

УДК 346.52:346.2

Ярослав Петруненко,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри господарського права і процесу

Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Стаття присвячена визначенню поняття, переваг та недоліків державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. Охарактеризовано основні вимоги щодо допустимості надання державної підтримки, визначені в Угоді про асоціацію України з ЄС; з'ясовано співвідношення понять «державна допомога» та «державна підтримка». На підставі аналізу наукових підходів до розуміння поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання» запропоновано його удосконалене визначення та виявлені основні переваги та недоліки цього господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

Ключові слова: державна підтримка, суб'єкти господарювання, господарсько-правовий засіб, використання бюджетних коштів.

Постановка проблеми. Одним із видів непрямих засобів забезпечення ефективного використання державних коштів є надання державної підтримки суб'єктам господарювання. Зокрема, як випливає зі змісту ст. 16 ГК України [1], держава може надавати підтримку у формі дотацій, компенсацій, доплат та інших видів допомоги. Дієвість державної підтримки як засобу регулювання господарської діяльності виявляється, передовсім, у тому, що завдяки цьому засобу забезпечується реальне та цілеспрямоване сприяння держави у зміцненні та розвитку найбільш важливих галузей економіки, що, у свою чергу, опосередковано впливає на стабільність та ефективність національної економіки, підвищення обсягів бюджетних надходжень тощо. Однак необдумане використання інструментів державної підтримки суб'єктів господарювання є неприпустимим в умовах обмежених фінансових ресурсів та з огляду на необхідність дотримання у використанні державних коштів принципу ефективності та результативності. Отже, інструменти державної підтримки суб'єктів господарювання мають бути результативними, відповідати реальним потребам суб'єктів господарювання і забезпечувати ефективне використання державних коштів. Власне, у контексті забезпечення ефективного використання державних коштів виникає потреба в розробленні конкретних дієвих рекомендацій, спрямованих на удосконалення законодавства у сфері регулювання державної підтримки.

Стан дослідження. Питань державної підтримки суб'єктів господарювання у своїх працях торкались такі відомі науковці, як В. С. Бєлих, З. С. Варналій, Ю. А. Ведерніков, О. М. Вінник, О. П. Віхров, О. Р. Гофман, Є. П. Губін, Т. С. Гудіма, В. В. Добровольська, М. О. Єгорова, Д. О. Жмуліна, О. П. Загнітко, Д. В. Задахайло, Г. Л. Знаменський, О. Е. Ліллемяе, Д. В. Лічак, В. К. Малолітнева, В. К. Мамутов, Т. В. Некрасова, Д. А. Петров, О. П. Подцерковний, Я. В. Рогінська, Н. О. Саніахметова, Д. В. Слинько, Г. В. Смолин, І. В. Труш, В. А. Устименко, М. Л. Шинкар, В. С. Щербина, О. Х. Юлдашев, І. М. Ямкова та інші. Окремі аспекти визначення поняття, переваг та недоліків державної підтримки суб'єктів господарювання досліджували такі вчені, як О. В. Будай, Л. І. Купчення, К. С. Лебодкін, Юджин Стюарт, Д. О. Черніков, А. В. Шевчук та інші. Однак комплексних досліджень, присвячених визначенню поняття, переваг та недоліків державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, бракує, що вказує на важливість вивчення даної проблематики і зумовлює актуальність представленої наукової статті.

Мета та завдання дослідження. Метою цієї статті є визначення поняття, переваг та недоліків державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. Для досягнення поставленої мети

необхідно виконати такі завдання: охарактеризувати основні вимоги щодо допустимості надання державної підтримки, визначені в Угоді про асоціацію України з ЄС; з'ясувати співвідношення понять «державна допомога» і «державна підтримка»; сформулювати дефініцію поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання», а також виявити основні переваги та недоліки цього непрямого за своєю природою господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Про значну користь та ефективність різних форм державної підтримки суб'єктів господарювання переконливо свідчить міжнародний досвід. У Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [2] підкреслюється, що міжнародний досвід показує, що для стрімкого економічного розвитку, крім прийняття актів національного законодавства у сфері державно-приватного партнерства, необхідне застосування механізму державної підтримки з метою залучення приватних інвестицій на засадах такого партнерства.

