

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 336.5

А. А. БУЛАНАЯ,
*кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник отдела государственных финансов
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"*
(Киев)

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ
ОТЕЧЕСТВЕННЫМ СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ
И ЕЕ ТРАНСФОРМАЦИЯ В РАМКАХ СОГЛАШЕНИЯ
ОБ АССОЦИИИ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ЕС**

Исследована трансформация государственной поддержки предприятий в Украине в 2007–2015 гг. Проанализированы наиболее перспективные инструменты государственной помощи субъектам хозяйствования, доступные для нашего государства после вступления в силу Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Сделан вывод о том, что имплементация в отечественное законодательство правил ЕС в отношении государственной помощи оставляет достаточно возможностей для поддержки инвестиционных проектов, связанных с энергетикой и региональным развитием.

Ключевые слова: государственная поддержка предприятий, Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, региональная государственная помощь.

A. A. BULANAYA,
*Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher of the Department of State Finances,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine*
(Kiev)

**STATE'S HELP
TO DOMESTIC ECONOMIC ENTITIES
AND ITS TRANSFORMATION IN THE FRAME
OF THE EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT**

The transformation of state's support of enterprises in Ukraine in 2007–2015 is studied. The most promising tools of state's support of economic entities, which are available for our state after the entry of the EU-Ukraine Association Agreement into force, are analyzed. It is concluded that the implementation of EU's rules concerning state's support into the domestic legislation remains a sufficient number of possibilities for the backing of investment projects in the field of the power industry and the regional development.

Keywords: state's support of enterprises, EU-Ukraine Association Agreement, regional state's help.

Вследствие экономического кризиса 2014–2015 гг. Украина вынуждена была значительно сократить государственные расходы на экономику, ограничив бюджет-

© Буланая Александра Александровна (Bulanaya Aleksandra Aleksandrovna), 2017; e-mail: igelha@gmail.com.

ную и налоговую поддержку отечественных предприятий. Опыт применения мер по поддержке предприятий в предыдущие годы также ставит вопрос о том, насколько они были эффективны. Начало временного применения с 1 января 2016 г. Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС ограничивает предоставление помощи субъектам хозяйствования. Эти ограничения связаны с имплементацией в отечественное законодательство норм ЕС в отношении государственной помощи субъектам хозяйствования. Таким образом, бюджетные ограничения и международные обязательства Украины сужают ее возможности для применения инструментов государственной помощи предприятиям.

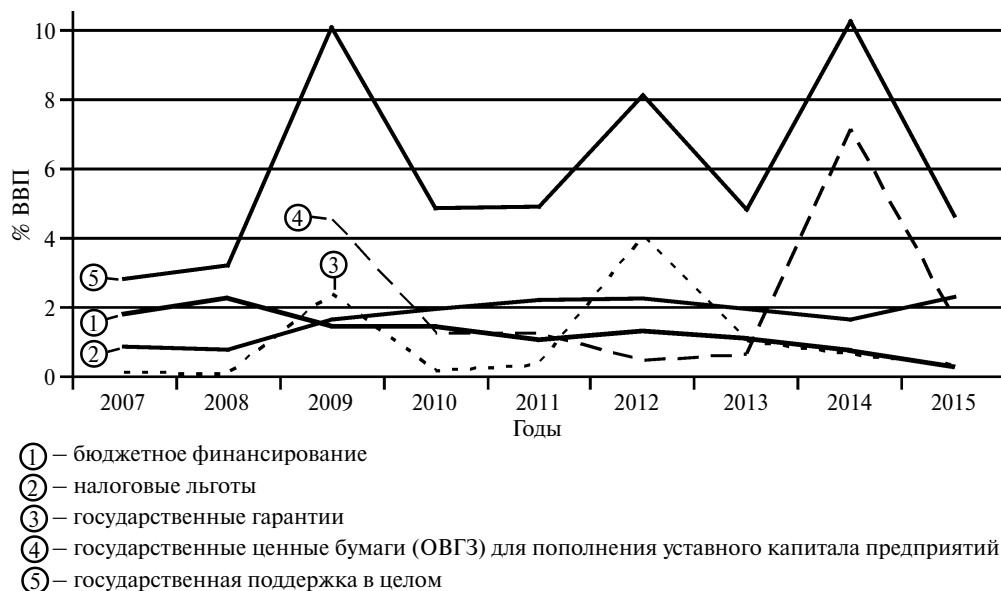
Исследованием практики применения государственной помощи субъектам хозяйствования в Украине занимались ряд отечественных ученых. В частности, Н.Н. Бугаенко проанализирована система предоставления государственной помощи в ЕС и выделены приоритеты в поддержке предприятий [1]. Д.О. Черников рассматривает тенденции в развитии государственной помощи в Украине с учетом подходов ЕС, на основе чего разрабатывает рекомендации по внедрению соответствующей европейской практики [2]. Х. Хёльцлер, Э.М. Либанова и другие осуществили глубокий анализ мер по государственной поддержке предприятий различных отраслей в Украине и определили ключевые проблемы, связанные с политикой и порядком предоставления государственной поддержки отечественным субъектам хозяйствования [3]. Разные аспекты влияния на национальную экономику подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС были раскрыты в научных докладах под редакцией В.М. Гейца, Т.А. Осташко и Л.В. Шинкарук [4; 5]. Между тем кризис 2014–2015 гг. имел очень серьезное влияние на государственные финансы, и в частности – на государственную политику по поддержке субъектов хозяйствования, что, в свою очередь, актуализирует дальнейшие исследования в этом направлении.

