

**Денис Черніков**

*Національна академія державного управління при Президентові України*

## **ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІДНОСИН АСОЦІАЦІЇ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

**Denys Chernikov**

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

### **PERSPECTIVES OF MODERNIZATION OF A MECHANISM OF PUBLIC SUPPORT TO UNDERTAKINGS UNDER CONDITIONS OF ASSOCIATION RELATION WITH THE EUROPEAN UNION**

The article analyzes the theoretical background of modernization of public support mechanisms, as well as the practical aspects of modernization, based on the implementation of the EU state aid rules in Ukraine. The current approach is not systemic one and focuses mostly on selective imposing of the state aid rules upon the local self-government authorities in Ukraine, without substantial changes at the level of policy documents and laws concerning the provision of public support. Recommendations were formulated to improve the approach of modernization of the mechanism of public support for undertakings. It has been clarified that Ukraine should make better use of the opportunities for modernizing state support instruments and policy areas in which they can be applied that appeared with the signing of the Association Agreement.

**Keywords:** public support, state aid, Association Agreement, neoliberalism, international economic integration.

**Постановка проблеми.** У 2014 році Україна, із підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та його державами-членами<sup>1</sup> (далі – Угода про асоціацію), взяла на себе зобов'язання щодо приведення у відповідність до правил ЄС схем та заходів державної допомоги суб'єктам господарювання у всіх секторах економіки, за винятком аграрного сектору. Раніше, у 2011 році, при вступі до Енергетичного співтовариства, Україна також взяла на себе аналогічні зобов'язання щодо схем та заходів у сфері енергетики. Разом з тим, досвід застосування законодавства, прийнятого з метою імплементації зобов'язань, засвідчив, що вибраний підхід повністю не відображає норми права ЄС і тому не сприяє виконанню Угоди про асоціацію у частині створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі. У цьому контексті доцільно розглянути теоретичні рамки процесу модернізації, прогрес імплементації правил ЄС та зв'язок із документами публічної політики, законодавством України.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Вплив міжнародної економічної інтеграції на можливості державного втручання досліджено у роботах Я.Тінбергена, Б.Баласси, М.Йовановича, Д.Родріка, А.Філіпенка, А.Гончарука, О.Усенко, І. Приходько, Є.Грищенко та Н.Скоробогатової та інших. У цьому аспекті усталеною є позиція про те, що втручання і зокрема державна підтримка є можливою у тій мірі, в якій вона не суперечить положенням міжнародних угод та сприяє досягненню цілей міжнародної економічної інтеграції. Крім того, використання стандартів або правил ЄС як основу для модернізації державної підтримки в Україні вивчали А.Масько,

<sup>1</sup> European Commission (2016). *Association Agreement between between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part.* <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc\\_155103.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf)> (2019, листопад, 22).

С.Хвалінський, О.Бакалінська, Т.Комашенко, Г.Мельничук, В.Мельник, Я.Петруненко, А.Возненко, О.Булана, І.Запатріна, які, разом з тим, розглядали правила ЄС як засіб модернізації державної підтримки загалом, без урахування цілей інтеграції до ЄС, торговельних відносин між Україною та ЄС.

При цьому власне якості впровадження (імплементатції) правил ЄС, дотримання норм права ЄС упродовж останніх років в Україні у наукових публікаціях приділено незначну увагу.

**Постановка завдання.** Проаналізувати базовий підхід, обраний органами державної влади щодо впровадження в Україні правил державної допомоги ЄС та надати пропозиції щодо його удосконалення, а також інших заходів, які могли би сприяти модернізації системи сприяння економічній діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Процес міжнародної економічної інтеграції активно відновився після Другої світової війни із прийняттям у 1947 році Генеральної угоди по тарифам і торгівлі (ГАТТ) як складової частини Бреттон-Вудських угод. Ця угода визначила основні типи інтеграції – митний союз, зона вільної торгівлі, режим найбільшого сприяння. Разом з тим, ГАТТ містила лише базові норми щодо субсидій, які одержали подальший розвиток вже у 1994 році із створенням Світової організації торгівлі (СОТ). Крім того, у 1958 році почався розвиток Європейського Економічного Співтовариства як вищої форми економічної інтеграції – спільного ринку, яка в подальшому у 1990-ті роки була перетворена на ще вищу форму – економічний союз.

