

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 338.246.2

Ю. СТЮАРТ,
руководитель проекта ЕС "Гармонизация системы государственных закупок в Украине со стандартами ЕС"
(Ирландия),
С. ЦЕМНОЛОНСКИС,
старший эксперт по вопросам государственной помощи
проекта ЕС "Гармонизация системы государственных закупок в Украине со стандартами ЕС"
(Литва)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ В ОТДЕЛЬНЫХ "ЧУВСТВИТЕЛЬНЫХ" ОТРАСЛЯХ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ *

Раскрыты понятие и принцип базовой классификации государственной помощи с учетом ее целей. Рассмотрены правила предоставления и объемы отраслевой государственной помощи в ЕС и государственной поддержки в отдельных "чувствительных" отраслях экономики в Украине, таких как металлургическая, угольная, а также в финансовом секторе, включая государственную помощь на восстановление платежеспособности и реструктуризацию субъектов хозяйствования, находящихся в сложном положении. Сделаны выводы о предоставлении государственной помощи в "чувствительных" отраслях экономики Украины в будущем с учетом норм и стандартов ЕС.

Ключевые слова: государственная помощь, отраслевая государственная помощь, государственная помощь в "чувствительных" отраслях экономики, правила предоставления государственной помощи, правила ЕС, восстановление платежеспособности.

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;

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

* Высказанные в этой статье взгляды авторов ни в коем случае не отображают позицию Европейского Союза или любой подконтрольной ему либо связанной с ним организации.

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 Украины “О государственной помощи субъектам хозяйствования” * был принят Верховной Радой Украины в июле 2014 г. и в полном объеме вступит в силу в августе 2017 г. Во исполнение обязательств в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС, а также согласно Договору об Энергетическом сообществе, закон определил Антимонопольный комитет Украины (АМКУ) органом, уполномоченным осуществлять регулирование и вести реестр предоставления государственной помощи в стране. Этим законом устанавливаются требования к информированию о предоставлении государственной помощи, анализу и утверждению АМКУ новых программ, пересмотру действующей системы государственной помощи (будет существовать до августа 2017 г.) и ее согласованию с соответствующими нормами ЕС, определяется система мониторинга и отчетности в системе государственной помощи в Украине.

Государственная помощь – понятие, тесно связанное с влиянием на конкурентные условия, дотациями, налоговыми льготами и другими формами государственной поддержки, оказываемой определенным субъектам хозяйствования и, соответственно, способной отрицательно сказываться на других. Каждая страна (в том числе Украина и все государства – члены ЕС и ВТО) поддерживает экономическую деятельность своих хозяйствующих субъектов, используя для этого разнообразные инструменты, среди которых субсидии, налоговые льготы и другие средства опосредованной помощи.

За последние 60 лет система регулирования государственной помощи в ЕС достигла значительного прогресса. Сегодня в ЕС, кроме тех случаев, когда речь идет об аграрном секторе ** или относительно небольших суммах государственной поддержки ***, государство может влиять на конкуренцию и торговлю только при наличии весомых причин. В ЕС регулирующим органом является Европейская комиссия (ЕК), в Украине аналогичные функции возложены на АМКУ, который, применяя положения упомянутого Закона Украины, должен действовать в соответствии с нормами ЕС о государственной помощи и прецедентного права ЕС.

Государственную помощь можно классифицировать несколькими способами. Чаще всего ее делят на “горизонтальную” и отраслевую. В основу этой базовой классификации положена цель предоставления государственной помощи. Так, “горизонтальная” помощь доступна для субъектов хозяйствования во всех или

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

** Государственная помощь основным производителям сельскохозяйственной продукции относится к исключениям, на которые не распространяется действие общих требований законодательства ЕС о государственной помощи. Соответствующие положения предусмотрены и в украинском законодательстве. К ним также относят рыбководство, оборонную промышленность и сектор инфраструктуры, к которым применяются процедуры государственных закупок в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС (ст. 3.2).

*** И в законодательстве ЕС, и в украинском законодательстве так называемая “незначительная государственная помощь” – это государственная помощь одному субъекту хозяйствования, размер которой не превышает 200 тыс. евро за трехлетний период.

многих разных отраслях и направляется на развитие регионов, малых и средних предприятий (МСП) либо на другие цели (например, поддержку исследований рынка и инновационной деятельности). Правила предоставления такой государственной помощи в ЕС относительно гибкие, скорее, разрешительные, чем запретительные, и открывают определенное пространство для экспериментов в политике на уровне государств-членов. Отраслевая государственная помощь, наоборот, сосредоточивается на проблемах отдельных субъектов или отраслей производства и относится к мерам, которые более проблематичны с точки зрения конкуренции и торговли и менее эффективны в контексте промышленной политики, поэтому, согласно законодательству, для ее предоставления должны быть весьма серьезные основания. В частности, на такую помощь могут рассчитывать отрасли со структурными проблемами, связанными с глобальной конкурентоспособностью и перенасыщенностью рынков. В ЕС такие отрасли называются “чувствительными” (это угледобывающая, сталелитейная и судостроительная), и именно к ним применяют систему прямой государственной помощи.