В силу этого **целью статьи** являются исследование основных направлений трансформации государственной помощи субъектам хозяйствования в связи с выполнением положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, а также определение основных доступных инструментов государственной поддержки отечественных предприятий для выполнения соответствующих обязательств и ограничений.

За последние 10 лет подходы к государственной помощи субъектам хозяйствования в Украине претерпевали серьезные изменения (рис.). В 2007–2008 гг. государственная помощь, хотя и была значительной по объемам по сравнению со странами – членами ЕС, все же составляла в среднем 3% ВВП. Однако мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. повлек за собой существенный рост объемов государственной поддержки предприятий и появление новых ее инструментов. Это обусловило большое давление на бюджет и достижение объемов такой поддержки на уровне свыше 10% ВВП в 2009 и 2014 гг. На объемы государственной помощи субъектам хозяйствования заметно повлиял выпуск ОВГЗ для пополнения уставного капитала отдельных государственных предприятий и банков. Именно этот инструмент стал причиной пиковых значений соответствующего показателя в 2009 и 2014 гг., тогда как его рост в 2012 г. объясняется применением государственных гарантий.

В 2014–2015 гг. Украина достигла существенного прогресса в устранении вредной для конкурентной среды государственной помощи, хотя все еще остается ряд важных вопросов, ожидающих решения. Прежде всего, в 2015 г. удалось сократить объемы выпуска ОВГЗ для пополнения уставного капитала государственных

предприятий. Основная причина этого явления заключается в сокращении дефицита НАК “Нафтогаз України” за счет снижения цены на импортный газ, закупаемый компанией, и поднятия тарифов для потребителей. Как результат, выпуск ОВГЗ для НАК “Нафтогаз України” сократился с 96,6 млрд. грн. в 2014 г. до 29,7 млрд. грн. в 2015 г.



Государственная помощь субъектам хозяйствования в 2007–2015 гг.

Расчеты автора.

Объемы применения других инструментов государственной помощи начали сокращаться еще в 2014 г. Эта тенденция продолжилась и в 2015 г.

Сокращение бюджетного финансирования произошло в первую очередь за счет уменьшения финансирования угольной отрасли (с 14,9 млрд. грн. в 2013 г. до 2,1 млрд. грн. в 2015 г.) и сельского хозяйства (с 916,7 млн. грн. в 2013 г. до 431,4 млн. грн. в 2015 г.). В частности, значительно снизились расходы по программам 1101110 “Государственная поддержка угледобывающих предприятий на частичное покрытие расходов по себестоимости готовой товарной угольной продукции” (с 13,3 млрд. грн. в 2013 г. до 1,2 млрд. грн. в 2015 г.) и 2801540 “Государственная поддержка отрасли животноводства” (с 721 млн. грн. в 2013 г. до 40,6 млн. грн. в 2015 г.). Но в 2015 г. эти отрасли все равно остались главными получателями бюджетного финансирования. Между тем несколько увеличивается финансирование мер по энергосбережению. Так, в 2015 г. расходы на реализацию Государственной целевой экономической программы энергоэффективности и развития сферы производства энергоносителей из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива на 2010–2016 годы составили 301,9 млн. грн. При этом основным направлением поддержки космической отрасли было обслуживание кредитов, привлеченных под реализацию проекта “Циклон-4” (расходы на которое достигли 2,2 млрд. грн.).

Еще одним инструментом государственной поддержки предприятий, применяемым в Украине в течение многих лет, являются государственные гарантии по их кредитам. В 2015 г. была предоставлена такая поддержка на сумму 7,2 млрд. грн. для НАК “Нафтогаз України”, а также две государственные гарантии для целей ОПК. Между тем ни Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, ни правила ВТО

не предусматривают ограничений и запретов на государственную поддержку предприятий для военных целей, поэтому в дальнейшем исследовании мы этих случаев не учитывали.

Необходимо отметить, что с 2013 г. объемы государственной помощи, предоставленной в виде государственных гарантий, постепенно сокращаются: так, в 2013 г. соответствующий показатель составил 15,3 млрд. грн., в 2014 г. – 10,6 млрд. грн., а в 2015 г. – 7,2 млрд. грн. *.

