

5. Рогоза М. С. Організаційно-економічний механізм забезпечення ефективності діяльності промислових підприємств : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. доктора екон. наук :

спец. 08.06.01 «Економіка, організація і управління підприємствами» / М. С. Рогоза. – Донецьк, 2006. – 33 с.

O. Kryvoshyia, O. Bazalinska

CONTROL OF PRICING AT THE MACRO LEVEL: STATE AS AN INFORMATION ENVIRONMENT REGULATOR

The essence of the concept of «information environment» is defined. The main stages of government management and its main components are summarized. Recommendations for improving the efficiency of information environment public administration are proposed.

Keywords: information environment, governance, pricing policy.

Матеріал надійшов 12.05.2013

УДК 342.95:339.137.2

Борисенко З. М.

ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

У статті аналізуються світовий досвід та вітчизняна практика вирішення проблем надання державної допомоги окремим підприємцям та сферам господарювання. Зокрема, розглядається чинна процедура контролю за наданням державної допомоги в СOT, ЄС, Росії та намагання ввести відповідну законодавчо визначену процедуру в Україні.

Ключові слова: конкурентна політика, контроль за наданням державної допомоги, преференції, органи влади, корупція, судова система.

Постановка проблеми. Надання державної допомоги окремим підприємствам, як правило, є виправданим з огляду на інтереси суспільства, оскільки у такий спосіб можуть бути вирішені гострі соціально-економічні проблеми. Водночас це може негативно впливати на конкуренцію, оскільки порушуються рівні умови підприємницької діяльності. Тому у багатьох країнах світу таким питанням приділяється неабияка увага. Процедура ретельного контролю за наданням державної допомоги досить давно успішно працює в країнах ЄС. Установлених правил щодо надання субсидій повинні дотримуватися члени СOT. У Росії відповідна процедура теж законодавчо визначена й успішно реалізується на практиці. В Україні всі намагання

встановити контроль за державною підтримкою окремих фірм поки що не завершилися успіхом, хоча запровадження цієї процедури є однією з вимог, яка давно наполегливо висувається як умова наближення нашої країни до ЄС. За твердженням багатьох вітчизняних та іноземних експертів, безконтрольна підтримка наблизених до влади підприємців знижує загальну ефективність української економіки і є однією з серйозних загроз розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ця тема дуже мало висвітлена у науковій літературі, вона є новаторською для вітчизняної економічної науки. Окремі аспекти реалізації національної конкурентної політики відображені в наукових працях таких авторів, як:

Г. О. Андрощук, Ю. М. Бажал, О. О. Бакалінська, С. О. Біла, І. В. Бураковський, І. І. Дахно, О. І. Кілієвич, Н. М. Корчак, Л. Г. Кузьменко, Р. І. Кузьмін, В. К. Мамутов, Н. О. Саніахметова, Л. Н. Семенова, О. І. Шнирков та ін.

Мета дослідження. Метою цієї статті є звернення уваги наукової громадськості та керівництва держави на гостроту проблеми введення в Україні законодавчо визначеної процедури контролю надання державної допомоги окремим підприємцям та галузям економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах об'єктивної непередбачуваності багатьох проблем розвитку суспільства та невизначеності можливих негативних наслідків окремих процесів його життєдіяльності надання державної допомоги дуже часто є виправданим, оскільки у такий спосіб оперативно може бути вирішена значна частина соціально-економічних питань розвитку відповідної країни. Однак підтримка окремих підприємців чи сфер економіки може вкрай негативно впливати на конкуренцію, оскільки порушуються рівні для всіх умови діяльності. Через це у багатьох країнах світу питанням участі держави у функціонуванні ринку приділяється велика увага.

Європейське Співтовариство дотримується щодо цих питань досить суворої політики. Так, у ст. 107 Римського (Лісабонського) договору (далі – Договір) визначено, що «будь-яка форма допомоги, надана за рахунок державних ресурсів, яка порушує чи загрожує порушити конкуренцію шляхом створення більш сприятливих умов деяким підприємствам або виробництву деяких видів товарів, розглядається як несумісна зі спільним ринком у тій мірі, в якій вона впливає на торгівлю між державами-членами» [1]. Очевидно, ця вимога має бути основною тезою і українського закону, який тривалий час розробляється фахівцями, однак досі не прийнятий Верховною Радою України.

За аналогією до ЄС, законом слід чітко встановити як *прямі винятки* із заборони надання такої допомоги, так і так звані *умовні винятки*, тобто види допомоги, які відповідними органами за певних умов можуть бути дозволені. В останньому проекті українського закону це чітко не прописано.