Під економічною інтеграцією розуміють «скасування бар'єрів, що стримують рух товарів, послуг, праці, капіталу та комунікації між державами або регіонами»<sup>1</sup>. Активізація торгівлі та руху факторів виробництва спричиняє також і державне втручання у вигляді підтримки – створення спеціальних податкових режимів для залучення інвесторів та технологій, стимулювання національних фірм для здобуття конкурентних переваг тощо.

У більш широкому контексті міжнародна економічна інтеграція є складовою течії неолібералізму. К.Слободян визначає неолібералізм як проєкт з розбудови глобальних інституцій, що ізолюють ринки від державного втручання з тим, щоб товари і праця могли вільно переміщуватися між кордонами, а питання митних тарифів, імміграції, руху грошей замість демократичних націй-держав регулювалися міжнародними організаціями<sup>2</sup>. На думку піонера теорії міжнародної економічної інтеграції Я.Тінбергена, існує інтеграція негативна (скасування обмежень, усунення дискримінації) та позитивна (зміна інструментів та інституцій для кращого функціонування транснаціональних ринків)<sup>3</sup>. В обох випадках, країна, що є учасником цих процесів, добровільно обмежує свій суверенітет у відповідних сферах на користь норм міжнародного права та організацій, які захищають ці норми (міжнародні організації, судові органи)<sup>4</sup>.

А.Гончарук розрізняє «поверхневу» та «поглиблену» форму інтеграції, при цьому для останньої характерним є не тільки створення зони вільної торгівлі, але також регуляторне наближення у низці сфер, в тому числі – у сфері конкуренції<sup>5</sup>. А.Філіпенко розглядає цей процес з позицій теорії нового регіоналізму, або глибокої інтеграції, для якої також властивим є гармонізація законодавства<sup>6</sup>. Випадок глибокої інтеграції на основі гармонізації законодавства притаманний і для моделі угод про асоціацію, який Європейський Союз укладав з Балканськими країнами<sup>7</sup>, а пізніше – також з Україною. Оскільки контроль у сфері державної допомоги є частиною норм саме конкурентного права ЄС, положення щодо модернізації відповідних схем та заходів, а також щодо створення механізму контролю і моніторингу увійшли до вказаних угод про асоціацію.

<sup>1</sup> Johnson, D., Turner, C. (2006). *European Business*. NY: Routledge, 25.

<sup>2</sup> Slobodyan, Q. (2018). *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 4.

<sup>3</sup> Johnson, D., Turner, C. (2006). *European Business*. New York: Routledge, 25.

<sup>4</sup> Froese, M. (2018). *Sovereign Rules and the Politics of International Economic Law*. New York: Routledge, 14, 150.

<sup>5</sup> Гончарук, А. (2010). Регіональна торговельно-економічна інтеграція України та ЄС: стан, проблеми і перспективи. *Міжнародна економічна політика*, 1-2, 98-132.

<sup>6</sup> Філіпенко, А. С. (2016). Міжнародна економічна інтеграція: сучасний теоретичний дискурс. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*, 23 (3), 54-61.

<sup>7</sup> Черніков, Д. (2010). Досвід окремих країн у розбудові системи контролю державної допомоги *Конкуренція*, 4, 52-58.

Отже, виникають норми міжнародного права, що захищають іноземних інвесторів, а також створюються різноманітні «зони» для зниження податкового навантаження<sup>1</sup>. Відтак, механізми державної підтримки, що відповідають цілям інтеграції, у рамках цього підходу є допустимими. І навпаки, підтримка компаній (підприємств), які не змогли успішно інтегруватися, тобто втратили свою частку вже на спільному ринку, не є доцільною<sup>2</sup>.

Разом з тим, спрощений підхід до впровадження відповідних міжнародних норм, а саме – ігнорування контексту їх розвитку (у випадку євроінтеграції – це розвиток спільного ринку), а також помилки при тлумаченні цих норм можуть мати зворотні наслідки. Дж. Скотт, наприклад, застерігав від спрощених підходів у реформуванні, що ґрунтуються на застосуванні абстрактних або запозичених підходів, які ігнорують локальний досвід<sup>3</sup>. В. Вальтерс та Дж. Хаар, розглядаючи неолібералізм як сукупність «раціональностей», практик і правил, захищених міжнародним правом, довели актуальність поглядів Дж. Скотта і для сфери європейської інтеграції<sup>4</sup>. На нашу думку, у випадку модернізації системи державної підтримки підприємств в Україні, обидва підходи є актуальними. Фактор абстрактності і запозичення спричинив помилки правового характеру в імплементації правил ЄС. Крім того, при взятті зобов'язань щодо впровадження правил недостатньо було враховано той факт, що вони були створені саме для розвитку спільного ринку ЄС, на якому, за умов обмеження державної підтримки, суб'єктам господарювання доступні значні кредитні ресурси та кошти структурних фондів.