При этом противоположная тенденция наблюдалась в отношении налоговых льгот. Несмотря на отмену в 2014–2015 гг. ряда налоговых льгот (отказ от льгот по налогу на прибыль для легкой промышленности, льгот для судо- и авиастроения, а также для сельскохозяйственного машиностроения; введение льготной ставки НДС на уровне 7% на лекарства и лекарственные средства вместо освобождения от налогообложения; отмену налоговых льгот для возобновляемой энергетики и т. п.), объем государственной помощи в виде налоговых льгот не только не уменьшился, а вырос на 20 млрд. грн.

Причиной такого роста стала одна единственная льгота – освобождение от налогообложения НДС согласно специальному режиму налогообложения сельскохозяйственных предприятий. Из-за этой льготы объем недополученных бюджетом средств увеличился в 2015 г. до 39,4 млрд. грн., тогда как еще в 2014 г. он составил 18,2 млрд. грн. В дальнейшем объемы налоговой поддержки сельского хозяйства будут сокращаться. Так, ст. 209 Налогового кодекса Украины предусматривает, что в 2016 г. у сельскохозяйственных производителей остается только 50% разницы между налоговыми обязательствами и налоговым кредитом по операциям по поставке сельскохозяйственной продукции, у производителей зерновых культур – соответственно, 15%, а у животноводов – 80%. С 2017 г. этот специальный режим будет отменен.

Таким образом, есть основания полагать, что по итогам 2016 г. и в 2017 г. объемы государственной поддержки предприятий и дальше будут сокращаться. В целом эта тенденция будет позитивно влиять на государственные финансы и способствовать рыночной конкуренции.

В 2017 г. в Украине вступает в силу Закон Украины “О государственной помощи субъектам хозяйствования” (от 01.07.2014 г. № 1555-18), который даст старт реформе государственной поддержки предприятий в соответствии с европейскими правилами. По требованиям Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, запрещены любая помощь субъектам хозяйствования (включая субсидирование текущей деятельности предприятий, а также инвестиций, которые бы были осуществлены и без вмешательства государства) или помощь, объемы которой превышают необходимый минимум. Дозволенными признаются отдельные меры, связанные с поддержкой предприятий в менее развитых регионах и проектов, важных для общества, с поддержкой, не имеющей серьезного влияния на торговлю с ЕС, а также с содействием культуре и развитию культурного наследия. Таким образом, согласно европейскому подходу, дозволенные меры должны быть четко направлены на

* Необходимо отметить, что не все государственные гарантии по кредитам, предоставляемые в Украине, можно отнести к государственной помощи предприятиям. Большая часть гарантий привлекалась для кредитов государственным предприятиям под реализацию инфраструктурных проектов (например, строительство дорог “Укравтодором” или реализация инфраструктурных проектов ГП “Финансирование инфраструктурных проектов”). Такие проекты важны для страны в целом, а не для создания конкурентных преимуществ для отдельных субъектов хозяйствования, а потому приведенные нами цифры по объемам государственных гарантий не учитывают гарантий по кредитам для инфраструктурных проектов.

устранение провалов рынка, не нарушать конкуренцию и при этом не вытеснять частное финансирование [6].

Европейский подход к государственной помощи субъектам хозяйствования ограничивает реализацию активной промышленной политики. Так, почти невозможно применять меры по фискальному стимулированию отраслей производственной сферы, изготавливающих импортозамещающие товары, а также по предоставлению бюджетного финансирования или льготного кредитования экспортоориентированных предприятий. И хотя немало экономистов (таких, как Дж. Стиглиц, Д. Родрик, Х.-Ж. Чан и другие) утверждают, что "ни одна страна, достигшая позитивного результата, не практиковала подход, основанный исключительно на принципах свободного рынка" [7, с. 29], все же Украина, присоединившись к правилам ЕС в отношении государственной помощи, значительно ограничила себя в доступных инструментах промышленной политики. Потому необходим глубокий анализ по поводу того, какие инструменты фискальной поддержки предприятий остаются дозволенными для нашего государства после начала действия Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Практика последних десятилетий показывает, что даже в странах с наиболее либеральными подходами к экономике (таких, как США и Великобритания) государство предоставляет поддержку проектам, направленным на устранение провалов рынка. Так, в 2014 г. Великобритания предоставила государственной помощи на 7,8 млрд. евро. При этом средства направлялись преимущественно на защиту окружающей природной среды, на исследования и инновации, на поддержку малых и средних предприятий.

Поскольку Украина имеет обязательства по имплементации европейских правил в отношении государственной помощи, определенные Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС, то основные реформы в этом направлении будут происходить с учетом европейского опыта. Имплементация законодательства ЕС будет осуществляться посредством подготовки критериев допустимости различных видов государственной помощи. По состоянию на 2014 г., в ЕС наиболее распространенными были государственная помощь на цели защиты окружающей природной среды и энергосбережения, региональная помощь и помощь на исследования, разработки и инновации *.

