, послуги з газо- й електропостачання, транспортні та поштові послуги тощо.

Поняття "послуг загальноекономічного інтересу" тісно пов'язане із поняттям "обов'язків з універсального обслуговування", а саме: обов'язків, покладених на одну або декілька компаній певної галузі щодо поставки продукції або надання послуг для всіх громадян, часто, хоча і не завжди, на недискримінаційній основі.

Чи є державна підтримка в наданні послуг загальноекономічного інтересу державною допомогою, і в яких випадках, було достатньо невизначеним питанням до рішення Європейського Суду у справі Альтмарк [2], а саме: режим контролю державної допомоги не застосовується до компенсації, наданої будь-якому суб'єкту господарювання на рахунок зобов'язань щодо громадських послуг, якщо виконуються чотири умови:

- на підприємство-одержувача (бенефіціара) було покладено надання чітко визначених послуг загального економічного інтересу;

- параметри для розрахунку компенсації мають бути встановлені заздалегідь об'єктивним та прозорим способом;

- компенсація не перевищує того, що необхідно для покриття всіх або частини витрат, що виникли під час надання послуги загального економічного інтересу з урахуванням розумного прибутку;

- якщо підприємство (бенефіціара) не було обрано відповідно до процедури державних закупівель, рівень компенсації повинен визначатись шляхом порівняння з аналізом витрат, які б типове підприємство понесло б за таких умов (з урахуванням надходжень і розумного прибутку).

Держави — члени відповідають за фінансування послуг загального економічного інтересу та за розрахунок додаткових витрат при наданні таких послуг.

Акти, які регулюють правила державної допомоги, що застосовуються до послуг загального економічного інтересу [2]:

- Повідомлення Комісії про застосування правил державної допомоги в Європейському Союзі до компенсації для надання послуг загального економічного інтересу (2012);

- Рішення Комісії від 20.12.2012 про застосування статті 106 (2) ДФЄС щодо державної допомоги у вигляді компенсації окремим підприємствам за надання послуг загального економічного інтересу;

- Регламент Комісії про застосування статей 107 та 108 ДФЄС до незначної допомоги, яка надається суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу;

- Повідомлення Комісії щодо державної допомоги у формі компенсації державних послуг (2011).

До державних послуг (public services) відносяться послуги загального інтересу (services of general interest) та послуги загального економічного інтересу (services of general economic interest).

Послуги загального інтересу охоплюють багато сфер, у тому числі: охорони здоров'я, поведження з відхода-

ми, освітні, охоронні, соціальні, комунальні послуги, водопостачання тощо. Дані послуги є державними, та не можуть надаватись на комерційні основи в умовах ринкової конкуренції.

Так, правила державної допомоги не застосовуються до діяльності закладів охорони здоров'я, які безпосередньо фінансуються з внесків на соціальне забезпечення та інших державних джерел, та надають свої послуги безкоштовно на основі всезагального доступу, а також закладів освіти, які фінансуються та контролюються державою в рамках державної системи освіти. Такі заклади не являються суб'єктами господарювання відповідно до рішень Європейського Суду та Суду загальної юрисдикції ЄС.

Фінансування державою будівництва та розширення транспортної інфраструктури, яка не передбачається для комерційного використання, не є державною підтримкою, бо такий захід відноситься до державної політики, а не до економічної діяльності. Це стосується загальної інфраструктури, такої як автомобільні дороги спільного призначення, мости або канали, які доступні для спільного використання.

Тоді як будівництво за рахунок державних ресурсів будь-якого типу транспортної інфраструктури, яка буде експлуатуватись економічно, наприклад, злітно-посадкової смуги аеропорту для комерційних перевезень, є економічною діяльністю та підпадає під правила державної допомоги.

Якщо така інфраструктура використовується для економічної та неекономічної діяльності одночасно, то державне фінансування підпадає під правила державної допомоги лише, якщо вона покриває вартість витрат, пов'язаних з економічною діяльністю, і не більше.