Підходи до надання державної підтримки суб'єктам господарювання в Україні пройшли через декілька етапів змін<sup>5</sup>. На першому (1991-2000 рр.) в цілому домінували принципи радянської системи господарювання, що полягали у наданні прямої бюджетної підтримки підприємствам. Цей етап характеризується відсутністю програмно-цільового підходу, інструментів забезпечення прозорості та ефективності державної підтримки. Лише наприкінці 1990-х – початку 2000-х у законодавчих актах про надання підтримки у вигляді податкових, митних пільг почали визначати формальні ознаки одержувачів, види підтримки, у деяких випадках – часові рамки.

На другому етапі (2001-2005 рр.), після початку бюджетної реформи, впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі, відбулася певна модернізація державної підтримки. Законом України «Про державні цільові програми» було запроваджено механізм підготовки та попереднього розгляду і погодження актів, що передбачають надання підтримки за участю профільних міністерств, що призвело до структуризації, можливості інвентаризації, аналізу та перегляду значної кількості заходів державної підтримки. У зазначений період вдалося не тільки закласти підвалини модернізації системи державних фінансів, але й забезпечити високі темпи відновлення і економічного зростання.

Третій етап (2005-2010 рр.), пов'язаний із активізацією зусиль у напрямі міжнародної економічної інтеграції, позначився масштабним скороченням форм державної підтримки без продовження модернізації системи її надання. Разом з тим, масштабне скорочення підтримки у вигляді спеціальних економічних зон (СЕЗ) та податкових пільг, яке відбулося у 2005 році, формально не було прямо пов'язано із підготовкою до вступу України до СОТ, а було обґрунтоване суттєвими порушеннями фінансової та бюджетної дисципліни. В результаті, обставини підготовки вступу до СОТ не вплинули на якість норм законодавства про надання підтримки, які могли бути удосконалені на основі відповідного міжнародного досвіду та норм права.

Четвертий етап перетворень у системі державної підтримки, який розпочався у 2011 році з прийняттям Податкового кодексу України, передбачав, по-перше, кроки у напрямі систематизації практики надання підтримки, по-друге, апробування критеріального підходу у наданні підтримки

<sup>1</sup> Slobodyan, Q. (2018). *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 5.

<sup>2</sup> Martin, R. (2013). *Constructing Capitalisms. Transforming Business Systems in Central and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press, 207.

<sup>3</sup> Scott, J. (1998). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, New Haven, CT: Yale University Press.

<sup>4</sup> Walters, W., Haahr J-H. (2016). *Governing Europe: Discourse, governmentality and European integration*, New York: Routledge, 24-25.

<sup>5</sup> Черніков, Д. (2013). Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. НІСД. <[http://www3.niss.gov.ua/public/File/2013\\_table/1806\\_dop.pdf](http://www3.niss.gov.ua/public/File/2013_table/1806_dop.pdf)> (2019, листопад, 23).

(Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»), по-третє, перенесення акцентів на підтримку без прямого залучення (або з обмеженим залученням) державних ресурсів, насамперед завдяки широкому використанню механізму державних гарантій.

Необхідно відзначити, що саме незавершеність модернізації негативно позначилася як на потенціалі структурної перебудови економіки, так і на формуванні відповідного політичного та управлінського досвіду всіх зацікавлених сторін у справі державної підтримки: органів влади, галузевих асоціацій, лобістів, підприємств. «Мозаїка» з одного боку, ліберальних, а з іншого – не реформованих планово-адміністративних підходів утворила анклав правових норм, практик проектування та аналізу, які не одержали логічного завершення. Наприклад, Закон України «Про державні цільові програми» поряд із компонентами фінансів, економічного і регіонального розвитку, соціальної політики, а ні у період після вступу до СОТ (2008 рік), а ні зараз не містить компоненту розгляду і погодження цих програм на предмет міжнародних зобов'язань України при вступі до СОТ. Більше того, цей закон і досі не враховує аспектів впливу на економічну конкуренцію або торгівлю, виходячи із норм вже Угоди про асоціацію, які набули чинності у 2016 році, хоча у 2018 році він був доповнений нормою про стратегічну екологічну оцінку, як одного з етапів розроблення програм, що безпосередньо впливає із норм зазначеної Угоди у сфері охорони довкілля.