В 2014 г. в среднем по ЕС объемы предоставления государственной помощи на цели защиты окружающей природной среды и энергосбережения составили 0,3% ВВП, при этом в Чехии – 0,5% ВВП, в Германии – 1,1% ВВП, в Эстонии – 0,7% ВВП, в Румынии и Словении – 0,4% ВВП, в Финляндии – 0,45% ВВП и в Швеции – 0,6% ВВП **. Значительные объемы государственной помощи на защиту окружающей природной среды объясняются вступлением в силу нового Руководства по помощи на окружающую природную среду и энергетику 2014 года ***. Правила, указанные в этом документе, изменили подходы к поддержке возобновляемой энергетики, что повлекло за собой рост объемов такого вида помощи в 2014 г. на 28,5 млрд. евро в целом по ЕС.

* Подходы к предоставлению в ЕС помощи на исследования, разработки и инновации более подробно проанализированы в [8].

** По данным Евростата [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=comp_sa_02&language=en.

*** Guidelines on State aid for environmental protection and energy – 2014–2020 // Official Journal. – 2014. – C200 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628(01)).

Руководство по помощи на защиту окружающей природной среды и энергетику 2014 года охватывает широкий перечень мер по обеспечению выполнения экологических стандартов, развитию возобновляемой энергетики, энергоэффективности и энергетической инфраструктуры, повышению эффективности использования ресурсов и т. п.

Поскольку Украина обязана имплементировать вторичное законодательство ЕС по поводу государственной помощи субъектам хозяйствования, то именно это руководство будет определять основные подходы к поддержке энергетики и энергоэффективности, которые можно будет применять в Украине.

Государственная помощь на защиту окружающей природной среды будет рассматриваться как совместимая с общим европейским рынком, только если она будет отвечать следующим критериям:

- соответствие целям общего европейского интереса в понимании ст. 107 (3) Договора о функционировании ЕС;
- обоснованность потребности в государственном вмешательстве (помощь должна способствовать материальному улучшению, которое рынок создать не способен, – например, устранять провалы рынка);
- целесообразность применения меры по помощи (она должна предоставляться в такой форме, которая будет наименее искажать рыночную конкуренцию);
- наличие стимулирующего эффекта (помощь должна предоставляться на те виды деятельности, которые бы предприятие без помощи не проводило или проводило в недостаточном объеме);
- пропорциональность помощи (ее ограничение минимально необходимым объемом для ведения желаемой деятельности);
- избежание искажающего влияния на условия конкуренции и торговли;
- прозрачность государственной помощи (Еврокомиссия, экономические операторы и общество должны получить простой способ доступа к всеохватывающей информации о мере по поддержке).

Руководство по помощи на защиту окружающей природной среды и энергетику 2014 года в значительно большей степени сосредоточивается на вопросах поддержки энергетики, чем Руководство по помощи на защиту окружающей природной среды 2008 года: в частности, новый документ рассматривает поддержку расширения энергетической инфраструктуры, а также гарантирование адекватности генерации энергии в условиях расширения использования ее возобновляемых источников, выработка энергии которыми зависит от природных условий, а потому может быть нестабильной.

Этот документ предусматривает, что энергоинтенсивные секторы экономики (такие, как химическая, бумажная, керамическая и металлургическая промышленность) из-за повышенных тарифов на возобновляемые источники энергии могут утрачивать свою конкурентоспособность, а следовательно – будут нуждаться в скидках на повышенные тарифы для возобновляемой энергетики. Но такие скидки должны быть лишь частичными.

Поддержка возобновляемой энергетики должна постепенно приближать отрасль к конкурентным рыночным условиям. С 2016 г. производители возобновляемой энергии должны продавать ее на рынке и соответствовать обязательствам по балансированию (обязательства производителей компенсировать краткосрочные отклонения от их обязательств по поставке электроэнергии: например, ветроэлектростанция должна обеспечить непрерывную поставку энергии даже в условиях безветренной погоды). Страны ЕС также обязаны использовать рыночные

премии (надбавку к рыночной цене) или сертификаты для стимулирования лучшей интеграции возобновляемой энергетики в рынок, а не “зеленые” тарифы (feed-in tariff). С 2017 г. страны ЕС должны осуществлять тендеры для предоставления поддержки всем новым производствам.

Таким образом, новые правила Еврокомиссии в отношении помощи на защиту окружающей природной среды уделяют главное внимание поддержке возобновляемой энергетики и постепенному переходу этой отрасли на рыночные условия. Германия уже отказалась от системы “зеленого” тарифа (в 2014 г. объемы предоставления этого вида помощи составили 1% ВВП), которая обеспечивала производителям возобновляемой энергии гарантированную прибыль независимо от рыночных цен. При этом допускается схема, при которой производители возобновляемой энергии продают ее по рыночной цене, получая определенную надбавку к цене, за которую им еще придется соревноваться на аукционе.

По Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС, на протяжении первых трех лет после вступления его в силу Украина обязана принять национальное законодательство о государственной помощи (ст. 267), которое должно согласовываться с правилами ЕС, а уже действующую помощь привести в соответствие с критериями, определенными в ст. 262 и 264 соглашения в течение срока не более 7 лет с даты вступления его в силу. АМК Украины заявляет, что критерии допустимости государственной помощи в защиту окружающей природной среды должны быть разработаны до марта 2017 г. *. Поскольку для НАК “Нафтогаз України” субсидии не предоставлялись уже в 2016 г., а налоговые льготы по налогу на прибыль и земельному налогу для возобновляемой энергетики были отменены в конце 2014 г., то основная задача в сфере предоставления государственной помощи энергетике будет заключаться в адаптации действующего в Украине “зеленого” тарифа к европейским правилам. По этим правилам, вместо “зеленого” тарифа необходимо будет вводить надбавки к рыночной цене. Впрочем, при существующем подходе к деятельности энергорынка реформировать “зеленый” тариф в Украине будет сложно, ведь тарифы на электроэнергию устанавливаются национальным регулятором, а следовательно — рыночной цены на нее как таковой не существует. Либерализация рынка электроэнергетики и ценообразования предусмотрена другими положениями Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС [4], а потому модификация “зеленого” тарифа в Украине станет возможна только после реформирования всего энергетического сектора.

Действующие в ЕС критерии оставляют достаточно пространства для предоставления государственной помощи на повышение энергоэффективности и адаптацию к экологическим стандартам. Возможность применения государственной помощи на эти направления особенно актуальна, поскольку, по Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС, достижение целевых показателей по энергоэффективности наиболее финансово значимо для нашего государства. Так, по оценкам Института экономики и прогнозирования НАН Украины, расходы на выполнение обязательств по энергоэффективности до 2020 г. могут достичь 86 млрд. грн. [4, с. 7], а потому государственная помощь субъектам хозяйствования на проекты по энергоэффективности будет затребованной.

В странах ЕС второй по объемам выделенных средств является региональная государственная помощь. Ее предоставление регулируется Руководством по регио-

* АМКУ розпочав фахове обговорення критеріїв надання держдопомоги в сфері захисту навколишнього середовища [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/127633>.

нальной помощи на 2014–2020 годы *. Основная цель региональной помощи заключается в сокращении различий в развитии отдельных регионов ЕС. По данным Еврокомиссии, ВВП на душу населения в 5 наиболее богатых регионах ЕС в 5 раз выше, чем в 5 наиболее бедных его регионах, а уровень безработицы, в зависимости от региона, колеблется от 2,5% до 35% **. В 2014 г. в ЕС на региональную помощь предприятиям было израсходовано 0,11% ВВП, или 15,4 млрд. евро ***.

Предоставление региональной помощи базируется на двух ключевых принципах ****:

1) направленность в наиболее отсталые регионы, определяемые по региональным показателям ВВП на душу населения и безработицы;

2) содействие деятельности, которая будет обеспечивать развитие региона на долгосрочную перспективу (в первую очередь поддерживаются инвестиционные проекты и лишь в отдельных случаях – текущая деятельность уже существующих предприятий).

В ЕС для рационального предоставления региональной помощи составляются карты регионального распределения государственной помощи, указывающие на те регионы, где она дозволена, и на интенсивность этой помощи на привлечение инвестиций [9]. Как правило, такие карты обновляются каждые 3–4 года.

Консолидированная версия Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС предусматривает два случая, когда региональная государственная помощь допустима:

– согласно п. 3(а) ст. 107, помощь для содействия экономическому развитию в регионах, где стандарты жизни ненормально низки или где существует серьезная безработица;

– согласно п. 3(с) ст. 107, помощь для содействия развитию определенной экономической деятельности или определенных экономических регионов, где эта помощь не оказывает неблагоприятного влияния на торговые отношения в такой степени, которая не противоречит общим интересам стран – членов ЕС.

Еврокомиссия считает, что условие п. 3(а) ст. 107 выполняется в регионах по классификации NUTS 2, если их ВРП в расчете на душу населения не превышает 75% соответствующего среднего показателя по ЕС (на основании его среднего значения за последние 3 года, для которых доступны данные Евростата *****).

П. 3(с) ст. 107 применяется к регионам, которые во время действия предыдущей карты региональной помощи относились к слаборазвитым, с низкой плотностью населения и условно определенным.

Для регионов, соответствующих п. 3(а) ст. 107, до 70% расходов на инвестиционные проекты могут финансироваться за счет государственной помощи, а для регионов, соответствующих п. 3(с) ст. 107, – до 35%.

В ЕС региональная помощь является весомым инструментом для привлечения ПИИ. С 2003 г. в ЕС региональную помощь для реализации крупных инвестицион-

* Guidelines on Regional state aid for 2014–2020 // Competition policy brief. – 2014. – Iss. 14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/014_en.pdf.