Двома окремими та взаємодоповнюючими передумовами для припущення приналежності заходи до державної допомоги є надання переваг певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів прямим чи непрямым способом через державні ресурси та приналежність допомоги до дій держави. Для оцінки заходу за статтею 107 (1) ДФЕС ці передумови розглядають разом, оскільки обидві пов'язані з державним впливом.

Відтак, у випадках, коли державний орган влади надає допомогу бенефіціару або визначає приватну чи державну організацію проводити цей захід, така допомога вважається ініційованою державою. Приналежність такого заходу до дій держави менш очевидна, якщо переваги надаються через посередницьку організацію — державну чи приватну, і особливо через державні підприємства.

Державні ресурси включають усі ресурси державного сектору, включаючи регіональні, та, за певними обставинами, ресурси приватних організацій.

Інструменти державної допомоги розмежовані на групи та використовуються вибірково на певні цілі.

Так, статтею 4 Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" визначено форми державної допомоги, одними з яких є субсидії та дотації [5].

Основною нормативно-правовою базою стосовно субсидій в рамках СОТ є стаття 1 та 2 Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, що містить заходи, які вважаються субсидіями.

Субсидія пов'язана з фінансовим сприянням, що надається на території члена СОТ урядом або будь-яким державним органом, коли: уряд практикує пряме переведення коштів, наприклад, дотацій, позик або вливань капіталу; уряд відмовляється від доходів, що йому належать або не стягує їх; уряд надає товари або послуги, крім загальної інфраструктури, або закуповує товари або послуги; уряд здійснює платіж або доручає здійснювати ви-

щезазначені функції приватній організації. При цьому, субсидія має бути адресною.

Відповідно до положень наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію" (із змінами) [4] субсидії обліковуються за кодами класифікації видатків бюджету 26 10 "Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)" та 32 10 "Капітальні трансферти (установам, організаціям)". Дані коди стосуються прямого бюджетного фінансування одержувачів бюджетних коштів — суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які не мають статусу бюджетних установ, уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їх виконання кошти бюджету. У такому випадку, коли одержувач бюджетних коштів бере участь у реалізації певних заходів або бюджетних програм, захід не може кваліфікуватись як державна допомога.

При цьому одержувачів бюджетних коштів потрібно відрізнити від розпорядників бюджетних коштів — бюджетних установ в особі їх керівників, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету згідно із бюджетним законодавством [1].

Водночас поняття "субсидія" в Бюджетному кодексі України пов'язане виключно з житловими субсидіями, які надаються за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [1].

Крім того, існує прогалина в законодавчому врегулюванні поняття "дотація", адже в Бюджетному кодексі поняття дотацій суб'єктам господарювання не визначено зовсім, а даний термін вживається в контексті міжбюджетних відносин.

При цьому статтею 16 Господарського кодексу України визначено перелік цілей, на які можуть надаватись дотації суб'єктам господарювання, а саме: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом [3].

Статтями 5 та 6 Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" визначено допустимість надання державної допомоги та її категорії, що співвідносяться із положеннями статті 107 ДФЕС щодо сумісності такої допомоги з внутрішнім ринком в країнах ЄС.

Частина друга статті 6 Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" передбачає визначення низки детальних правил щодо оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, які мають бути затверджені вторинним законодавством стосовно таких категорій державної допомоги:

- допомога для забезпечення розвитку регіонів;
- підтримка середнього та малого підприємництва;
- допомога на професійну підготовку працівників;
- допомога на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць;
- допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання;

— допомога на захист навколишнього природного середовища;

— допомога на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність.

Зазначені категорії державної допомоги відносяться до горизонтальних категорій, які в законодавстві ЄС регулюються відносно лімітів допомоги, політики та цілі, необхідності, пропорційності та тривалості різними правовими інструментами в системі державної допомоги. Горизонтальна допомога — це допомога, яка не пов'язана з конкретним суб'єктом підприємництва або галуззю, та потенційно менше впливає на порушення конкуренції ніж секторальна допомога.

Наприклад, у системі державної допомоги країн ЄС критерії оцінки допустимості регіональної допомоги визначаються її метою, а саме: забезпечення регіонального розвитку в регіонах з низьким показником ВВП на душу населення при збереженні рівних умов між державами-членами ЄС.