Також, незважаючи на досить розгалужену і детальну структуру інвентаризації бюджетних видатків, податкових пільг, державних гарантій як таких, ця структура не містить уніфікованих критеріїв класифікації цих даних на предмет наявності вигоди для суб'єкта господарювання, який скористався пільгами чи одержав бюджетні кошти, тобто наявності державної підтримки.

Нинішній, п'ятий етап пов'язаний із вступом України до Енергетичного Співтовариства у 2011 році, а також підписанням у 2014 році та набуттям чинності Угоди про асоціацію. Ці міжнародно-правові події вперше передбачили використання правил державної допомоги ЄС для модернізації державної підтримки в Україні.

Положення Угоди про асоціацію в цілому відтворюють положення Договору про функціонування ЄС (стаття 107), тобто повністю зберігаються критерії встановлення наявності державної допомоги, включаючи: вибіркового характеру, наявність вигоди одержувача, надання допомоги за рахунок державних (публічних) ресурсів, вплив на конкуренцію та торгівлю між сторонами. Водночас положення щодо державної допомоги не поширюються на сільське господарство.

Також важливим елементом Угоди про асоціацію є те, що вона прямо передбачає випадок сумісності для допомоги, що спрямована «для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальних блоків виключень та правил щодо горизонтальної і галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до викладених у них умов» (стаття 262). Крім того, для встановлення наявності державної допомоги, встановлення її сумісності чи не сумісності, використовується судова практика Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти ЄС (стаття 264). Ці положення створили правові підстави для безпосереднього використання правил ЄС для підготовки проектів нормативних актів, що передбачають надання державної допомоги.

Нова державна допомога, яка надається в Україні, повинна відповідати цим правилам протягом одного року з дати створення уповноваженого органу, тобто наділення уповноваженого органу – Антимонопольного комітету України – відповідними повноваженнями. З урахуванням терміну набуття чинності закону про державну допомогу цей термін минув у серпні 2018 року. Чинні схеми і заходи допомоги повинні бути приведені у відповідність до правил ЄС через 7 років після набуття Угодою чинності, тобто 1 січня 2023 року.

Варто зауважити, що з-поміж трьох угод про асоціацію останнього покоління (Грузія, Молдова, Україна) українська угода містить найбільш жорсткі зобов'язання, оскільки у грузинській угоді положення щодо державної допомоги відсутні<sup>1</sup>, а у молдовській – допускається подовження

<sup>1</sup> Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. *Official Journal of the European Union* <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02))> (2019, листопад, 22).

терміну виконання зобов'язань щодо приведення схем допомоги у відповідність до правил ЄС на 10 років (базовий термін становить 8 років)<sup>1</sup>.

Разом з тим, прийнятий у 2014 році на виконання положень Угоди про асоціацію базовий закон «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (набув чинності у серпні 2017 року)<sup>2</sup> містить низку недоліків, які стримують впровадження відповідних правил ЄС саме для досягнення цілей і завдань Угоди про асоціацію: створення поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі. Ці недоліки полягають у такому:

*По-перше*, у визначенні державної допомоги відсутній критерій впливу на торгівлю між сторонами, що суперечить положенням Договору та Угоди. Навіть в умовах спільного ринку Єврокомісія допускає наявність ситуацій, коли надання державної підтримки не спотворює конкуренцію. Оскільки Україна не є повною мірою інтегрованою до спільного ринку ЄС, дотримання цього критерію є вирішальним.

*По-друге*, закон про державну допомогу передбачив опосередковане і вибіркоче впровадження правил ЄС. За логікою закону, на основі Загального регламенту про групові виключення ЄС<sup>3</sup> Кабінет Міністрів України затверджує критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, які в подальшому уповноважений орган застосовує при оцінці відповідних схем і заходів, хоча Угода про асоціацію створила підстави для прямого застосування всього масиву горизонтальних і секторальних правил, а також судових рішень для розробки і оцінки державної допомоги. До того ж, досі Кабінет Міністрів України не затвердив критерії для допомоги на захист навколишнього природного середовища та для допомоги на підтримку окремих галузей економіки.