В марте 2015 г. в рамках проекта ЕС “Гармонизация системы государственных закупок в Украине со стандартами ЕС” был опубликован Отчет о результатах исследования государственной поддержки субъектов хозяйствования в Украине*. Это исследование было проведено с целью предоставления украинскому правительству, государственным учреждениям и общественным организациям общего анализа нормативно-правовой базы, сферы действия и форм государственной поддержки субъектов хозяйствования в Украине. Оно осуществлялось на основе публично доступных данных о расходах государственного бюджета, недополученных им доходах, а также государственных обязательствах, зарегистрированных в течение трех — пяти лет, которые можно квалифицировать как поддержку хозяйственной деятельности в Украине независимо от того, считаются ли они “государственной помощью”**. Отчет содержит информацию об основных формах и общей структуре государственной поддержки субъектов хозяйствования в Украине, базирующуюся на обобщенных выводах исследования, официальных статистических данных о субсидиях и других видах государственной поддержки, которые в настоящее время доступны украинским субъектам хозяйствования. Основные выводы в контексте исследования государственной поддержки в отдельных отраслях (в частности, “чувствительных”) рассматриваются нами с точки зрения норм ЕС касательно предоставления государственной помощи в таких отраслях.

Следовательно, **цель статьи** — определить на основе современной практики типы государственной отраслевой поддержки, которые в дальнейшем будут разрешены или запрещены нормами ЕС о государственной помощи.

Законодательства ЕС и Украины, регулирующие предоставление государственной помощи

Согласно ст. 107–109 Договора о функционировании Европейского Союза, государственная помощь (финансируется из государственных ресурсов), благодаря которой преимущество могут получить определенные субъекты хозяйствования или производства конкретных товаров либо услуг, категорически запрещена, если она каким-то образом влияет или может повлиять на конкуренцию и торговлю. Этот запрет не касается некоторых важных исключений (например, сельского хозяйства, государственной помощи социального характера, помощи для ликвидации послед-

* [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.eupublicprocurement.org.ua.

** Это должен решать АМКУ как государственный регулирующий орган. Соответственно, в рамках исследования мы пытались избежать предварительных выводов по этому вопросу.

ствий стихийных бедствий, незначительных сумм государственной помощи); при этом в большинстве случаев * государства-члены должны информировать Европейскую комиссию о любых планах касательно предоставления государственной помощи, которая может быть освобождена от установленной процедуры (основания для такого освобождения определены ст. 107(3) Договора). Чаще всего речь идет о предоставлении “горизонтальной” государственной помощи, однако данной статьей установлено, что общий запрет может не распространяться на помощь, способствующую развитию определенных видов хозяйственной деятельности. Это означает, что она может применяться, несмотря на то, что ЕК в целом не одобряет такой вид помощи, поскольку считается, что это представляет угрозу конкуренции. Между тем, отраслевая государственная помощь может быть разрешена, если она будет способствовать достижению экономических и социальных целей на уровне ЕС: например, для сглаживания существенных различий в развитии регионов, ускорения определенных видов деятельности по социальным причинам и т. д. Европейская комиссия, как правило, одобрительно относится к отраслевой государственной помощи, выделяемой на поддержку проектов, представляющих общеевропейский интерес (ярким примером является поддержка компании “Airbus Industrie”). Кроме того, в целом допустимой считается государственная помощь, способствующая культурному развитию и сохранению культурного наследия (в частности, поддержка изданий, масс-медиа и кинематографа на национальном языке).

В то же время ЕК либо категорически запрещает некоторые виды государственной помощи (кроме особых случаев), либо разрабатывает специальные инструкции по ее предоставлению в определенных отраслях. Эти инструкции превагируют над любыми другими правилами выделения государственной помощи и обязывают ЕК проводить регулярные проверки **. В ЕС существует еще один законодательный документ, которым определяются общие правила предоставления отраслевой помощи. Соответствующие инструкции разрабатываются тогда, когда становится понятно, что та или иная отрасль находится в сложном положении на общеевропейском уровне. Так, Европейская комиссия обычно использует их для определения своей политики по предоставлению государственной помощи в конкретной отрасли. Во многих случаях эти положения направлены на существенное ограничение или полный запрет дальнейшего оказания государственной помощи в отрасли (например, если она перенасыщена на глобальном или европейском уровне, дальнейшее предоставление государственной помощи является бессмысленным расходом денежных средств и, что самое важное, вредит конкурентоспособности действующих там субъектов хозяйствования). В большинстве своем речь идет о таких “чувствительных” отраслях, как угледобывающая, сталелитейная и судостроительная. Однако могут существовать и другие проблемы (например, необходимость стимулирования развития отрасли). В таких случаях инструкции могут быть в большей степени разрешительными и сосредоточиваться на целях развития ЕС ***.

