

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ БАЗОВИМ ГАЛУЗЯМ ЕКОНОМІКИ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ КОНКУРЕНТНИХ ВІДНОСИН В ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

У статті аргументовано зниження державного втручання в економіку України шляхом зменшення державної допомоги базовим галузям економіки. Відокремлена система заходів щодо реформування системи державної допомоги

The article argues reduction of state intervention in the economy of Ukraine by reducing state aid to basic industries. The system of measures to reform the system of state aid is outlined.

Державне втручання у підприємницьку діяльність має місце в усіх, навіть найліберальніших економічних моделях. Цілком закономірно, що будь-яка держава прагне підтримати розвиток галузей національного господарства. Це характерно не лише для перехідних, але й для розвинених країн. Наприклад, преференції суднобудівній галузі надають Японія, Німеччина, США, Іспанія [1, с.16].

Так, у кожної держави є свої конкурентні переваги – національні пріоритети, – що склалися історично. Для нашої країни це – сільське господарство, ПЕК та металургія. Незважаючи на те, що й досі продовжуються свари відносно того чи потрібні Україні такі переваги взагалі, та як їх цілеспрямовано „модернізувати”, період ринкової трансформації лише більш рельєфно оформив „старі” національні переваги, поєднав воедино матеріальні активи та приватний інтерес [2, с.8].

Однак, державне втручання призводить до порушення рівності ведення конкурентної боротьби. Державна допомога надається лише деяким підприємствам або групам підприємств, а субсидії, що надають за рахунок державних коштів, невідступно призводять до зміни ринкових умов. Існує ще одна проблема – державна допомога часто є неефективною з економічної точки зору та служить засобом відмивання грошей.

Стаття 15 Закону України „Про захист економічної конкуренції” встановлює загальну заборону на рішення органів влади щодо надання окремим суб’єктам господарювання пільг або інших переваг, ставлячи їх тим самим у привілейоване становище відносно інших конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження або викривлення конкуренції [3].

Однак, виникає питання: як бути з державною допомогою, яка надається у відповідності із спеціальним законодавством, наприклад, вільні економічні зони, пільги сільськогосподарським виробникам, суднобудівникам і т.п.? Законодавство не містить у собі прозорих процедур стосовно надання та використання державної допомоги та не дозволяє припинити подібного роду дії якщо вони набувають антиконкурентний характер. З огляду на це особливої уваги набуває прийняття Закону України „Про державну допомогу”, проект якого підготовлений Антимонопольним комітетом України та знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день політику надання державної допомоги в Україні чітко не сформульовано, зокрема:

1. Не визначено критерії надання допомоги в таких важливих галузях, як вугільна та сталеливарна промисловість;
2. Не регламентовано обсяги інвестицій, під які можна отримати державну допомогу;
3. Не встановлено санкцій за порушення правил та умов надання допомоги.

Такий стан речей не дозволяє оцінювати економічну ефективність державної допомоги. З огляду на це набуває особливого значення застосування рекомендацій та інструментарію ЄС щодо класифікації та ідентифікації державної допомоги.

Згідно з практикою ЄС, державну допомогу можна класифікувати за кількома принципами. Так, за критерієм мети використання розрізняють: галузеву, регіональну та горизонтальну допомогу. Розрахунок та аналіз обсягів державної допомоги, що був проведений на основі даних Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції та Міністерства промислової політики

України у вугільній, легкій, хімічній, гірничо-металургійній галузях та машинобудуванні, приведений у табл. 1.

Таблиця 1.

Державна допомога в Україні у 2002 р., млн. грн. [4, с.59].

Показник	Субсидії	
	млн. грн.	%
Галузеві субсидії	3090,4	71,6
Гірничо-металургійний комплекс	170	3,9
Хімічна промисловість	56	1,3
Легка промисловість	10,3	0,2
Вуглевидобування	2548	59,0
Машинобудування у тому числі	306,1	7,1
Суднобудування	42,21	1,0
Літакобудування	48,07	1,1
Автомобілебудування	94,45	2,2
Космічна галузь	24,34	0,6
Горизонтальні субсидії	123,2	2,9
Наукові розробки	19	0,4
Підготовка кадрів	5,1	0,1
Природоохоронні заходи	10	0,2
Технологічні парки	89,1	2,1
Регіональні субсидії	1104,6	25,6
Разом	4318,2	100,0

Аналіз зведених показників для проаналізованих галузей промисловості та порівняння їх з показниками державної підтримки ЄС дає можливість зробити такі висновки про особливості практики субсидування в Україні [4, с.60]:

- у 2002 р. вітчизняним промисловим виробникам було надано субсидій на суму близько 3,15 млрд. грн. Частка державної допомоги галузям промисловості, що включені до аналізу, у ВВП становила приблизно 1,92%. Для порівняння: обсяги підтримки промисловості в ЄС у 2002 р. в середньому становили 0,39% валового продукту.