Внаслідок цього, як свідчать дані реєстру державної допомоги, основна увага уповноваженого органу упродовж 2017-2019 років була зосереджена на діяльності органів місцевого самоврядування у сферах культури і спорту, місцевого економічного розвитку, житлово-комунального господарства тощо, тобто сфер, першочергово не пов'язаних із впливом на торгівлю з Європейським Союзом. Асоціація міст України відзначила негативний вплив цієї практики на виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій<sup>4</sup>. Реагуючи на це, у 2019 році уряд передбачив заходи для "усунення регуляторних бар'єрів для отримання суб'єктами господарювання державної допомоги"<sup>5</sup>.

Більше того, механізм, створений із прийняттям закону про державну допомогу, не призвів до змін у підходах до підготовки законопроектів, що передбачають стимули у вигляді податкових пільг, видатків бюджету або кредитів для суб'єктів господарювання. Нами проведений аналіз понад 50 законопроектів за період 2015-2018 років (тобто після підписання Угоди про асоціацію), що виявив таке. Для відновлення режимів СЕЗ у низці міст та областей у період 2014-2018 років було подано понад 30 законопроектів, а для галузевої підтримки (суднобудівна, літакобудівна, металургійна, вугільна галузь тощо) було подано загалом 150 законопроектів. Типова модель цих законопроектів полягала у звільненні від сплати податків і зборів суб'єктів господарювання, розташованих на певній території, або учасників певної галузі. При цьому законопроекти не містили механізмів програмування та оцінки ефективності підтримки, вимог щодо допустимих витрат, завдань підтримки, очікуваних результатів тощо. Жоден із цих законопроектів не містив норм правил ЄС або посилання на Угоду про асоціацію.

<sup>1</sup> Official Journal of the European Union (2014). Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L\\_.2014.260.01.0004.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L_.2014.260.01.0004.01.ENG)> (2019, листопад, 22).

<sup>2</sup> Закон про державну допомогу суб'єктам господарювання, 2014 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18/print>> (2019, листопад, 25).

<sup>3</sup> European Commission (2019). *Legislation: Block Exemption Regulations*. <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/block.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html)> (2019, листопад, 23).

<sup>4</sup> Офіційний сайт Асоціації міст України (2017). *АМУ підтримує законопроект про внесення змін до закону про державну допомогу суб'єктам господарювання і звернулася до парламентських Комітетів* <<https://auc.org.ua/novyna/amu-pidtrymuje-zakonoproekt-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-pro-derzhavnu-dopomogu-subyektam>> (2019, листопад, 22).

<sup>5</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України (2019). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України* <<https://program.kmu.gov.ua/meta/ukrainci-so-meskaut-v-depresivnih-regionah-maut-dostatni-mozlivosti-dla-rozvitku>> (2019, листопад, 24).

Також підхід Кабінету Міністрів України при розробці та схваленні програмних документів та законопроектів не містив упродовж 2014-2019 років конкретних кроків щодо поширення правил державної допомоги на схеми та заходи у відповідних секторах економіки. Аналіз ключових секторальних програмних документів показав, що вони не містять цілей і завдань щодо приведення зазначених схем та заходів у відповідність до правил ЄС, або розробки нових схем і заходів на основі цих правил. Це стосується таких рішень та проектів рішень уряду:

- Стратегія промислового розвитку (проект)<sup>1</sup>;
- Експортна стратегія<sup>2</sup>;
- Стратегія інноваційної діяльності<sup>3</sup>;
- Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року<sup>4</sup>;
- Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року<sup>5</sup>;
- Транспортна стратегія України на період до 2020 року<sup>6</sup>;
- Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року<sup>7</sup>;
- Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок<sup>8</sup>.

Лише у Енергетичній стратегії України на період до 2030 року<sup>9</sup>, є завдання уряду здійснювати контроль щодо врахування положень цієї Стратегії при розробці організаційно-розпорядчих актів (не законопроектів та підзаконних актів) про надання державної допомоги суб'єктам господарювання (пільгові кредити, сертифікація та ліцензування тощо). Аналогічно, уряд не передбачав завдання у планах пріоритетних дій на 2017, 2018, 2019 роки, обмежившись переліком завдань щодо розбудови системи моніторингу і контролю надання державної допомоги.