** Там же.

*** По данным Евростата [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=comp_sa_01&language=en.

**** Guidelines on Regional state aid for 2014–2020 // Competition policy brief. – 2014. – Iss. 14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/014_en.pdf.

***** Там же.

ных проектов получали ряд глобальных компаний: “Форд мотор компани” в Великобритании (29,1 млн. евро), “Кока-кола” в Германии (16,4 млн. евро), “Роберт Бош Электроникс” в Венгрии (17,5 млн. евро), “Хитачи Хоум Электроникс” в Чехии (27,1 млн. евро), “Рено Технолоджи” в Румынии (25,5 млн. евро) *. Таким образом, в странах ЕС региональная государственная помощь является действенным механизмом по привлечению инвестиций от ТНК в их наименее развитые регионы.

Наряду с предостережениями относительно любой государственной помощи, региональная помощь может иметь специфические последствия для конкуренции, связанные с “вымыванием” инвестиций и перемещением фирм в регионы с более интенсивными программами государственной помощи [10].

Кроме того, создание чрезмерных производственных мощностей в одном регионе может повлечь за собой закрытие предприятий в других регионах [11]. Перепроизводство и государственная помощь тоже ограничивают стимулы к внедрению инновационных технологий, которые бы были выгоднее, если бы старые технологии не имели поддержки.

Региональная помощь также может укреплять позиции на рынке уже достаточно мощных фирм [10]. К. Бутс и М. Егерс выявили значимое и позитивное влияние инвестиционных субсидий на долю рынка тех фирм, которые получали помощь [12]. Когда же рыночная доля фирм, влиятельных в регионе и на определенном рынке, повышается, эти фирмы получают еще больше рычагов влияния на центральные и региональные органы власти для лоббирования еще больших объемов помощи.

Не принимая во внимание рассмотренные недостатки, с имплементацией правил ЕС в отечественное законодательство региональная помощь, очевидно, станет основным фискальным инструментом стимулирования ПИИ в реальный сектор экономики.

Как предполагает ст. 267 Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, до конца 2020 г. вся территория Украины будет расцениваться как подпадающая под действие п. 3(a) ст. 107 Договора о функционировании ЕС, а следовательно – на всей территории Украины может предоставляться максимально интенсивная помощь. Иначе говоря, до 70% расходов на региональные инвестиционные проекты могут финансироваться за счет государственной помощи.

П. 3(b) ст. 267 предусматривает, что до конца 2019 г. Украина должна создать региональную карту государственной помощи по соответствующим руководящим принципам ЕС.

Согласно подходам ЕС, ключевым показателем для создания региональной карты государственной помощи является ВРП в расчете на душу населения, по которому Украина значительно уступает средним показателям по ЕС (табл.).

Соотношение ВРП по регионам Украины со средним по ЕС в 2014 г. *

Регионы (области)	ВРП в расчете на 1 чел. (грн.)	ВРП в расчете на 1 чел. (евро)	Соотношение ВРП регионов Украины и ЕС (%)
ЕС-28.....		27500	100
Украина.....	36904	2348,198	8,5
Винницкая.....	27249	1733,851	6,3
Волынская.....	23218	1477,359	5,4

* “Transparency system” for regional aid for large investment projects [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/msf_2015.pdf.

Окончание таблицы

Днепропетровская.....	53749	3420,043	12,4
Донецкая **.....	27771	1767,066	6,4
Житомирская.....	23678	1506,629	5,5
Закарпатская.....	19170	1219,785	4,4
Запорожская.....	37251	2370,277	8,6
Ивано-Франковская.....	27232	1732,769	6,3
Киевская.....	46058	2930,666	10,7
Кировоградская.....	29223	1859,456	6,8
Луганская**.....	14079	895,8453	3,3
Львовская.....	28731	1828,151	6,6
Николаевская.....	30357	1931,613	7,0
Одесская.....	31268	1989,58	7,2
Полтавская.....	48040	3056,78	11,1
Ривненская.....	24762	1575,603	5,7
Сумская.....	26943	1714,38	6,2
Тернопольская.....	20228	1287,106	4,7
Харьковская.....	35328	2247,917	8,2
Херсонская.....	21725	1382,36	5,0
Хмельницкая.....	24662	1569,241	5,7
Черкасская.....	30628	1948,856	7,1
Черновицкая.....	16552	1053,202	3,8
Черниговская.....	26530	1688,101	6,1
Киев.....	124163	7900,479	28,7
Среднегодовой курс гривни к евро.....		15,72	

* Составлено автором по данным Государственной службы статистики Украины. Среднегодовой курс гривни к евро приведен по данным НБУ с учетом подхода, предложенного в [9].