На позитивному ефекті від застосування засобів державної підтримки суб'єктів господарювання неодноразово наголошувалось і в науковій літературі. Так, К. С. Лебодкін обґрунтовано зауважує, що державна підтримка підприємництва є важливим чинником його активізації в умовах побудови ринкової економіки. Наслідком таких заходів стало те, що упродовж останніх років спостерігалися позитивні тенденції збільшення кількості суб'єктів господарської діяльності, малих підприємств, частки малих і середніх підприємств у загальній кількості суб'єктів підприємницької діяльності, обсягів виготовленої і реалізованої продукції одним підприємством, зокрема, у секторі малого і середнього бізнесу, поступове вдосконалення галузевої структури підприємництва. Між тим автор вказав також на деякі негативні вияви даного засобу регулювання економіки, до яких належать: невисокі обсяги виробництва та реалізації продукції у розрахунку на одне діюче підприємство; скорочення частки сектору малого підприємництва в обсягах реалізованої продукції (наданих послугах) [3, с. 184].

Таким чином, державна підтримка суб'єктів господарювання може виявитися досить ефективним засобом регулювання економіки, однак така ефективність досягається лише за наявності певних організаційних та правових умов, які наразі в Україні не сформовані належним чином, хоча варто

вказати на певну позитивну тенденцію, що намітилась у цій сфері протягом останніх декількох років.

Деякі науковці з цього приводу зауважують, що у своєму розвитку інститут державної підтримки суб'єктів господарювання пройшов декілька етапів. Так, зокрема, Д. О. Черніков виділяє такі з них: 1) 1991–2000 рр. – в цілому домінували принципи радянської системи господарювання, що полягали у наданні прямої бюджетної підтримки підприємствам; 2) 2001–2005 рр. – після початку бюджетної реформи, впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі відбулася певна модернізація державної підтримки; 3) 2005–2010 рр. – пов'язаний із активізацією зусиль у напрямі міжнародної економічної інтеграції, позначився масштабним скороченням форм державної підтримки; 4) 2011–2014 рр. – прийняття Податкового кодексу України, здійснення окремих кроків у напрямі систематизації практики надання підтримки, апробування критеріального підходу у наданні підтримки, перенесення акцентів на підтримку без прямого залучення державних ресурсів насамперед завдяки широкому використанню механізму державних гарантій [4, с. 4-5].

Необхідно підтримати розроблену науковцем періодизацію, зазначивши, що сьогодні триває новий етап розвитку державної підтримки, який розпочався у 2014 р. з підписанням Угоди про асоціацію України та ЄС [5], в якій питанням правового регулювання державної підтримки приділено значну увагу, що зумовлено насамперед тим, що будь-яка державна підтримка потребує витрачання бюджетних коштів. Тому зважена політика у цій сфері є однією з важливих умов забезпечення ефективного використання державних коштів, з однієї сторони, та розвитку економічного потенціалу господарської діяльності – з іншої.

Так, ст. 262 Угоди про асоціацію України з ЄС визначає загальні принципи, яких повинна дотримуватися Україна у формуванні державної політики надання підтримки суб'єктами господарювання. А саме, прийнятною в умовах конкуренції визнається: 1) допомога для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття; 2) допомога для сприяння виконанню важливого проекту задля спільного європейського інтересу або для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав-членів ЄС; 3) допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних сфер, якщо така допомога не має несприятливого

впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін; 4) допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін; 5) допомога для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальних блоків винятків та правил щодо горизонтальної і галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до викладених у них умов [5].

З урахуванням положень Угоди про асоціацію України з ЄС [5] та з метою їх імплементації в національне законодавство було прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [6], який встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції тощо. Хоча цей закон було прийнято ще в 2014 р., однак згідно з його Перехідними положеннями повною мірою він набув чинності у серпні 2017 р.