#### **Пропозиції.**

Уряду України необхідно виробити більш комплексний підхід до модернізації державної підтримки суб'єктам господарювання, замість лише моніторингу наявних схем і заходів, надання відповідних рекомендацій і дозволів з боку уповноваженого органу у сфері державної допомоги. Для цього необхідно, насамперед привести національне законодавство у відповідність до Угоди про асоціацію та вищезгаданих правил. Необхідно чітко визначити, що «державна допомога» – це термін права Європейського Союзу, який використовується для захисту конкуренції в умовах

<sup>1</sup> *Проект розпорядження про схвалення Стратегії розвитку промислового комплексу України на період до 2025 року*, 2018 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України* <<http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=10ef5b65-0209-4aa1-a724-49fd0877d8d6&title=ProektRozporiadzhenniaKabinetuMinistrivUkrainiproSkhvalenniaStrategiiRozvitkuPromislovogoKompleksuUkrainiNaPeriodDo2025-Roku>> (2019, листопад, 25).

<sup>2</sup> *Розпорядження про схвалення Експортної стратегії України (“дорожньої карти” стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки*, 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80>> (2019, листопад, 25).

<sup>3</sup> *Розпорядження про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року*, 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/526-2019-%D1%80>> (2019, листопад, 25).

<sup>4</sup> *Розпорядження про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року*, 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/504-2017-%D1%80>> (2019, листопад, 25).

<sup>5</sup> *Постанова про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року*, 2014 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/385-2014-%D0%BF>> (2019, листопад, 25).

<sup>6</sup> *Розпорядження про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року*, 2018 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80>> (2019, листопад, 25).

<sup>7</sup> *Закон про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року*, 2019 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2697-19>> (2019, листопад, 25).

<sup>8</sup> *Розпорядження про Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок*, 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/796-2017-%D1%80>> (2019, листопад, 26).

<sup>9</sup> *Розпорядження про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»*, 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#n2>> (2019, листопад, 26).

спільного ринку ЄС та торговельних відносин з іншими країнами. В умовах України, заходи, які не впливають на торгівлю з ЄС (насамперед сфери муніципальних послуг та локальної інфраструктури, культури і мистецтв), не повинні регулюватися механізмом нагляду і контролю у сфері державної допомоги.

У подальшому комплексний підхід повинен стосуватися: цілей і завдань підтримки, інструментів підтримки, оцінки ефективності, забезпечення моніторингу і прозорості в інтересах публічної політики та суспільства, інституцій. При цьому варто враховувати, що основні підходи правил ЄС цілком корелюються з підходами інших міжнародних організацій, зокрема United Nations Conference on Trade and Development<sup>1</sup>.

По-перше, цілі і завдання підтримки повинні бути інтегровані до низки напрямів політики: інвестиційної, індустріальної, інноваційної, регіональної та інших. При цьому слід враховувати різний рівень економічного розвитку регіонів України і відтак передбачати або відновлення виробничого потенціалу, або структурні зміни з метою запровадження високотехнологічних видів діяльності. Необхідно чітко окреслити очікувану роль різних інструментів підтримки: спеціальних економічних зон, індустріальних парків, бюджетних субсидій, податкових пільг, державних гарантій, пільгових кредитів тощо. При цьому стимули повинні надаватися лише новим видам діяльності, а підтримка повинна спрямовуватися для розвитку конкретної діяльності, а не сектору в цілому.

По-друге, інструменти підтримки, яка впливає на торгівлю з ЄС (і відтак кваліфікована як державна допомога), повинні готуватися на основі відповідних правил ЄС. Інші заходи підтримки (які не впливають на торгівлю з ЄС) можуть використовувати основні підходи ЄС, а саме цільовий характер підтримки; адекватність обсягу, форми та механізму проблемам, що вирішуються; очікувана зміна поведінки одержувача; компенсація інвестиційних, а не поточних витрат; співфінансування; збереження досягнутих результатів протягом наступних декількох років.