** Данные приведены без учета временно оккупированных территорий АР Крым, Севастополя и части зоны проведения АТО.

В числе регионов Украины только Киев по показателю ВРП в расчете на 1 чел. приближается к 30% показателя, среднего по ЕС (в 2012 г. – соответственно, 31% [9]). В свою очередь, остальные регионы значительно отстают даже от этого уровня. Достичь к концу 2020 г. хотя бы 75% ВРП в расчете на душу населения ЕС – нереальная задача для всех регионов Украины. Поэтому существующий на данный момент подход, когда вся территория Украины рассматривается как регион, соответствующий п. 3(а) ст. 107, вероятно, сохранится и после 2020 г. Таким образом, Украина сможет и в дальнейшем применять максимальные размеры региональной государственной помощи по всей своей территории, а значит – воспользоваться всеми возможностями этого вида государственной помощи.

В то же время территория Украины характеризуется высокими диспропорциями в региональном развитии. Только 5 регионов имеют ВРП в расчете на 1 чел., превышающий средний по стране, – Днепропетровская, Запорожская, Киевская и Полтавская области, а также Киев. Следовательно, Украине действительно нужны политика выравнивания развития регионов и такие инструменты, как региональная государственная помощь субъектам хозяйствования. Ю. Стюарт и другие предлагают отказаться от предоставления региональной государственной помощи Киеву как экономически наиболее успешному региону страны и сосредоточиться на наиболее отстающих регионах – Ривненской, Тернопольской и Черновицкой областях [9].

Выводы

Продолжительное время государственная помощь субъектам хозяйствования в Украине предоставлялась в значительных объемах и была обременительной для бюджета. В течение 2014–2015 гг. подход к фискальной поддержке предприятий претерпел существенные изменения. Из-за экономического кризиса и в условиях жестких бюджетных ограничений произошло сокращение объемов государственной помощи по всем инструментам и отраслям, кроме налоговых льгот для сельского хозяйства. Однако с 2017 г. последние также будут отменены.

В последующие годы Украине необходимо привести государственную помощь отечественным предприятиям в соответствие с требованиями Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. На данный момент дозволенные этим соглашением меры применяются в малых объемах. Проанализировав правила ЕС в отношении государственной помощи в защиту окружающей природной среды и региональной государственной помощи, мы пришли к выводу, что они содержат достаточно возможностей для предоставления помощи на инвестиционные проекты, связанные с энергетикой и региональным развитием. Эти виды поддержки предприятий могут быть использованы в том числе для привлечения инвестиций в проекты по энергоэффективности, выполнение обязательств по которой требует значительного финансирования.

Региональная помощь субъектам хозяйствования может стать действенным инструментом стимулирования реализации инвестиционных проектов в регионах. До 2020 г. Украина может применять уровни поддержки, максимально дозволенные в ЕС для данного вида помощи (вероятно, после 2020 г. также из-за слабого развития регионов в Украине). В ЕС региональная помощь используется в том числе для привлечения ПИИ от крупных международных корпораций. Этот опыт целесообразно использовать и в Украине.

В целом выполнение требований к государственной помощи субъектам хозяйствования, содержащихся в Соглашении об ассоциации между Украиной и ЕС, будет способствовать повышению эффективности государственной поддержки отечественных предприятий. Поскольку основным стимулом к трансформации подходов к государственной поддержке предприятий в 2014–2015 гг. стали бюджетные ограничения, то главным вызовом для реализации программ государственной помощи будут не требования Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, а скромные финансовые возможности нашего государства.

Список использованной литературы

1. Бугаєнко Н.М. Сучасні тенденції розвитку системи державної допомоги в ЄС // Статистика України. — 2010. — № 1 (48). — С. 92–98.
2. Черніков Д.О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. — К. : НІСД, 2013. — 48 с.
3. Хвольцлер Х., Лібанова Е., Єфименко Т. та ін. Звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. — 2015. — 211 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/STATE-SUPPORT-STUDY_UKR_20.04.2015.pdf.
4. Оцінка впливу Угоди про асоціацію/ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України : наук. доп. ; [за ред. В.М. Гейця, Т.О. Осташко, Л.В. Шинкарук]. — К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2014. — 102 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ief.org.ua/docs/sr/282.pdf>.

5. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: економічні виклики та нові можливості : наук. доп. ; [за ред. В.М. Гейця, Т.О. Осташко]. — К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2016. — 184 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ief.org.ua/?p=6246>.

6. Nicolaidis Ph. Brexit and State Aid: The Day After [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/6529>.

7. Стиглиц Дж.Ю., Чарлтон Э. Справедливая торговля для всех. Как торговля может содействовать развитию ; [пер. с англ.]. — М. : Весь Мир, 2007. — 280 с.

8. Луніна І., Білоусова О., Булана О. Бюджетно-податкове стимулювання інноваційної діяльності // Економіка і прогнозування. — 2016. — № 1. — С. 41–56.