* В последнее время в ЕС действует система групповых привилегий, освобождающих государства-члены от обязанности информировать ЕК, в соответствии с ее специальными нормами, о предоставлении типичной “горизонтальной” помощи, например, о региональной государственной помощи, государственной помощи на научно-исследовательскую деятельность, государственную поддержку МСП и т. д.

** Это называется “мягкое право” ЕС. На практике оно обязательно для соблюдения при предоставлении государственной помощи.

*** Например, инструкции по предоставлению государственной помощи большому количеству отраслей и меры по реструктуризации банков ЕС после мирового финансового кризиса.

В Украине до августа 2017 г. государственные органы могут поддерживать отдельные отрасли любым способом по собственному усмотрению, в том числе путем предоставления государственной помощи. На практике до 2015 г. отраслевая государственная помощь широко оказывалась в контексте производственной политики для поддержки так называемых “приоритетных отраслей”, отраслевых налоговых льгот и применения мер по предотвращению банкротства государственных предприятий. Начиная с 2017 г. будут применяться соответствующие правила ЕС, закрепленные в Законе Украины “О государственной помощи субъектам хозяйствования”. Однако в нем отсутствуют четкие правила, касающиеся объемов и типов государственной помощи, которые региональные и местные органы власти будут иметь право предоставлять так называемым “чувствительным” и другим отраслям. Этот вопрос должен быть детально урегулирован вторичным законодательством на основе ст. 6 данного закона до момента вступления его в силу.

**Общий подход Европейской комиссии
к предоставлению отраслевой государственной помощи**

Согласно законодательству ЕС, Европейская комиссия считает отраслевую государственную помощь допустимой, если существует необходимость нейтрализовать ощутимые различия в региональном развитии, стимулировать или ускорить развитие определенных видов деятельности в силу социальных причин, устранить перекося в конкуренции, вызванные событиями за пределами ЕС. С учетом этого ЕК разработала ряд критериев для оценки поступающих от государств-членов заявок на предоставление отраслевой помощи:

- предоставление государственной помощи должно ограничиваться случаями, в которых это обосновано положением в соответствующей отрасли;
- государственная помощь должна предоставляться для долгосрочного восстановления рентабельности путем решения актуальных проблем, а не чтобы сохранить существующее положение дел или отсрочить принятие конкретных решений и проведение необратимых изменений;
- кроме случаев, когда государственная помощь предоставляется в течение относительно короткого периода, ее размер должен постепенно уменьшаться с учетом результатов реструктуризации соответствующей отрасли;
- объем государственной помощи должен быть пропорционален проблеме, на решение которой она предоставляется, чтобы минимизировать перекося в конкуренции;
- проблемы производственного характера и безработица не должны распространяться среди стран-членов *.

Кроме того, согласно общим правилам, для “чувствительных” отраслей государственная помощь не должна предоставляться в рамках инвестиционных проектов, направленных на повышение производительности. При этом недопустимой считается поддержка, идущая на покрытие текущих расходов (операционная государственная помощь) субъектов хозяйствования в “чувствительных” отраслях, поскольку она лишь на короткий срок решает проблему субъекта, который должен действовать на рынке на принципах конкуренции.

Детальный анализ важных “чувствительных” отраслей, таких как угледобывающая, сталелитейная и банковская, демонстрирует некоторые связанные с их спецификой различия в применяемых к ним подходах.

* О схемах предоставления отраслевой помощи : Сообщение Европейской комиссии. — СОМ (78) 221. — Окончательная версия от 25.05.1978 г.; Закон о конкуренции в Европейском Союзе. — Том II : Правила, применяемые к государственной помощи. — Брюссель : Комиссия Европейских Сообществ. — 1990. — Ст. 39.