По-третє, необхідно розробити механізми моніторингу державної підтримки (державної допомоги) для цілей секторальної політики, які можуть включати:

- Наявність чітких показників або критеріїв для успіхів та невдач.
- Запровадження стимулів відповідно до понесених витрат, а не отриманого доходу, що у свою чергу сприятиме більш ретельному визначенню та досягненню проектних показників (індикаторів).
- Моніторинг ефективності інвестиційних стимулів, використання механізмів відкликання (скасування) підтримки, у разі, якщо очікувані результати не досягаються.

По-четверте, необхідно суттєво збільшити роль бізнес-асоціацій та структурованого громадянського суспільства на всіх етапах підготовки, прийняття, застосування, моніторингу та оцінки заходів державної підтримки (допомоги). Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні разом із приватним сектором вивчати проблеми політики, отримувати якісну інформацію від приватного сектора для прийняття обґрунтованих рішень.

#### **Висновки.**

Україна повинна краще використовувати можливості модернізації інструментів державної підтримки та напрямів політики, у яких вони можуть застосовуватися, які з'явилися із підписанням Угоди про асоціацію. При цьому ключовими умовами успіху є: чітке дотримання норм Угоди та відповідних норм права ЄС; повне врахування контексту ЄС, в якому застосовуються ці норми; уникнення спрощеного, вибіркового підходу до імплементації; синхронізація процесів модернізації інструментів підтримки із модернізацією відповідних напрямів політики за дієвої участі зацікавлених сторін.

#### **References:**

1. *European Commission* (2016). Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc\\_155103.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf)> (2019, November, 22) [in English].
2. Johnson, D., Turner, C. (2006). *European Business*. NY: Routledge. [in English].
3. Slobodyan, Q. (2018). *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press. [in English].

<sup>1</sup> United Nations Conference on Trade and Development (2018). *World Investment Report 2018*, 165-172.

4. Froese, M. (2018). *Sovereign Rules and the Politics of International Economic Law*. New York: Routledge. [in English].
5. Honcharuk, A. (2010). Rehionalna torhovelno-ekonomichna intehratsiia Ukrainy ta ES: stan, problemy i perspektyvy [Regional Trade and Economic Integration of Ukraine and the EU: State, Issues and Prospectives]. *Mizhnarodna ekonomichna polityka* [International Economic Policy], 1-2, 98-132. [in Ukrainian].
6. Filipenko, A. S. (2016). Mizhnarodna ekonomichna intehratsiia: suchasnyi teoretychnyi diskurs [International Economic Integration: Current Theoretical Discourse]. *Naukovi visnyk Dyplomatychnoi akademii Ukrainy* [Annual Journal of the Diplomatic Academy of Ukraine], 23 (3), 54-61. [in Ukrainian].
7. Chernikov, D. (2010). Dosvid okremykh krain u rozbudovi systemy kontroliu derzhavnoi dopomohy [Experience of Selected Countries in Development of State Aid Control System]. *Konkurentsia* [Competition], 4, 52-58. [in Ukrainian].
8. Slobodyan, Q. (2018). *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press. [in English].
9. Martin, R. (2013). *Constructing Capitalisms. Transforming Business Systems in Central and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press. [in English].
10. Scott, J. (1998). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press. [in English].
11. Walters, W., Haahr J-H., *Governing Europe: Discourse, governmentality and European integration*, New York: Routledge. [in English].
12. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. *Official Journal of the European Union* <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02))> (2019, November, 22). [in English].
13. Official Journal of the European Union Association (2014). *Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L\\_.2014.260.01.0004.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2014.260.01.0004.01.ENG)> (2019, November, 22). [in English].
14. *Zakon pro derzhavnu dopomohu subiektam hospodariuvannia, 2014* (Verkhovna Rada Ukrainy) [Law on State Aid to Undertakings, 2014 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18/print>> (2019, November, 25). [in Ukrainian].
15. European Commission (2019). *Legislation: Block Exemption Regulations*. <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/block.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html)> (2019, November, 23). [in English].
16. Ofitsiyni sait Asotsiatsii mist Ukrainy [The Official website of the Association of Ukrainian Cities] (2017). *AMU pidtrymuie zakonoproekt pro vnesennia zmin do zakonu pro derzhavnu dopomohu subiektam hospodariuvannia i zvernulasia do parlamentskykh Komitetiv* [AUC Supports a Draft Bill to Amend the Law on State Aid to Undertakings and Addressed the Parliamentary Committees] <<https://auc.org.ua/novyna/amu-pidtrymuye-zakonoproekt-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-pro-derzhavnu-dopomogu-subyektam>> (2019, November, 22). [in Ukrainian].
17. *Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy, 2019* [Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine 2019]. *Ofitsiyni sait Kabinetu Ministriv Ukrainy* [The Official Website of the Cabinet of Ministers of Ukraine] <<https://program.kmu.gov.ua/meta/ukrainci-so-meskaut-v-depresivnih-regionah-maut-dostatni-mozlivosti-dla-rozvitku>> (2019, November, 24). [in Ukrainian].
18. *Proekt rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Stratehii rozvytku promyslovoho kompleksu Ukrainy na period do 2025 roku, 2018* [Draft Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Strategy of Industrial Complex of Ukraine Development until 2025, 2018]. *Ofitsiyni sait Ministerstva rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy* [The Official Website of the Ministry of Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine] <<http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=10ef5b65-0209-4aa1-a724-49fd0877d8d6&title=ProektRozporiadzhenniaKabinetuMinistrivUkrainiproSchvalenniaStrategiiRozvitkuPromislovogoKompleksuUkrainiNaPeriodDo2025-Roku>> (2019, November, 25). [in Ukrainian].
19. *Rozporiadzhennia pro skhvalennia Eksportnoi stratehii Ukrainy (“dorozhnoi karty” stratehichnoho rozvytku torhivli) na 2017-2021 roky, 2017* (Kabinet Ministriv Ukrainy) [Order on adoption of the Export Strategy (Roadmap of the Strategic Development of Trade) for 2017-2021, 2017 (The Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80>> (2019, November, 25). [in Ukrainian].
20. *Rozporiadzhennia pro skhvalennia Stratehii rozvytku sfery innovatsiinoi diialnosti na period do 2030 roku, 2019* (Kabinet Ministriv Ukrainy) [Order on adoption of the Strategy of Development of Innovation Activities until 2030, 2019 (The Cabinet of Ministers of Ukraine)] *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/526-2019-%D1%80>> (2019, November, 25) [in Ukrainian].