9. Стюарт Ю., Цемнолонскіс С., Рогінська Я. Звіт про створення карти регіонального розподілу державної допомоги в Україні. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. — 2014. — 60 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Report-on-Regional-mapping-UKR.pdf>.

10. Neumark D., Simpson H. Place-Based Policies // NBER Working Papers. — 2014. — 20049 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.nber.org/papers/w20049>.

11. Friederiszick H.W., Merola M., Erede B. Regional state aid control in Europe: A legal and economic assessment // ESMT Working Paper. — 2015. — 15-05 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.e-ca.com/sites/default/files/esmt-15-05_1.pdf.

12. Buts C., Jegers M. The effect of subsidies on the evolution of market structure [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.stateaid.gr/images/article-attachments/The_effect_of_SA_on_competition_Cresse.pdf.

References

1. Bugaenko N.M. *Suchasni tendentsii rozvytku systemy derzhavnoi dopomogy v ES* [Modern tendencies of development of the system of state's aid in EU]. *Statyst. Ukrainy – Statist. of Ukraine*, 2010, No. 1 (48), pp. 92–98 [in Ukrainian].

2. Chernikov D.O. *Modernizatsiya Systemy Derzhavnoi Pidtrymky Sub'ektiv Gospodaryuvannya v Ukraini* [Modernization of the System of State's Support of Economic Entities in Ukraine]. Kyiv, NISS, 2013 [in Ukrainian].

3. Holzler H., Libanova E., Efymenko T. et al. *Zvit pro rezul'taty doslidzhennya derzhavnoi pidtrymky sub'ektiv gospodaryuvannya v Ukraini. Garmonizatsiya systemy derzhavnykh zakupivel' v Ukrayini zi standartamy EC* [Report on the results of studies of state's support of economic entities in Ukraine. Harmonisation of Public Procurement System in Ukraine with EU Standards], 2015, available at: http://eupublicprocurement.org.ua/wpcontent/uploads/2015/04/STATE-SUPPORT-STUDY_UKR_20.04.2015.pdf [in Ukrainian].

4. *Otsinka Vplyvu Ugody pro Asotsiatsiyu/ZVT mizh Ukrainoyu ta ES na Ekonomiku Ukrainy, za red. V.M. Geitsya, T.O. Ostashko, L.V. Shynkaruk* [Estimation of the Influence of the EU-Ukraine Association/ZFT Agreement on Ukraine's Economy], edited by V.M. Heyets, T.O. Ostashko, L.V. Shynkaruk. Kyiv, Inst. for Economics and Forecast. of the NAS of Ukraine, 2014, available at: <http://ief.org.ua/docs/sr/282.pdf> [in Ukrainian].

5. *Implementatsiya Ugody pro Asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu ta ES: Ekonomichni Vykylyky ta Novi Mozhlyvosti, za red. V.M. Geitsya, T.O. Ostashko* [Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement: Economic Challenges and New Possibilities], edited by V.M. Heyets, T.O. Ostashko. Kyiv, Inst. for Economics and Forecast. of the NAS of Ukraine, 2016, available at: <http://ief.org.ua/?p=6246> [in Ukrainian].

6. Nicolaidis Ph. Brexit and state aid: the day after, available at: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/6529>.

7. Stiglitz J.E., Charlton A. *Spravedlivaya Torgovlya dlya Vsekh. Kak Torgovlya Mozhet Sodeistvovat' Razvitiyu* [Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development]. Moscow, Ves' Mir, 2007 [in Russian].

8. Lunina I., Bilousova O., Bulana O. *Byudzhethno-podatkovye stymulyuvannya innovatsiinoi diyal'nosti* [Budgetary-tax stimulation of the innovative activity]. *Ekon. i Prognoz. — Econ. and Forecast.*, 2016, No. 1, pp. 41–56 [in Ukrainian].

9. Stuart E., Cemnolonskis S., Rogins'ka Ya. *Zvit pro stvorennya karty regional'nogo rozpodilu derzhavnoi dopomogy v Ukraini. Garmonizatsiya systemy derzhavnykh zakupivel' v Ukraini zi standartamy EC* [Report on the mapping of regional distribution of state aid in Ukraine. Harmonisation of Public Procurement System in Ukraine with EU Standards], 2014, available at: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Report-on-Regional-mapping-UKR.pdf>.9 [in Ukrainian].

10. Neumark D., Simpson H. Place-based policies. NBER Working Papers, 2014, 20049, available at: <http://www.nber.org/papers/w20049>.

11. Friederiszick H.W., Merola M., Erede B. Regional state aid control in Europe: A legal and economic assessment. ESMT Working Paper, 2015, 15-05, available at: https://www.e-ca.com/sites/default/files/esmt-15-05_1.pdf.

12. Buts C., Jegers M. The effect of subsidies on the evolution of market structure, available at: http://www.stateaid.gr/images/article-attachments/The_effect_of_SA_on_competition_Cresse.pdf.

Статья поступила в редакцию 9 сентября 2016 г.
