

листопад 2017

ОГЛЯД №4

Парламентської експертної групи

У ФОКУСІ – ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА КОМПАНІЯМ

ПАРЛАМЕНТСЬКА ЕКСПЕРТНА ГРУПА З ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Парламентська експертна група з європейської інтеграції (ПЕГ) — незалежна експертна спільнота, створена ГО Фондація «Відкрите суспільство» з метою сприяти виконанню Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, впливаючи на якість законотворчого процесу.

Цей аналітичний огляд підготовлено в рамках проекту «Підвищення спроможності Парламенту у сфері європейської інтеграції шляхом удосконалення якості законодавства та прискорення правового наближення на основі Угоди про асоціацію Україна-ЄС», що виконується Фондацією «Відкрите суспільство» за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

Погляди, висловлені в цьому матеріалі, відображають особисту позицію авторів і можуть не збігатися з позицією Посольства Великої Британії в Україні, чи його партнерів.



Київ 04070
вул. П. Сагайдачного, 12, фіс 221

Фондація «Відкрите суспільство»
+38 067 930 62 80

info@osf.org.ua
www.peg.org.ua • www.osf.org.ua

Для подальшого розвитку механізмів підтримки економічного та інноваційного розвитку особливої актуальності набуває виконання зобов'язань України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання на підставі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угоди). Ці зобов'язання передбачають, зокрема, приведення у відповідність до правил ЄС чинних схем та заходів державної допомоги України, а також розробку нових схем і заходів на основі цих правил (стаття 264 Угоди).

Головна мета правил ЄС у сфері державної допомоги полягає у недопущенні спотворення економічної конкуренції на спільному ринку ЄС, аби підтримка господарської діяльності коштом держав-членів не перетворилася на «війну субсидій». На відміну від правил ГАТТ/СОТ, де заходи підтримки повідомляються країнами пост-фактум, а надалі можуть бути предметом арбітражу, право ЄС передбачає ще на етапі розробки програм і заходів широкий перелік основних вимог до них, які уряди держав-членів повинні використовувати.

Ключовою особливістю правил ЄС у сфері державної допомоги є розмежування заходів за характером підтримки на:

- вибірково підтримку та
- загальні заходи підтримки, тобто такі, які апріорі доступні всім учасникам ринку.

Якщо підтримка є вибірковою, призводить до виникнення вигод у її одержувача та відповідних втрат держави (зокрема, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, державних банків тощо), негативно впливає або може вплинути на конкуренцію і торгівлю – уряд країни-члена повинен використати правила державної допомоги для підготовки або коригування програм і заходів. В іншому разі, коли заходи підтримки мають загальний характер, правила державної допомоги не застосовуються.

Регулювання державної допомоги в ЄС має понад 50-річний досвід, правила постійно удосконалюються. У періоди рецесій та економічних криз Єврокомісія звертала увагу, що значні обсяги бюджетних коштів витрачалися на неконкурентні галузі та підпри-

ємства. Це спотворювало конкуренцію на внутрішньому ринку ЄС та підривало європейську конкурентоспроможність у цілому. З іншого боку, завжди підтримувалися види допомоги, які слугують загальноєвропейським інтересам, наприклад розвиток регіонів, реструктуризація галузей промисловості, соціальні цілі чи інші окремі проекти.

Позитивним є досвід нових країн-членів ЄС у впровадженні цих правил в рамках підготовки до вступу в ЄС та членства в ЄС. Так, розвиток промислових зон Чехії активно відбувався впродовж 1998–2006 років, коли акцент був зроблений на розбудові виробничих майданчиків за підтримки державного бюджету. На таку підтримку могли розраховувати як органи місцевого самоврядування, так і приватні компанії. За цей період вдалося залучити майже 162 млрд крон інвестицій, при тому, що державні видатки на їх стимулювання склали лише 7,2 млрд крон або 4,5% від загального обсягу інвестицій. Пізніше, після 2006 року, коли промислові зони було створено, уряд перейшов до підтримки лише стратегічних промислових зон. При цьому, впродовж всього періоду дії інвестиційних стимулів, вони надавалися як інвесторам безпосередньо, так і муніципалітетам для розбудови промислових зон. Крім того, одним з результатів політики розвитку промислових зон впродовж 1998–2006 років стало створення ринку земельних ділянок промислового призначення.