Сталелитейная отрасль

Длительный и глубокий кризис 1970-х годов в угледобывающей и сталелитейной отраслях ЕС обусловил необходимость применения специальных процедур предоставления им государственной помощи. Особенности сталелитейной промышленности являются чрезмерные производственные мощности как на европейском, так и на мировом уровне. При этом на реструктуризацию отрасли в прошлом выделялись значительные суммы государственных средств, интенсивно финансировались проекты диверсификации промышленной продукции в регионах и местностях, которые традиционно специализировались на производстве стали *. Действующими правилами предоставления государственной помощи сталелитейной отрасли ** предусмотрено, что рентабельные сталелитейные предприятия работают без дополнительной поддержки либо инвестиционной помощи. Соответственно, инвестиционная государственная помощь в сталелитейной отрасли запрещена независимо от ее размера и того факта, что большинство сталелитейных предприятий расположено в регионах с недостаточным уровнем развития и высокой безработицей. Таким образом, согласно правилам о предоставлении государственной помощи в ЕС и с учетом возможности ее выделения в незначительных размерах, действующий в этой отрасли подход характеризуется следующими ключевыми моментами:

- региональная инвестиционная государственная помощь, а также помощь на восстановление платежеспособности и реструктуризацию запрещены;
- государственная помощь на реализацию научно-исследовательской и инновационной деятельности, содействие трудоустройству и профессиональному обучению может быть разрешена;
- государственная помощь, связанная с ликвидацией сталелитейных заводов, также может быть разрешена.

Угольная отрасль

Как и в случае со сталелитейной промышленностью, структурные изменения на мировом и европейском энергетических рынках вынудили европейские страны активно применять, начиная с 1960 г., меры по модернизации, рационализации и реструктуризации угольной отрасли. В то же время с усилением конкуренции на рынках нефти и газа за счет угля, импортированного из стран, не входящих в ЕС, усиливалось давление конкурентов на его угольную промышленность, вследствие чего многие субъекты хозяйствования угольной отрасли оказались в сложном положении и получали государственную помощь.

Современный подход Европейской комиссии *** направлен на уменьшение объемов государственной помощи в ее классической форме в рамках отрасли, стимулирование дальнейшего сокращения расходов на действующих угледобывающих предприятиях и сворачивание мощностей для повышения конкурентоспособности. При принятии решения о предоставлении государственной помощи предприятиям угледобывающей отрасли ЕК исходит из следующих критериев:

- государственная помощь на восстановление платежеспособности и реструктуризацию субъектов угольной отрасли запрещена;

* Как на уровне государств – членов ЕС, так и через структурные фонды ЕС.

** О предоставлении помощи на восстановление платежеспособности, реструктуризацию и ликвидацию предприятий сталелитейной отрасли : Сообщение Европейской комиссии // Официальный Вестник ЕС. – С 70. – 2002. – 19 марта.

*** О государственной помощи для облегчения закрытия неконкурентоспособных угольных шахт : Решение Европейской комиссии // Официальный Вестник ЕС. – L 336. – 2010. – 21 декабря.

– отдельные меры по “горизонтальной” поддержке предприятий угледобывающей отрасли или угледобывающих регионов (например, на проведение научно-исследовательской и инновационной деятельности, защиту окружающей среды, профессиональное обучение и переквалификацию внутри отрасли) могут быть разрешены;

– государственная помощь на закрытие неконкурентоспособных предприятий в угольной отрасли может быть разрешена, если условия ее предоставления отвечают специальным требованиям к процедуре закрытия;

– в исключительных случаях и при определенных условиях может быть разрешена операционная государственная помощь на покрытие текущих производственных расходов субъектов угледобывающей отрасли *.

Финансовый сектор

Как уже отмечалось, после мирового финансового кризиса 2008 г. в ЕС были введены достаточно либеральные правила предоставления государственной помощи для восстановления платежеспособности рентабельных банков, пострадавших вследствие кризиса. В основу этих правил было положено право Европейской комиссии разрешать государственную помощь в случае “исключительных обстоятельств” **. Несмотря на то, что эти правила действуют уже семь лет, Европейская комиссия рассматривает их как “временные” и регулярно вносит коррективы. В настоящее время эти правила предполагают ***:

– совершенствование процесса реструктуризации и конкурентной среды в банковской сфере;

– банки, которые обращаются за помощью в рекапитализации или защите активов, перед ее получением должны разработать надлежащий план реструктуризации;

– план реструктуризации должен включать план привлечения инвестиций, который бы убедительно демонстрировал, каким образом банк станет прибыльным в долгосрочной перспективе;

– когда нужна немедленная рекапитализация, чтобы предотвратить угрозу финансовой стабильности, помощь может утверждаться временно, до завершения подготовки плана реструктуризации, при условии, что компетентный надзорный орган подтверждает необходимость немедленного вмешательства;

– в случае нехватки капитала банк обращается за государственной помощью только, если вопрос не может быть решен его собственниками или кредиторами второй очереди. Эти требования не применяются тогда, когда риск угрожает финансовой стабильности либо банк в значительной степени уже покрыл нехватку капитала и сумма, которая может быть предоставлена государством, незначительна по сравнению с общим объемом его баланса;

– банки-банкроты должны применять политику ограничения выплаты вознаграждений руководящему персоналу. С этой целью устанавливается предельная сумма общего вознаграждения на период, пока банк проходит реструктуризацию или пользуется государственной поддержкой. Такой подход должным образом стимулирует руководство банка применять план реструктуризации и возвращать полученную помощь.