21. *Rozporiadzhennia pro skhvalennia Stratehii rozvytku maloho i serednoho pidpriemnytstva v Ukraini na period do 2020 roku, 2017* (Kabinet Ministriv Ukrainy) [Order on adoption of the Strategy of Development of Small and Medium Entrepreneurship in Ukraine until 2020, 2017 (The Cabinet of Ministers of Ukraine)] *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/504-2017-%D1%80>> (2019, November, 25) [in Ukrainian].
22. *Postanova pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku, 2014* (Kabinet Ministriv Ukrainy) [Decree on adoption of the State Strategy of Regional Development until 2020, 2014 (The Cabinet of Ministers of Ukraine)] *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/385-2014-%D0%BF>> (2019, November, 25) [in Ukrainian].
23. *Pro skhvalennia Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 roku. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 travnia 2018 r. № 430-r.* [On Adoption of the National Transport Strategy of Ukraine until 2030. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 30 May 2018 No 430-r] *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80>> (2019, November, 25). [in Ukrainian].
24. *Zakon pro osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku 2019* (Verkhovna Rada Ukrainy) [Law on Fundamentals (Strategy of the State Environmental Policy of Ukraine until 2020, 2019)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2697-19>> (2019, November, 25). [in Ukrainian].
25. *Pro Natsionalnyi plan skorochennia vykydiv vid velykykh spaliuvalnykh ustanovok. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 lystopada 2017 r. № 796-r.* [On National Plan of Shortening of Emissions of Big Combustion Plants. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 8 November 2017 No 796-r]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/796-2017-%D1%80>> (2019, November, 26). [in Ukrainian].
26. *Pro skhvalennia Enerhetychnoi stratehii Ukrainy na period do 2035 roku "Bezpeka, enerhoefektyvnist, konkurentospromozhnist". Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 serpnia 2017 r. № 605-r* [On Adoption of the Energy Strategy of Ukraine until 2035 "Security, Energy Efficiency, Competitiveness. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18 August 2017 No 605-r]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#n2>> (2019, November, 26). [in Ukrainian].
27. United Nations Conference on Trade and Development (2018). *World Investment Report 2018*. [in English].