У вищезазначеному Договорі *прямі винятки* наводяться у статті 107 (2). Вона містить перелік ознак, відповідно до яких надання допомоги розглядається як сумісне зі спільним ринком. Це, зокрема, індивідуально надана допомога соціального характеру за умови, що така допомога надається без дискримінації. Це, крім то-

го, допомога, яка має на меті відшкодування збитків від стихійних лих або інших надзвичайних ситуацій. Терміном на 5 років дозволена допомога деяким районам Німеччини з метою усунення проблем, пов'язаних з колишнім розділенням країни.

Умовні винятки, тобто види допомоги, які можуть бути визнані сумісними зі спільним ринком, наводяться у ст. 107 (3). До них відносяться: а) допомога, яка сприяє економічному розвитку районів, де рівень життя надто низький; б) допомога, яка сприяє здійсненню проекту загальноєвропейського значення; в) допомога, що полегшує розвиток деяких видів економічної діяльності або економічних районів; г) допомога у розвитку культури та збереження національного надбання, якщо вона не суперечить загальним інтересам; д) інші категорії допомоги, які можуть бути визначені рішенням Ради за пропозицією Єврокомісії.

Звернемо увагу на те, що питаннями надання державної допомоги одночасно опікується низка органів. Крім Єврокомісії та конкурентних органів окремих країн-членів ЄС, справу може розглядати Суд ЄС. Крім того, Договір також надає повноваження Раді Європи у виняткових випадках визнавати, що допомога є сумісною з політикою спільного ринку. Якщо стосовно такої допомоги Комісія вже розпочала процедуру заборони, то звернення відповідної держави до Ради спричиняє призупинення зазначеної процедури до того моменту, поки Рада не оголосить свою позицію.

В Україні так само надання дозволу на здійснення державної допомоги не може бути повноваженням лише Антимонопольного комітету. Залежно від масштабів державної підтримки певну роль у процедурі надання таких дозволів повинні відігравати Верховна Рада та Кабінет Міністрів України. Детально має бути прописаний порядок оскарження таких дій у судах.

Для розвитку положень закону слід прийняти низку підзаконних актів, у яких буде наведено детальні правила щодо визначення прозорості фінансових відносин між державою та державними підприємствами, винятки з правил про державну допомогу.

У Росії процедура контролю за наданням державної допомоги теж працює вже не один рік. Відповідно до пункту 5.3.3.3 «Положення про Федеральну антимонопольну службу» одним з повноважень цієї служби є надання згоди щодо виділення державної чи муніципальної *допомоги* [2]. У ст. 19.3 нової редакції закону

«Про захист конкуренції» це називається *преференцією* [3]. У законі зазначено, що така преференція може бути надана лише за наявності попередньої письмової згоди антимонопольного органу.

Цим законом визначено вичерпний перелік цілей, для виконання яких може бути залучена державна допомога; ознаки понять «державна, муніципальна преференція»; перелік винятків, коли дозвіл встановлюється не антимонопольним органом. Також детально розписано порядок надання згоди антимонопольного органу на зазначені преференції; санкції щодо його невиконання, що накладаються на відповідні органи; заходи щодо повернення незаконно отриманого майна.

В Україні всі намагання встановити контроль за наданням державної допомоги були марними, хоча ця вимога давно наполегливо висувалася як умова наближення нашої країни до ЄС. Міжнародні зобов'язання України у сфері державної допомоги визначені статтею 49 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами (УПС). Ця Угода вимагає прийняття закону про контроль за впливом державної допомоги на конкуренцію, який був би сумісний з режимом контролю в ЄС [4].

За відсутності в Україні ефективної системи моніторингу та контролю відповідних процесів, державна допомога нерідко не лише створює нерівні умови підприємницькій діяльності і спотворює ринкові відносини, а й знижує ефективність використання державних ресурсів та ефективність реалізації економічної політики держави у сфері розвитку ринкових відносин у цілому.

Під тиском таких достатньо вагомих причин наприкінці 90-х років Антимонопольний комітет України розробив відповідний закон. Він навіть пройшов перше читання у Верховній Раді. Однак на тому все і закінчилося. Замість його подальшого розгляду повноваження спеціально уповноваженого органу влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг поклали на АМК. Очевидно, вирішили, що такими діями можна ввести в оману ЄС, яке тривалий час вимагає від України навести лад у питаннях підтримки окремих підприємців та використанні державних коштів у власних інтересах. Начебто щось і було зроблено для покращення використання державних коштів, однак по суті нічого особливо не змінилося. Державні ресурси як розкрадалися, так і розкрадаються донині.