На виконання положень вищезгаданого Закону [6] Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено План заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання [7]. Аналізуючи заплановані до реалізації протягом 2014–2017 рр. заходи, необхідно зазначити, що деякі з них були успішно виконані (наприклад, розроблено порядок розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання), але інші поки не здійснені (зокрема, підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту нормативно-правового акта щодо затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес тощо).

На цій підставі можна констатувати, що сьогодні в Україні триває активний процес модернізації інституту державної підтримки, що передбачає не тільки внесення змін та доповнень до законодавства України у цій сфері, але й вироблення нових механізмів визначення критеріїв відбору суб'єктів господарювання, яким має надаватися така підтримка.

При цьому варто погодитися з думкою Д. О. Чернікова, який зауважує, що поглиблення економічних реформ, модернізація національної економіки відповідно до критеріїв, визначених цілями європейської інтеграції, необхідність дотримання вимог, які накладає членство у міжнародних організаціях, спонукають до послідовної відмови від

застарілих форм державної допомоги. Водночас у міжнародній конкуренції українські виробники постійно стикаються з контрагентами, які працюють в умовах наявності розвинених мереж державної допомоги суб'єктам господарювання, що ставить їх у наперед нерівні конкурентні умови [4, с. 3]. Тож важливим завданням сучасної правової науки є вироблення більш ефективних та дієвих механізмів надання державної підтримки суб'єктам господарювання.

Вивчення основних напрямів впливу такого господарсько-правового засобу, як державна підтримка суб'єктів господарювання, на забезпечення ефективного використання державних коштів слід почати зі з'ясування значення поняття «державна підтримка» та визначення форм її надання.

З цього приводу Д. В. Лічак зазначає, що досить часто в науковій літературі необгрунтовано ототожнюють два поняття «державна допомога» та «державна підтримка». Між тим авторка на підставі проведеного аналізу концептуальних підходів у цій сфері робить висновок, що ці поняття не є тотожними. На її думку, державна підтримка – це сукупність економічних, організаційних та правових механізмів, завдяки яким суб'єктам господарювання надається державою через інфраструктуру підтримки суб'єктів господарювання необхідне сприяння фінансового, організаційного, інформаційного та матеріально-технічного характеру з метою створення умов для формування і розвитку суб'єктів господарювання у різних галузях народного господарства. Підтримка, як зазначає науковець, є тим механізмом, який стимулює суб'єктів господарювання до раціональної та економічно обгрунтованої господарської діяльності, спрямовує розвиток підприємництва на основі конкуренції [8, с. 407, 410].

Отже, вчена вказує на те, що на відміну від державної допомоги державна підтримка передбачає застосування організаційних, адміністративних або інших заходів, але не включає прямого фінансування (грошової допомоги). Саме за цим критерієм, на думку Д. В. Лічак, необхідно розмежовувати поняття державної допомоги, в межах якої здійснюється пряме фінансування, та державної підтримки, яка включає організаційні та адміністративні механізми сприяння. В цілому варто підтримати висловлену позицію, однак при найближчому аналізі законодавчого визначення поняття «державна допомога» можна дійти висновку, що законодавець фактично ототожнює його з поняттям «підтримка».

Так, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарюван-

ня» [6], державна допомога суб'єктам господарювання – підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Отже, як випливає зі змісту наведеної дефініції, поняття «державна допомога» визначається через поняття «підтримка». Причому вказується, що державною допомогою є не якась особлива форма підтримки, а «підтримка у будь-якій формі», що однозначно свідчить про ототожнення досліджуваних понять. Між тим необхідно звернути увагу, що у ст. 16 ГК України [1] застосовується поняття «державна підтримка». Виходячи із назви цієї статті «Дотації та інші засоби державної підтримки суб'єктів господарювання», а також із аналізу її змісту, можна зробити висновок, що державна підтримка включає всі форми сприяння суб'єктам господарювання, в тому числі пряме фінансування, організаційні заходи, пільги тощо. До того ж поняття «підтримка» використано і в інших законодавчих актах, зокрема у Законі України «Про державну підтримку сільськогосподарства України» [9], Законі України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [10].