В контексті індустріальних парків Словаччини, режим підтримки інвестиційної діяльності має дві складові: підтримку муніципалітетів та підтримку інвестиційних проектів. У першому випадку муніципалітет може отримати цільову субвенцію на розбудову інфраструктури. У другому – компанія-учасник парку отримує бюджетну субсидію на виконання інвестиційного проекту. Одним з головних критеріїв прийняття рішення про надання підтримки є вплив на створення нових робочих місць. Індустріальні парки позитивно вплинули на відновлення бізнес-клімату, трансферу сучасних технологій, допомогли реструктуризації та модернізації економіки, створенню нових робочих місць, особливо у регіонах Кошице, Жиліна, Братислава.

Навпаки, у регіонах, де подібних парків не було створено, економічна ситуація є досить незадовільною, а рівень безробіття – високим.

Типовими елементами правил ЄС у сфері державної допомоги є, зокрема:

- встановлення переліку видів витрат, які можуть покриватися за рахунок держави (дозволені витрати – eligible expenses),
- розмежування поточних (операційних – operational) та інвестиційних (investment) витрат, та
- встановлення максимальної питомої ваги (інтенсивності – intensive level) державної допомоги у певних проєктах.

Показник інтенсивності змінюється в залежності від масштабу підприємства-одержувача та рівня розвитку регіону. Малі підприємства та слаборозвинені регіони, як правило, можуть розраховувати на вищу інтенсивність допомоги.

Завдяки цим елементам механізм контролю державної допомоги також сприяє ефективному використанню бюджетних коштів (або державних ресурсів у більш широкому розумінні) та більшій прозорості державної допомоги.

Для України застосування правил ЄС у сфері державної допомоги є важливим з точки зору інтересів політики розвитку експорту та створення поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС. Прямі експортні субсидії заборонені як нормами ГАТТ/СОТ, так і Угодою про асоціацію. Відповідно, дотримання правил ЄС у сфері державної допомоги дозволить *сприяти* розвитку експортного потенціалу, не порушуючи при цьому міжнародних зобов'язань України. З іншого боку, недотримання цих правил у разі, якщо державна допомога надаватиметься виробникам-експортерам, створить в майбутньому ризики для доступу продукції на ринок ЄС.

У Верховній Раді України зараз на розгляді є понад 30 законопроектів, що стосуються надання пільг або дотацій учасникам вільних (спеціальних) економічних зон, індустріальних парків, окремих галузей (суднобудування, космічна тощо). Порівняно з іншими суб'єктами господарювання, які не є учасниками зон, парків або галузей запропоновані заходи будуть *вибірковими*. Надання податкових та митних пільг призведе до втрат державного або місцевого бюджетів, при цьому одержувачі пільг отримають фінансову вигоду. У такий спосіб схема потенційно негативно впливатиме на конкуренцію на тих ринках, де працюють одержувачі пільг. Відповідно до права ЄС, а також Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», така схема є державною допомогою.

Разом з тим, той факт, що захід підтримки становитиме державну допомогу суб'єктам господарювання не означає її заборони. У такому разі вона повинна відповідати прави-

лам ЄС у сфері державної допомоги, в тому числі містити перелік допустимих витрат, завдань підтримки, частки покриття (інтенсивності) витрат за рахунок держави.

В залежності від завдань допомоги, розробник може вибрати між правилами щодо регіональної державної допомоги, правилами щодо допомоги для досліджень, розвитку та інновацій або іншими правилами.

В правовому полі України питання державної допомоги охоплені частиною другою Глави 10 «Конкуренція» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, відповідно до статті 262 Угоди, може вважатися сумісним з належним виконанням цієї Угоди:

- допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних сфер, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін;
- допомога 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.

Україна має привести власні схеми надання державної допомоги у відповідність з правилами ЄС впродовж 5 років після набрання Угодою чинності (стаття 267).

На імплементацію положень Угоди щодо державної допомоги суб'єктам господарювання спрямований Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який набув чинності 2 серпня 2017 року. Антимонопольний комітет України, як уповноважений орган у сфері контролю і моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, буде готувати висновки щодо допустимості державної допомоги для конкуренції (тобто відповідності положенням Угоди).