Список таких регіонів (карта регіональної допомоги) має бути розроблений державою-членом ЄС відповідно до нормативних актів, затверджених Європейською комісією.

Відтак, заходи регіональної державної допомоги вважаються сумісними із положеннями статей 107 — 109 ДФЄС, якщо вони задовольняють такі критерії:

- вклад у визначену мету спільного інтересу;
- необхідність державного втручання;
- доцільність заходу допомоги;
- стимулюючий ефект;
- пропорційність допомоги (зведення допомоги до мінімуму);
- уникнення негативного впливу на конкуренцію та торгівлю між державами-членами;
- прозорість допомоги.

Регіональна допомога може бути ефективною, якщо вона надається для залучення додаткових інвестицій, і в деяких випадках, регіональна інвестиційна допомога може бути доповнена регіональною оперативною допомогою. Така допомога може бути розрахована з посиленням на вартість інвестицій для інвестиційного проекту або з урахуванням кошторису витрат на заробітну плату для новостворених робочих місць в рамках реалізації проекту. Інтенсивність допомоги (ліміт допомоги) не повинна перевищувати 50% від допустимих витрат. Проте максимальна допустимість допомоги може бути збільшена для малих та середніх підприємств (до 20% для малих підприємств та до 10% для середніх підприємств).

## ВИСНОВКИ

Із запровадженням системи державної допомоги Україна зможе отримати низку переваг, а саме:

- дозволить більш ефективно витрачати державні ресурси, що сприятиме розвитку системи управління державними фінансами;
- сприятиме уникненню непрозорого субсидювання окремих підприємств, що дозволить зменшити корупційні ризики;
- дозволить підвищити рівень економічної конкуренції, уникаючи необгрунтованого надання штучних переваг окремим суб'єктам господарювання;
- підвищить результативність такої допомоги, враховуючи економічно виправдані підстави її надання;
- сприятиме впровадженню стратегій розвитку відповідно до кращих міжнародних практик;
- сприятиме виконанню міжнародних зобов'язань України та адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

Наразі в українському законодавстві використовується поняття "державна підтримка", що є більш загальним поняттям та стосується будь-які форми державної підтримки суб'єктів господарювання, тоді як власне поняття "державної допомоги" охоплюється концепцією державної підтримки як один з її різновидів.

Відтак, існує необхідність перегляду схем державної підтримки, визначених чинним законодавством, що дозволить внести необхідні зміни до нормативно-правових актів для кваліфікування заходів державної підтримки як державної допомоги. Зокрема це стосується законодавчої бази у сфері державної підтримки інвестиційної діяльності, на реформуванні якої будуть зосереджені наші подальші дослідження.

## Література:

1. Бюджетний кодекс України // Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Глосарій термінів у сфері державної допомоги: матеріали Crown Agents та її партнерів по консорціуму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Glossary-of-SA-Terms\\_Ukr.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Glossary-of-SA-Terms_Ukr.pdf)
3. Господарський кодекс України // Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
4. Про бюджетну класифікацію // наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=356065&cat\\_id=355990](http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990)
5. Про державну допомогу суб'єктам господарювання // Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>
6. Про захист економічної конкуренції // Закон України від 11.01.2001 № 2210-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>

## References:

1. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 8 August 2010).
2. The official site of Project: "Harmonisation of Public Procurement System in Ukraine with EU Standards" (2015), "Glosarii terminiv v sferi derzavnoi dopomogi", available at: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Glossary-of-SA-Terms\\_Ukr.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Glossary-of-SA-Terms_Ukr.pdf) (Accessed 29 March 2015).
3. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Commercial Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (Accessed 14 March 2003).
4. The official site of Ministry of finance (2011), "Pro budzetnu klassifikaziu", available at: [http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=356065&cat\\_id=355990](http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990) (Accessed 26 December 2013).
5. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "Pro derzavnu dopomogu subiekтам gospodaruvannia", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (Accessed 2 August 2014).
6. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Pro zaxist ekonomichnoi konkurensii", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (Accessed 27 February 2001).

*Стаття надійшла до редакції 29.07.2015 р.*