Для того, щоб визначити співвідношення понять «допомога» та «підтримка», необхідно також звернутися до їх лексичного значення.

Так, поняття «допомога» визначається як: 1) сприяння, підтримка в чому-небудь; 2) захист, порятунк у біді [11, с. 374]. У свою чергу поняття «підтримка» означає: 1) притримуючи, тримаючи, не давати упасти кому-, чому-небудь; 2) подавати матеріальну, моральну і т. ін. допомогу, сприяти в чому-небудь; 3) продовжуючи що-небудь, не давати припинитися, порушуватися, зникати і т. ін.; 4) поділяючи погляди, виявляючи симпатію, виступати на захист або на боці кого-, чого-небудь [12, с. 516].

Таким чином, обидва поняття – «допомога» та «підтримка» – переважно визначаються через категорії «сприяння» та «захист», а також одне через інше («допомога» через поняття «підтримка» і навпаки). На цій підставі можливо зробити висновок, що повністю ототожнювати досліджувані поняття не доцільно, оскільки вони відрізняються за окремими елементами свого змісту, однак, говорячи про державну допомогу та підтримку, слід визнати їх певну змістову подібність. При цьому, враховуючи також семантику понять «допомога» та «підтримка», необхідно

вказати на те, що вони співвідносяться між собою таким чином: збігаються в одному зі своїх значень (окремі елементи змісту) та різняться в інших.

У зв'язку з цим та дотримуючись принципу правової визначеності, варто узгодити терміни, які застосовуються у законодавстві для визначення відповідного правового явища. Отже, видається необхідним привести у відповідність між собою положення ГК України [1] та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [6] в частині застосованих у них понять та категорій.

У науковій літературі превалює застосування поняття «державна підтримка», яке розглядається, як правило, стосовно певного виду господарської діяльності – сільськогосподарської, суб'єктів малого підприємництва тощо.

Так, Л. І. Купчення вважає, що державна підтримка сільського господарства України полягає у цілеспрямованому впливі держави на сільське господарство з метою сприяння діяльності сільськогосподарських товаровиробників, прийняття задля цього законів і підзаконних нормативно-правових актів у сфері сільського господарства, а також удосконалення системи органів, які здійснюють державне регулювання розвитку даної галузі [13, с. 129].

Запропоноване автором визначення дозволяє ширше поглянути на зміст поняття державної підтримки суб'єктів господарювання, який за такого підходу включає у себе всю систему державного регулювання, організаційні, адміністративні, фінансові та інші механізми, спрямовані на урівноваження інтересів суб'єктів господарювання, упорядкування їхньої діяльності, надання їм фінансової допомоги тощо.

Однак деякі науковці дотримуються більш вузького підходу до розуміння поняття державної підтримки. Зокрема, на думку О. В. Будаї, державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників – це законодавчо визначена діяльність органів, уповноважених реалізувати аграрну політику держави, що спрямована на створення сприятливих умов для діяльності сільськогосподарських товаровиробників, підвищення якості та конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції з метою мінімізації природно-кліматичних та економічних ризиків сільськогосподарського виробництва та гарантування продовольчої безпеки держави [14, с. 96].

У свою чергу А. В. Шевчук пропонує державну підтримку малого бізнесу визначити, як засіб державного регулювання, зміст і порядок надання якої визначається нормами чинного законодавства та яка опосередковує певний

самостійний вид організаційно-господарських відносин, які є виразом її суб'єктного складу, а саме: органи державної влади і місцевого самоврядування, які є особами, що приймають рішення про її надання та одержувачі – суб'єкти господарювання, у тому числі й малі і середні підприємці [15, с. 58].

Отже, прихильники більш вузького та конкретного підходу виокремлюють державну підтримку з-поміж інших видів господарсько-правових засобів регулювання економіки за допомогою низки характерних ознак.

Висновки.