Стаття 6 Закону встановлює, що державна допомога може бути визнана допустимою для конкуренції, якщо вона надається, наприклад, на сприяння окремим видам господарської діяльності або суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах, за умови, що це не суперечить міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Для визнання допустимості, допомога має відповідати критеріям оцінки, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Ці критерії будуть ґрунтуватися на горизонтальних та секторальних правилах державної допомоги ЄС.

Рекомендації експертів:

Брати до уваги положення Угоди про асоціацію при розробці законопроектів, що передбачають вибірково (адресну) підтримку суб'єктам господарювання України.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАКОНОПРОЕКТИ НА РОЗГЛЯДІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (ІІІ КВАРТАЛ 2017 РОКУ)

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
1.	0906	Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин	Повернуто з підписом від Президента
2.	2009а-д	Про оцінку впливу на довкілля» з пропозиціями Президента України від 28.10.2016	Повернуто з підписом від Президента
3.	2431	Про внесення змін до законодавства про захист економічної конкуренції щодо визначення органами Антимонопольного комітету України розміру штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції	Переданий на повторне друге читання (26.01.2016)
4.	2845	Про безпечність та гігієну кормів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (30.06.2015)
5.	3445	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо охорони фауни та флори згідно міжнародних угод)	Підготовлений до другого читання (29.11.2016)
6.	4126-1	Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів	Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення (03.10.2017)
7.	4493	Про ринок електричної енергії України	Повернуто з підписом від Президента
8.	4571	Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» (щодо подолання піратства та поліпшення інвестиційного клімату)	Вручено подання Комітету про розгляд
9.	4577	Про внесення зміни до статті 31 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо унормування громадських робіт)	Проект не прийнято
10.	4578	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів	Рекомендація профільного комітету підтримати у першому читанні (17.06.2016)

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
11	4579	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття, розпорядження та охорони авторського права та суміжних прав	Проект відкликано (03.10.2017)
12	4584	Про внесення змін до деяких законів України, що регулюють державну статистичну діяльність	Вручено подання Комітету про розгляд (31.05.2016)
13	4589	Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (06.12.2016)
14	4591	Про Установу бізнес-омбудсмена	Прийнято в першому читанні (31.05.2016)
15	4593	Про залізничний транспорт України	Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення (21.02.2017)
16	4611	Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (20.09.2016)
17	4614	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України	Не включено до порядку денного сесії
18	4615	Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	Не включено до порядку денного сесії
19	4619	Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування тютюнових виробів)	Проголосовано як поправку (06.12.2016)
20	4629	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет	Проект відкликано (03.10.2017)
21	4644	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів	Проект не прийнято
22	4646	Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень)	Враховано при доопрацюванні законопроекту 4646-д

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
23	4683	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу	Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення (21.02.2017)
24	4685	Про електронні довірчі послуги	Закон прийнято
25	4775	Про внесення змін до деяких законів України стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва	Вручено подання Комітету про розгляд (07.02.2017)
26	4776	Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій із ввезення на митну територію України товарів уповноваженими економічними операторами	Вручено подання Комітету про доопрацювання (11.07.2017)
27	4777	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей	Вручено подання Комітету про доопрацювання (11.07.2017)
28	6229	Про забезпечення прозорості у видобувних галузях	Включено до порядку денного (25.05.2017)
29	4901	Про комерційний облік комунальних послуг	Повернуто з підписом від Президента
30	4941-Д	Про енергетичну ефективність будівель	Повернуто з підписом від Президента
31	5448	Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції	Вручено подання Комітету про розгляд (14.03.2017)
32	5548	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів	Опрацьовується в профільному комітеті
33	5598	Про Фонд енергоефективності	Повернуто з підписом від Президента
34	5627	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами	Вручено подання Комітету про розгляд

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
35	6106	Про стратегічну екологічну оцінку	Прийнято в першому читанні, підготовлений до другого читання
36	6016	Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність	Передано на доопрацювання в Комітет
37	6023	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони географічних значень	Вручено подання Комітету про розгляд
38	6085	Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва	Прийнято в першому читанні
39	6598	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу)	Проект відкликано (03.10.2017)
40	6602	Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)	Опрацьовується в профільному комітеті