Проаналізувати динаміку зміни частки державної допомоги у ВВП в Україні складно через обмеженість статистичних даних. Приблизна оцінка свідчить про незначне скорочення обсягів державної підтримки промислових виробників в Україні;

- частка горизонтальної допомоги у структурі субсидування проаналізованих галузей є досить низькою і не перевищує 3%. У країнах ЄС близько 50% обсягів державної допомоги спрямовується на горизонтальні цілі, 23% – на підтримку регіонів. На галузеву допомогу припадає 27% загальних обсягів допомоги. Така структура державної допомоги в країнах ЄС відображає пріоритети політики в країнах ЄС. Одним із таких пріоритетів є перерозподіл коштів державної допомоги на користь горизонтальних програм. Низька питома вага горизонтальної допомоги в Україні свідчить про існування значного потенціалу до підвищення ефективності програм державної підтримки через запровадження горизонтальних програм підтримки виробників.

Зробимо більш детальний аналіз кожного з видів державної допомоги на сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки. Так, регіональна допомога надається з метою стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних регіонів. Виробники неблагополучних регіонів отримують більш сприятливі умови господарювання, а тому мають певні ринкові переваги через зменшення собівартості продукції. Відповідно до міжнародної практики розвинутих країн підставою для надання регіональних субсидій виробникам має бути подолання диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів та природних (техногенних) катаклізмів.

Надання регіональної допомоги виробникам доцільне у випадках, коли переваги від державної підтримки підприємств у депресивних регіонах (наприклад, значне поліпшення економічного становища, зменшення соціальної напруги) переважають недоліки з точки зору національного добробуту (спотворення ринкової конкуренції, зростання бюджетних видатків). Така допомога обов'язково повинна надаватися на основі ряду об'єктивних критеріїв. Якщо чіткі критерії надання державою допомоги виробникам відсутні, то з'являються можливості лобіювання

економічно необґрунтованих точкових регіональних субсидій для певних підприємств регіону, в результаті чого знижується ефективність використання коштів.

В Україні регіональна допомога виробникам здійснюється переважно через механізм вільних економічних зон. Дійсно, Законом України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” передбачається можливість створення спеціальних економічних зон (СЕЗ) із спеціальним інвестиційним режимом, в яких запроваджуються пільгові умови економічної діяльності [5].

Згідно Закону спеціальна (вільна) економічна зона – це частина території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. Запровадженням СЕЗ держава намагалася створити умови для економічного зростання, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, залучення інвестицій (у тому числі іноземних), відновлення інноваційних процесів, розвитку національного виробництва та експортного потенціалу, забезпечення зайнятості населення, поліпшення соціально-економічної ситуації в регіонах [6].

За даними Мінекономіки, в Україні відповідними законодавчими актами з 1999 р. по 2004 р. створено 11 спеціальних СЕЗ і в 9 регіонах запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності (території пріоритетного розвитку — ТПР) [6]. Підприємства, що розташовані на таких територіях та відповідали визначеним законом критеріям, отримали ряд переваг у формі звільнення від сплати імпортного мита та ПДВ, земельного податку, зменшення ставки податку на прибуток та звільнення від оподаткування інвестицій. Через дію цих податкових пільг державний та місцеві бюджети отримували менші суми надходжень, а недоотримані кошти бюджетів усіх рівнів вважалися субсидією виробникам. За даними Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції у 2002 р. держава субсидувала підприємства через механізми створення СЕЗ на суму 1,1 млрд. грн. [4, с.62].

Найбільші обсяги пільг пов'язані із звільненням від сплати ввізного мита. За висновками Рахункової палати України (РПУ), використання пільг з ввізного мита у СЕЗ та ТПР пов'язано із значними зловживаннями. Пільговий митний режим СЕЗ часто використовувався для нелегального ввезення товарів на митну територію України. В половині СЕЗ та ТПР надходження до бюджету були меншими, ніж сума нарахованих пільг виробникам. Більшість пільг, що отримували підприємства, спрямовувалися на покриття поточних витрат. Така підтримка виробників позбавляє підприємства стимулів до підвищення ефективності виробництва, негативно впливає на конкуренцію та стримує розвиток внутрішніх ринків [4, с.61].

Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005 р. було значно змінено законодавство про СЕЗ [7]. Суть внесених змін полягає у скасуванні пільгових митних і податкових режимів підприємницької діяльності на території СЕЗ. Іншими словами, було скасовано ті пільги, які, власне, і становили зміст цих зон. При цьому з формально-юридичної точки зору СЕЗ як такі ліквідовані не були.

У результаті набрання чинності цих законодавчих норм обсяг пільг, що призводять до втрат бюджету, згідно з наданими платниками податків звітами про пільги зменшився за 2005 р. порівняно з 2004 р. майже в 11 разів і склав 75,8 млн. грн., в тому числі по СЕЗ та ТПР – 62,8 млн. грн., по технопарках – 13,0 млн. грн. Так, протягом 2005 р. суб'єктами підприємницької діяльності, що проводили діяльність у СЕЗ та ТПР, до бюджетів усіх рівнів сплачено податків і зборів (обов'язкових платежів) у сумі більше 2 млрд. грн., що на 820 млн. грн., або на 67%, більше, ніж у 2004 р. Основним фактором, який суттєво вплинув на функціонування СЕЗ та ТПР у 2005 р., було законодавче скасування податкових пільг, спеціального митного режиму для суб'єктів, що реалізують інвестиційні проекти на спеціальних територіях.

Це забезпечило збільшення надходжень до бюджетів від реалізації інвестиційних проектів, покращення структури імпорту, створення рівних конкурентних умов в розрізі окремих підприємств і регіонів, дало змогу розширити базу оподаткування шляхом скасування податкових пільг у розрізі окремих платників чи окремих територій, що створило рівні умови конкуренції для всіх платників податків, удосконалити механізми сплати та адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів) [6].

Водночас, усупереч чинному законодавству, згідно з яким скасовано пільгові режими оподаткування в СЕЗ і на ТПР, за оперативними повідомленнями органів ДПС за результатами діяльності у I півріччі 2005 р. 8 суб'єктів підприємницької діяльності задекларували пільгу з податку на прибуток на загальну суму 2,3 млн. грн. [8].

Такий стан речей передусім пов'язаний з тим, що частина 1 статті 1 Закону України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” на сьогодні залишається чинною. Вона встановлює, що на території СЕЗ „запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб” [5]. З редакції цього положення (в якому використовується імперативний термін „запроваджуються”, на відміну від диспозитивної норми „можуть запроваджуватися”) впливає, що згадані пільгові режими діяльності розглядаються як невіддільний атрибут СЕЗ. Отже, виникла юридична неузгодженість між основоположним для СЕЗ законом, в якому цитоване положення залишається чинним, та спеціальними законами для кожної такої зони, з яких положення про пільгові митні та податкові режими діяльності було вилучено [9].

Як бачимо, неузгодженість формальних інститутів та недосконалість інституційного середовища у цілому, призводять до зниження економічної активності, різного роду зловживань, створення нерівних умов конкуренції для різних підприємств. З метою упередження „обвального” користування податковими пільгами та запобігання створенню умов для ухилення від оподаткування при поновленні пільгових режимів, та з урахуванням досвіду розвинених країн у процесі реформування системи регіональної державної допомоги необхідно запровадити такі зміни:

1. Впорядкувати й вдосконалити законодавчу базу діяльності СЕЗ та ТПР. Так, Закон „Про загальні принципи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, прийнятий у 1992 році, визначає лише загальні принципи їхньої роботи і не задає критеріїв ефективності. А рамкового закону про ТПР взагалі не існує. Території пріоритетного розвитку, які за визначенням мали б залучати інвестиції у депресивні регіони, не отримали законодавчо визначених критеріїв.

2. Визначити, що метою державної підтримки є реалізація інвестиційних проектів та проектів, спрямованих на створення робочих місць. З огляду на це запровадити моніторинг результатів діяльності СЕЗ та ТПР, передбачивши такі вимоги: створення нових робочих місць, збереження існуючих робочих місць, виконання умов інвестиційних договорів щодо залучення інвестиції, дотримання вимог податкового законодавства, виконання викладених в інвестиційних проектах зобов'язань щодо обсягу надходжень платежів до бюджетів усіх рівнів;

3. Забезпечити узгодженість регіональних програм допомоги виробникам з державною політикою розвитку регіону а також з горизонтальними та галузевими програмами надання субсидій.

4. Залежно від рівня економічних проблем у регіоні встановити терміни дії та максимальні розміри допомоги в загальній вартості інвестиційних проектів; обмежити застосування оперативної допомоги на поточну діяльність підприємств;

5. Визначити державні цільові програми, реалізація яких проводилася в умовах пільгового оподаткування. Перелік таких програм затвердити окремим додатком до закону „Про Державний бюджет України”.