Підбиваючи підсумок, можна сформулювати такі висновки. За результатами проведеного аналізу *державну підтримку суб'єктів господарювання* можна визначити як врегульовану законодавством діяльність уповноважених державних органів, що полягає в розробленні та реалізації цільових програм або наданні в індивідуальному порядку фінансової підтримки суб'єкту господарювання, який має важливе стратегічне значення або відповідає іншим критеріям, визначеним у програмі, за рахунок коштів державного бюджету у будь-якій формі та з метою забезпечення стабільності національної економіки, підвищення конкурентноздатності вітчизняного товаровиробника, оздоровлення окремих галузей економіки, забезпечення соціально-економічного добробуту в державі.

Перевагами державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу державного регулювання економіки є можливість цілеспрямованого усунення проблем або спрямивання діяльності конкретних підприємств, інших господарюючих суб'єктів, що забезпечує рівномірність розвитку національної економіки, оздоровлення важливих галузей господарства і, власне, тим самим досягнення позитивного ефекту від використання бюджетних ресурсів. У свою чергу, недоліками державної підтримки суб'єктів господарювання є те, що даний господарсько-правовий засіб несе в собі високий ступінь ризику дискримінації суб'єктів господарювання, порушення засад економічної конкуренції.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 462. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

2. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на

2013–2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2831. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.

3. Лебьодкін К.С. Господарсько-правова політика щодо державної підтримки суб'єктів господарювання. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2013. № 2 (13). С. 182-191.

4. Черніков Д.О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. К.: НІСД, 2013. 28 с.

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

6. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1555-VII / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2014. № 62. Ст. 1704. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

7. Про затвердження плану заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання та реалізації положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 березня 2013 р. № 102-р / Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр від 03 квітня 2013 р. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/102-2013-p>.

8. Лічак Д.В. Проблеми визначення поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання». Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 50. С. 403-411.

9. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.

10. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 3. Ст. 23. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.

11. Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 2: Г-Ж / ред. П.Й. Горещкий, А.А. Бурчак, Г.М. Гнатюк, Н.І. Швидка. 1971. 671 с.

12. Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 6: П-По / уклад.: В.М. Білоноженко, С.І. Головащук, В.Й. Горобець та ін.; ред. А.В. Лагутіна, К.В. Ленець. 1975. 832 с.

13. Купчєня Л.І. Еволюція державної підтримки сільського господарства України: правовий аспект. Проблеми законності. 2017. Вип. 136. С. 126-132.

14. Будай О.В. Поняття та ознаки державної підтримки сільськогосподарських товаровироб-

ників в Україні. Право і суспільство. 2015. № 5. Ч. 3. С. 92-96.

15. Шевчук А.В. Щодо поняття та основних змістовних елементів державної підтримки малого бізнесу. Young Scientist. 2017. № 9 (49). С. 54-59.

Стаття посвячена определению понятия, преимуществ и недостатков государственной поддержки субъектов хозяйствования как средства обеспечения эффективного использования бюджетных средств. Охарактеризованы основные требования относительно допустимости предоставления государственной поддержки, определённые в Соглашении об ассоциации Украины с ЕС; дано соотношение понятий «государственная помощь» и «государственная поддержка». На основании анализа научных подходов к пониманию понятия «государственная поддержка субъектов хозяйствования» предложено его усовершенствованное определение, а также выявлены основные преимущества и недостатки этого хозяйственно-правового средства обеспечения эффективного использования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственная поддержка, предприятия, хозяйственно-правовое средство, использование бюджетных средств.

The article is devoted to the definition of the concept, advantages and disadvantages of state support of business entities as a means of ensuring the effective use of budget funds. The main requirements concerning the admissibility of state support, defined in the Agreement on Association of Ukraine with the EU, are described; the correlation between concepts "state aid" and "state support" is clarified. Based on the analysis of scientific approaches to understanding the concept of "state support of business entities", its advanced definition was proposed and the main advantages and disadvantages of this economic and legal means for ensuring the effective use of budgetary funds were identified.

Key words: state support, business entities, economic and legal means, use of budget funds.