* Там же. — Ст. 3.

** Договір про заснування Європейської Спільноти [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page3.

*** О применении, начиная с 1 августа 2013 г., правил государственной помощи для поддержки мер в пользу банков в контексте финансового кризиса : Сообщение Европейской комиссии // Официальный Вестник ЕС. — С 216. — 2013. — 30 июля.

**Правила ЕС о предоставлении помощи
на восстановление платежеспособности и реструктуризацию
субъектов хозяйствования, находящихся в сложном положении**

Наряду с инициативами по предоставлению государственной помощи, в отдельных отраслях другой достаточно распространенной ее формой является удовлетворение потребностей определенных субъектов хозяйствования, оказавшихся в сложном положении. В большинстве государств – членов ЕС (особенно старых) ключевые предприятия во многих отраслях (авиаперевозки, угледобывающие и сталелитейные предприятия, судостроительные заводы и т. д.) хотя бы однажды проходили процедуру восстановления платежеспособности и реструктуризации с использованием разных типов государственной помощи. В конце 1990-х годов в ЕС применялись более строгие ограничения государственных инициатив по восстановлению платежеспособности и реструктуризации. Причины такого решения были обусловлены растущим беспокойством по поводу влияния таких инициатив на конкуренцию и торговлю, а также общей тенденцией их неудач в прошлом и постоянным поступлением новых заявок на получение государственной поддержки.

Согласно действующим правилам ЕС о предоставлении государственной помощи на восстановление платежеспособности и реструктуризацию субъектов хозяйствования, находящихся в сложном положении, специальные нормы применяются для каждого из трех типов государственной помощи: на восстановление платежеспособности, реструктуризацию и временную поддержку реструктуризации*.

Государственная помощь на восстановление платежеспособности предусматривает поддержку ликвидности субъекта хозяйствования для обеспечения выполнения им краткосрочных обязательств. В ее рамках происходит краткосрочное (до 6 месяцев) ослабление для него финансового бремени, а ее целью, согласно законодательству ЕС, является поддержка деятельности субъекта в ходе реализации плана его реструктуризации или ликвидации. Государственная помощь на реструктуризацию используется на восстановление жизнеспособности субъекта хозяйствования в долгосрочной перспективе на базе обоснованного, последовательного и многолетнего плана реструктуризации (обычно утверждается Европейской комиссией). Таким образом, законодательно установленной целью государственной помощи на реструктуризацию является упрощение процессов реорганизации и оптимизации деятельности субъекта хозяйствования для повышения его эффективности. В большинстве случаев это предполагает прекращение работы убыточных и реструктуризацию остальных предприятий, конкурентоспособность которых подлежит восстановлению, и, как вариант, диверсификацию направлений новой рентабельной деятельности. Процесс также может включать финансовую реструктуризацию в форме капиталовложений новых или существующих акционеров и списания долга существующими кредиторами.

В ЕС также имеются правовые основания для предоставления помощи на временную поддержку реструктуризации. В частности, это касается случаев, когда речь идет о малых и средних предприятиях, находящихся в сложном положении. Соответствующие правила разработаны для упрощения процедуры предоставления государственной помощи на реструктуризацию малых и средних предприятий**. Максимальная продолжительность оказания такой государственной

* О предоставлении государственной помощи на восстановление платежеспособности и реструктуризацию субъектов хозяйствования нефинансовой отрасли, находящихся в сложном положении: Инструкции Европейской комиссии // Официальный Вестник ЕС. – С 249. – 2014. – 31 июля. – Ч. 2.3. – С. 25.

** Там же. – Ч. 1. – С. 13.

помощи составляет 18 месяцев (то есть меньше периода стандартной поддержки для реструктуризации), при этом она может оказываться только в форме ссуд и их гарантирования. Получатель помощи, в свою очередь, должен представить упрощенную версию плана реструктуризации (по сравнению с детальным планом, который требуется на общих условиях).

Инструкции по восстановлению платежеспособности и реструктуризации применяются в ходе предоставления государственной помощи ко всем субъектам хозяйствования, находящимся в сложном положении, за исключением тех, которые работают в угледобывающей или сталелитейной отрасли, а также тех, на кого распространяются специальные правила для финансовых учреждений (не противоречащие специальным правилам для субъектов хозяйствования из отдельных отраслей, находящихся в сложном положении) *.