Повноваження спеціально уповноваженого органу влади з питань координації закупівель було успішно закріплено за Антимонопольним комітетом Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 р. [5], а також Законом «Про внесення змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 15 грудня 2005 р. [6]. Цікаво, що Президент В. Ющенко 13 січня 2006 р., за результатами юридичної експертизи, спочатку наклав вето на цей закон, оскільки, на думку багатьох як вітчизняних, так і закордонних фахівців, АМК за своїм призначенням не може бути органом, відповідальним за цей напрям діяльності, у нього є свої серйозні повноваження щодо захисту конкуренції. Однак 21.02.2006 р. вето було подолано і закон набрав чинності.

Пізніше положення цього закону були переглянуті і він втратив чинність. Нині процедуру проведення тендерів для придбання товарів за державні кошти регулює новий Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р. [7]. Відповідно до нього державне регулювання у сфері закупівель здійснюють Уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції. Це, зокрема, Рахункова палата, Антимонопольний комітет, Державна фінансова інспекція України, Державна служба статистики. Кожному з них встановлений перелік повноважень, у межах яких діють ці органи. Уповноваженим органом тепер визначено Мінекономіки, а АМК як *орган оскарження* має розглядати скарги про порушення конкурентного законодавства у сфері державних закупівель.

Однак проблема надання державної допомоги так і залишилася невирішеною. І на це постійно звертає увагу ЄС. Європейські фахівці регулярно наголошують, що вирішення цієї проблеми є однією з найважливіших умов наближення України до Європи і, зокрема, важливим напрямом удосконалення конкурентної політики в нашій країні. Ці питання піднімалися при розробці Господарського та Бюджетного кодексів України, Концепції державної промислової політики, схваленої Указом Президента України від 12 лютого 2003 р. № 102, Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 рр., схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174, Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р. № 182, а також законів України «Про систему оподаткування», «Про

стимулювання розвитку регіонів», «Про захист економічної конкуренції» тощо. Однак цими документами так і не вдалося врегулювати питання моніторингу державної допомоги та контролю її впливу на конкуренцію.

Серед останніх спроб можна назвати схвалення Кабінетом Міністрів України у січні 2010 р. Концепції реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання [8]. Однак, як свідчить практика, затвердження цього документа теж не викликало серйозних змін. Так, у Бюджетному кодексі України (8 липня 2010 р.) про цю проблему немає жодного слова, хоча у вищезазначеній Концепції відмічено, що питання надання державної допомоги має регулюватися цим кодексом та іншими законами. Водночас Закон «Про Державний бюджет України» щорічно спрямовує на виконання окремих інвестиційних проектів величезні кошти.

Нарешті на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 28.12.2010 № 58942/8/1–10 та відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», а також на виконання міжнародних зобов'язань України, визначених Угодою СОТ, Угодою про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною, Порядком денним асоціації Україна – ЄС, міжвідомчою робочою групою був розроблений проект Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Суб'єктом законодавчої ініціативи щодо необхідності його розгляду був Кабінет Міністрів України. Основними проблемами, на розв'язання яких був спрямований цей акт, стали відсутність контролю за впливом державної допомоги суб'єктам господарювання на конкуренцію та міжнародну торгівлю, недостатня прозорість механізму надання та використання державної допомоги в Україні.

Проект був зареєстрований у Верховній Раді 30 серпня 2012 р. і включений до порядку денного 6 вересня 2012 р. за № 5199-VI. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку від 18 вересня 2012 р. № 16/3–925/11118 зазначило, що з огляду на необхідність уникнення множинності законодавства з одних і тих самих питань внесені законодавчі пропозиції доцільно викласти в окремому розділі Закону «Про захист економічної конкуренції». Однак Комітет з питань економічної політики на своєму засіданні 5 листопада 2012 р. все ж таки підтримав поданий Ка-

бінетом Міністрів України проект (реєстр. № 11118 від 30.08.2012) і рекомендував Верховній Раді прийняти його за основу.

Підставою для прийняття цього рішення була необхідність створення інституційних, правових та організаційних засад функціонування прозорої системи державної допомоги, що має забезпечити мінімізацію негативного її впливу на конкуренцію та міжнародну торгівлю, сприятиме створенню рівних умов діяльності суб'єктів господарювання на товарних ринках України, стимулюватиме державну підтримку регіонального розвитку малорозвинутих регіонів, реалізацію важливих загальнодержавних проектів, технічний розвиток та інновації. Однак, незважаючи на такі вагомні підстави, проект було відкликано 12 грудня 2012 р.