Современные тенденции в размерах предоставления отраслевой государственной помощи в ЕС и Украине

Объемы отраслевой государственной помощи в ЕС. Согласно данным отчета Европейской комиссии “State Aid Scoreboard” **, номинальный объем отраслевой государственной помощи существенно уменьшился в течение пятилетнего периода — с 12,4 млрд. евро в 2008 г. до 4,6 млрд. евро в 2013 г. Объем государственной помощи угольной промышленности (добыча каменного угля) в течение 2007–2012 гг. сократился с 3,6 млрд. евро до 2,2 млрд. евро. В то же время в этот период существенно снизился и размер государственной помощи в сталелитейной промышленности: в 2007 г. он составил 239,5 млн. евро, а в 2012 г. — 11,4 млн. евро.

Отраслевая государственная поддержка отдельных “чувствительных” отраслей в Украине. Согласно недавно опубликованному Отчету о результатах исследования государственной поддержки субъектов хозяйствования в Украине ***, в течение последних пяти лет на поддержку отдельных отраслей выделялись значительные суммы.

Сталелитейная отрасль

Сталелитейная (металлургическая) отрасль Украины занимает важное место в национальной экономике: создает рабочие места для почти 322 тыс. чел., генерирует приблизительно 20–25% объема промышленности, или до 5% ВВП страны, и формирует 30–35% общего объема экспорта. В черной металлургии работают около 200 предприятий, из них 19 — сталелитейные заводы с полным циклом производства, 12 — производители труб, свыше 20 — производители разнообразных металлических изделий, 12 — коксохимические заводы, 14 — производители огнеупорных материалов, 12 — добывающие предприятия или заводы по изготовлению ферросплавов и остальные более чем 100 — перерабатывающие предприятия.

В течение рассматриваемого нами периода государственная поддержка в основном направлялась на развитие и реструктуризацию отрасли, при этом отдельные цели и сроки выполнения были сформулированы в разнообразных нормативно-правовых актах ****. Важной составляющей государственной поддержки

* Такие специальные правила существуют для субъектов в отрасли железнодорожных грузоперевозок (см.: О предоставлении государственной помощи субъектам хозяйствования в железнодорожной отрасли : Инструкции Европейской комиссии для стран Сообщества // Официальный Вестник ЕС. — С 184. — 2008. — 22 июля. — С. 13).

** Отчет о результатах исследования государственной поддержки субъектов хозяйствования в Украине [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

*** Там же.

**** Там же. — Ст. 98–112 (по сталелитейной промышленности).

в отрасли является документ под названием “Меморандум согласия между Кабинетом Министров Украины и предприятиями горно-металлургического комплекса” (МсП). С 2009 по 2013 г. были подписаны два МсП: первый – со сроком действия с 2008 по 2012 г., второй – на 2013 г. Вопреки тому, что меморандумы не считаются нормативно-правовыми актами, они вступили в силу согласно специальным постановлениям и приказам и установили взаимные обязательства сторон по краткосрочным мерам по поддержке производителей сталелитейной отрасли и защите внутреннего рынка от иностранных экономических влияний вследствие значительных колебаний на мировых рынках.

Меры по поддержке добывающей и металлургической промышленности, согласно первому МсП, были реализованы в основном в виде:

- снижения регулируемых цен на природный газ для производственных предприятий добывающей и металлургической отраслей;
- отмены надбавки к тарифу на природный газ для производственных предприятий добывающей и металлургической отраслей;
- приостановки роста регулируемых розничных тарифов на электроснабжение субъектов хозяйствования в добывающей и металлургической отраслях;
- установления фиксированного тарифа на железнодорожные перевозки для производственных предприятий добывающей и металлургической отраслей;
- предоставления льгот определенным электрометаллургическим предприятиям на электроснабжение для промышленных нужд.

Официальной целью второго МсП (действовал с 1 июня 2013 г. по 1 июня 2014 г.) было дальнейшее оказание поддержки металлургическим предприятиям, финансовые показатели которых ухудшились вследствие падения мировых цен на их продукцию и повышения цен на электроэнергию, сырье и услуги естественных монополий. По условиям второго МсП, Правительство соглашалось установить определенные налоговые льготы, снизить тарифы на услуги перевозок железнодорожным транспортом для предприятий металлургической и добывающей отраслей, а также задействовать некоторые другие меры поддержки. Однако этот МсП так и не был реализован из-за невыполнения отдельными сторонами своих обязательств.

Кроме предусмотренных МсП привилегий были введены дополнительные налоговые и таможенные льготы для инвестиционных проектов производственных и перерабатывающих предприятий металлургической отрасли. В частности, для субъектов хозяйствования, осуществлявших инвестиционные проекты, предусматривались: снижение налоговых ставок и освобождение от уплаты налога на прибыль до 31 декабря 2017 г. с дальнейшей его уплатой по сниженной ставке в размере 8% до 31 декабря 2022 г.; льготы и ускорение амортизации некоторых групп активов; освобождение от обложения таможенными сборами оборудования, импортируемого для использования в производственных процессах сталелитейной отрасли; и т. д. Однако до конца 2014 г. так и не было обнародовано никаких данных о предоставлении каких-либо из отмеченных льгот субъектам хозяйствования, работающим над принятыми инвестиционными проектами в отрасли так называемой “импортозамещающей металлургии”.

Угольная отрасль

Угледобыча – одна из ключевых отраслей украинской экономики, которая одновременно является поставщиком сырья для других отраслей (электро- и теплоэнергетической, металлургической – коксующийся уголь) и одним из крупнейших работодателей (300 тыс. рабочих мест). В 2014 г. добыча угля составила 3,2% выпуска промышленности в Украине (4,3% – в 2013 г.). Снижение произо-

шло вследствие военного конфликта на Востоке Украины, где находятся большие запасы угля. В 2014 г. объем производства государственных добывающих предприятий в натуральных показателях равнялся 36% общего объема, при этом большинство государственных предприятий были убыточными*.

В ходе исследования государственной поддержки было установлено, что объемы прямой помощи предприятиям угольной промышленности за счет бюджета в 2009–2012 гг. составляли 11–17 млрд. грн. ежегодно**. Определенная часть этих средств распределялась через Государственную казначейскую службу Украины непосредственно между получателями, тогда как, например, в 2012 г. основным ведомством, предоставляющим такие ресурсы, было Министерство энергетики и угольной промышленности, и они направлялись на:

- реструктуризацию угольной и торфодобывающей промышленности (1078 млн. грн.);
- частичное покрытие стоимости производства ликвидной готовой угольной продукции (10172 млн. грн.);
- совершенствование техники безопасности и норм охраны труда на угледобывающих предприятиях, в частности, путем оснащения новейшими приборами контроля за параметрами шахтной атмосферы и средствами контроля дегазации (41 млн. грн.);
- помощь угле- и торфодобывающим предприятиям в развитии необходимых производственных мощностей (1293 млн. грн.).

При этом кроме прямой поддержки за счет бюджетных средств в отрасли предоставлялась также опосредованная помощь в виде налоговых льгот. Так, в 2010–2014 гг. налог на прибыль предприятий был снижен на 85 млн. грн. Более того, согласно специальным нормативно-правовым актам (касались как отдельных предприятий, так и угольно-энергетической отрасли в целом), были предоставлены правительственные гарантии на займы.

Финансовый сектор

В Украине, как и в странах ЕС, сектор банковских и финансовых услуг, в том числе крупнейшие и важнейшие банки и финансовые учреждения, очень сильно пострадал вследствие финансового кризиса 2008–2009 гг. Соответственно, Национальный банк Украины принял антикризисные меры с целью предоставления помощи финансовому сектору, начал рекапитализацию ряда банков при участии государства, предоставление правительственных гарантий и расширение механизмов защиты вкладчиков.

Кроме того, в 2011 г. на базе ЧАО "Родовид Банк" был создан специализированный санационный банк***, которому на пятилетний срок были даны полномочия по управлению проблемными активами государственных банков и банков, рекапитализированных при участии государства. Эта рекапитализация была временной мерой, направленной на восстановление стабильности и поддержку ка-

* 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=MinisterstvoEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkrainiSogodniOpublikovaloPershiiOgliad100-NaibilshikhDerzhavnikhPidprimstv>.

** Отчет о результатах исследования государственной поддержки субъектов хозяйствования в Украине. — Ст. 91–94 (по угольной отрасли).

*** 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>.

питализации финансовой системы. В 2008–2011 гг. на дополнительную рекапитализацию банков, в том числе государственных, было потрачено 54,8 млрд. грн. Эти меры в значительной степени снизили социальное и экономическое напряжение, однако не принесли ожидаемых результатов по восстановлению платежеспособности и жизнеспособности рекапитализированных банков. Поскольку рекапитализация была временной мерой, направленной на восстановление стабильности и обеспечение капитализации финансовой системы, необходимо было разработать стратегию, которая обеспечивала бы компенсацию расходов государственного бюджета, понесенных от участия государства в рекапитализации банков. Результатом таких действий стало увеличение количества государственных банков. Так, государственная доля в уставном капитале ПАО “Родовид Банк” составляет 99,9%, ПАО “АКБ “Киев” – 99,94%, ПАО “Укргазбанк” – 92%.