Причиною нової хвилі у розгляді зазначеної проблеми стало чергове намагання уряду України задовольнити вимоги європейської спільноти на шляху до підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Євросоюз розробив критерії, виконання яких відкриє перед Україною двері до підписання цієї Угоди [9]. У списку з «19 індикаторів», зокрема, міститься вимога щодо здійснення реформи системи управління державними фінансами. На виконання цієї вимоги в березні 2013 р. за участю депутатів, представників громадськості та урядових кіл відбулося чергове слухання проекту Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Однак представлений законопроект, на думку фахівців, усе ще залишається недосконалим. Зокрема, він містить досить широкий перелік сфер, на які не поширюються його вимоги. Так, закон не поширюється на державну допомогу суб'єктам господарювання: у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства; у сфері виробництва зброї та військової амуніції для забезпечення національної безпеки та оборони; які надають послуги суспільного характеру. Відповідно до проекту цього закону, допустимою для конкуренції може бути державна допомога, що надається з метою: сприяння соціально-економічному розвитку відсталих регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття високим; реалізації важливих загальнонаціональних проектів або виправлення серйозних проблем в економіці держави; сприяння розвитку окремих видів господарської діяльності або окремих економічних зон; підтримки та збереження національної культурної спадщини. Незначна допомога (*de minimis*) вважається допустимою і звільняється від повідомлення.

Водночас у тексті цього документа не визнається межа таких понять, як низький і високий рівень життя, рівень безробіття чи ступінь важливості загальнонаціональних та інших проектів або серйозність проблем в економіці. Не зрозуміло також, що таке «незначна державна допомога». Більше того, в законі зазначено, що Кабінет Міністрів України за пропозиціями Уповноваженого органу може визначати критерії допустимості та можливість звільнення окремих категорій державної допомоги від процедури повідомлення Уповноваженому органу. Тому є великі сумніви, що за таких умов напті корумповані чиновники на власний розсуд не будуть перерозподіляти кошти на користь наближених до влади структур. Якщо приймати закон у такому вигляді, то очевидно, що він узагалі не потрібен.

Однак бурхлива нормотворча діяльність триває. У березні 2013 р. Кабінет Міністрів України прийняв чергове розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо проведення

інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання» [10]. Цей план спрямований на забезпечення виконання ще не прийнятого закону, а тому великою мірою має формальний характер.

Висновок. Попри важливість та надзвичайну актуальність встановлення законодавчо визначеної процедури ретельного контролю за наданням державної допомоги, в Україні протягом тривалого часу відбувається імітація бажання реально це здійснити. Проводяться різноманітні заходи, обговорення, затверджуються нові документи, якими передбачається найближчим часом усунути причини цієї важливої проблеми, а на практиці вона належним чином так і не вирішується. Важливо з урахуванням світового досвіду не тільки затвердити відповідний закон і нормативні акти та заходи щодо його виконання, але й проявити наполегливість у реалізації цих програм і планів.

Список літератури

1. «Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського співтовариства (Лісабонський договір), підписаний на саміті ЄС 13 грудня 2007 року в Лісабоні, (набув чинності 1 грудня 2009 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/lisbontreaty_uk.pdf.
2. Положення про Федеральну антимонопольну службу, затверджене постановою Уряду РФ № 331 від 30 червня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fas.gov.ru>.
3. Закон Росії «Про захист конкуренції» (№ 135-ФЗ від 26 липня 2006 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fas.gov.ru>.
4. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
5. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (від 22 лютого 2000 року N 1490-III) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1490-14>.
6. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (від 15 грудня 2005 року N 3205-IV) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3205-15>.
7. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р. (N 2289-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.
8. Концепція реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 № 81-р (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/81-2010-%D1%80>.
9. 19 вимог ЄС, які відкриють Україні шлях до асоціації // Тиждень.ua. – 2013. – 11 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/71986>.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2013 року № 102 «Про затвердження плану заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання» // Урядовий кур'єр. – 2013. – 3 квітня. – № 62. – С. 15.

Z. Borysenko

AN IMPORTANT ISSUE OF REFORMING PUBLIC FINANCE GOVERNANCE

The article analyzes the experience of other countries and local practice of government aid to particular entrepreneurs and industries. The current control procedure over government aid in WTO, EU and Russia is studied, as well as the possibilities to implement correspondent legislation in Ukraine.

Keywords: competition policy, control of state aid, preferences, government, corruption, judiciary.

Матеріал надійшов 26.04.2013