*Поддержка восстановления платежеспособности
и реструктуризации субъектов хозяйствования*

Согласно результатам исследования, в течение последних лет Правительство Украины всего несколько раз начинало программы по оказанию поддержки реструктуризации субъектов хозяйствования, при этом речь шла только о государственных предприятиях. Основными отраслями, получавшими государственную поддержку для реструктуризации и ликвидации, были химическая, угле- и торфодобывающая. Министерство экономического развития и торговли Украины разработало и утвердило план действий по реструктуризации и ликвидации предприятий горной химии и принятию неотложных природоохранных мер в зоне их деятельности, а также реструктуризации предприятий по подземной добыче железной руды. По его данным, большое количество государственных предприятий находятся в сложном положении (то есть формально являются банкротами). Это очень важное замечание. В действительности совершенно очевидно, что в исследовании приведены несколько заниженные объемы помощи государственным предприятиям, поскольку во многих других случаях предоставлялись также операционные субсидии и помощь в рамках программ “горизонтальной” поддержки. В этом отношении исследование демонстрирует, что значительные суммы денежных средств шли субъектам хозяйствования в разных отраслях экономики Украины в виде операционной поддержки. В качестве примера можно привести поддержку, которая предоставлялась самолето- и судостроительной отраслям, получавшим прямые субсидии из государственного бюджета или пользовавшимся льготным режимом налогообложения. Так, общие суммы недополученных бюджетом средств из-за предоставленных этим двум отраслям налоговых льгот в 2013 г. достигли, соответственно, 514 млн. и 107 млн. грн.

Предприятия самолетостроительной отрасли, согласно Таможенному кодексу Украины, также имели привилегии в виде освобождения от уплаты таможенных сборов. К тому же государство оказывало прямую поддержку субъектам хозяйствования самолето- и судостроительной отраслей в виде прямых субсидий из государственного бюджета с целью компенсации местным бюджетам убытков от льготного налогообложения таких предприятий.

Выводы

Давая комментарии или делая выводы о будущих тенденциях в системе государственной помощи в Украине, следует очень осторожно использовать недавнюю практику государственной поддержки и соответствующие данные. Но в результате проведенного нами анализа отраслевой поддержки можно отметить следующее.

Во-первых, кроме случаев, когда законодательство, предусматривающее оказание отраслевой поддержки в разных сферах, утрачивает силу к августу 2017 г., разно-

образные меры, независимо от того, применяются они или финансируются, должны вноситься в украинский реестр государственной помощи, а любая связанная с ними деятельность — отслеживаться государственным регулирующим органом.

Во-вторых, государственная поддержка, направленная на восстановление платежеспособности и реструктуризацию угольной отрасли, согласно законодательству ЕС, начиная с августа 2017 г. запрещается и предоставляться не будет. Более того, появится необходимость в преобразовании любых новых налоговых льгот или гарантировании займов в отрасли для обеспечения их соответствия и использования на закрытие неконкурентоспособных добывающих предприятий, научно-исследовательскую и инновационную деятельность, обучение и защиту окружающей среды.

В-третьих, разнообразные меры по операционной поддержке в сталелитейной отрасли, так же как и налоговые и таможенные льготы в инвестиционной деятельности производственных и перерабатывающих предприятий, в случае их продления или повторного применения будут противоречить правилам ЕС о предоставлении государственной помощи в сталелитейной отрасли.

В-четвертых, применяя меры по восстановлению платежеспособности и реструктуризации субъектов хозяйствования, находящихся в сложном положении, в частности, когда речь идет о большом количестве убыточных государственных предприятий, украинские органы власти должны учитывать строгие ограничения, предусмотренные правилами предоставления государственной помощи в этом контексте. Касательно возможной приватизации (после августа 2017 г.) государство может признать необходимость применения разнообразных мер по стимулированию покупателей (в том числе списание долгов и предоставление налоговых привилегий). Однако в этой связи сразу же встанет вопрос о предоставлении государственной помощи. Также следует помнить о правилах ЕС для “чувствительных” отраслей, играющих в Украине важную роль, — угольной, сталелитейной и судостроительной.

Следует также отметить, что нехватка государственного финансирования может стать определяющим фактором в предотвращении повторного применения потенциально сомнительной государственной поддержки или потенциально проблематичных ее инициатив. В действительности уже из текущей политики Правительства четко понятно, что на фоне чрезвычайно глубокого кризиса финансирования в Украине происходит сокращение значительной части государственных расходов, а с марта 2015 г. отменено большинство налоговых льгот и привилегий, предусмотренных предыдущим законодательством. При этом в контексте своих недавних инициатив по восстановлению государственных отраслей, имеющих существенное значение и находящихся в сложном положении, Правительство сосредоточивается исключительно на операциях нефинансового характера, пытается реструктуризировать отрасли путем совершенствования аппарата управления*. Такой подход позволяет избежать возникновения любых вопросов, связанных с предоставлением государственной помощи.

Статья поступила в редакцию 18 июня 2015 г.

* 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=MinisterstvoEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkrainiSogodniOpublikovaloPershiiOgliad100-NaibilshikhDerzhavnikhPidprimstv>.