6. Розробити механізми моніторингу, контролю та оцінки ефективності регіональної допомоги виробникам. Детальний моніторинг економічної діяльності і ефективності усіх існуючих ВЕЗ і ТПР необхідний для прийняття рішень про закриття неефективних утворень.

7. Передбачити відповідальність платників податків, що реалізують інвестиційні проекти, та інвесторів за невиконання умов інвестиційних договорів, за нецільове використання коштів, не сплачених до бюджету у зв'язку з наданням податкових пільг. Масовість порушень у ВЕЗ і ТПР підтверджує той факт, що з 225 підприємств, які працювали в "зонах" і були перевірені податковою в 2003 р., на 201 було виявлено факти порушення податкового і митного законодавства [10].

Вирішення проблеми має бути відображено у спеціальних законах, що регламентують створення СЕЗ та ТПР, Законі про „Державну допомогу”, Законах про „Державний бюджет України”, Концепції реформування податкової системи та Податковому кодексі, тобто має носити системний характер змін всіх складових чинного законодавства, які впливають на діяльність національних компаній з метою створення їм рівних умов як на національному, так й на світовому ринку.

Галузеві програми допомоги в усіх країнах спрямовані на підтримку окремих чутливих галузей промисловості, які перебувають у скрутному економічному становищі, мають надлишок виробничих потужностей чи трудових ресурсів і потребують реструктуризації. В країнах з

перехідною економікою існує практика застосування державної підтримки для підвищення конкурентоспроможності виробників та модернізації пріоритетних галузей економіки, що виявляють значний потенціал до розвитку. Державна підтримка спрямовується в основному на зменшення поточних виробничих витрат підприємств галузі (операційна допомога) чи підвищення їх інвестиційної привабливості.

Для програм галузевої допомоги характерним є те, що доступ до них обмежений або для окремих підприємств галузі, або для всіх підприємств окремої галузі. Як правило, більша частина галузевої допомоги в ЄС спрямовується на порятунок і допомогу (в основному на покриття поточних витрат) підприємствам галузі, що переживають труднощі. Цей вид допомоги найбільш негативно впливає на конкуренцію та веде до збереження неефективних виробництв. Зважаючи на той факт, що галузеві субсидії створюють найбільшу загрозу конкуренції, існує необхідність розроблення детальних та прозорих правил підтримки галузей, що перебувають у складному економічному становищі, та забезпечення жорсткого контролю за цим видом допомоги.

У міжнародній практиці, зокрема в ЄС, галузева підтримка регулюється спеціальними нормами і дозволяється переважно для реструктуризації чутливих галузей промисловості та скорочення обсягів виробництва. Всі інші галузі можуть отримувати державну підтримку за загальними правилами – через механізми горизонтальної та регіональної допомоги. Слід зазначити, що галузева допомога підприємствам на покриття поточних витрат в ЄС заборонена, оскільки вона не створює стимулів для реструктуризації підприємств та підвищення їх ефективності.

В Україні галузеві субсидії становлять найбільшу частку державної допомоги, що надається суб'єктам господарювання у вигляді прямих бюджетних субсидій а також у вигляді різноманітних непрямих субсидій.

Пряма підтримка виробників здійснюється на основі конкурсного відбору інвестиційних проектів після набрання чинності Законом „Про Державний бюджет України” на відповідний рік. Підприємства державної та комунальної форми власності отримують допомогу у формі грантів, підприємства іншої форми власності – на умовах кредиту. Так, Законом України „Про Державний бюджет України на 2007 рік” передбачено [11]:

- повернення безвідсоткових бюджетних позичок, наданих у 2004 р. підприємствам державної форми власності паливно-енергетичного комплексу на погашення заборгованості із заробітної плати в межах 80.207,8 тис. гривень та наданих у 2005 р. підприємствам та організаціям вугільної промисловості на погашення заборгованості із заробітної плати працівникам в межах 14.104,3 тис. гривень;

- державну підтримку підприємств з видобутку кам'яного вугілля, лігніту (бурого вугілля) і торфу на будівництво, технічне переоснащення та капітальний ремонт гірничо-шахтного обладнання (за рахунок джерел, визначених пунктом 5 статті 8 цього Закону);

- державну підтримку вугледобувних підприємств (включаючи підприємства з видобутку бурого вугілля) на часткове покриття витрат із собівартості продукції, у тому числі забезпечення гарантійних зобов'язань по поверненню бюджетних позик (за рахунок джерел, визначених пунктом 5 статті 8 та пунктом 9 статті 39 цього Закону);

- реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості (за рахунок джерел, визначених пунктом 5 статті 8 цього Закону);

- надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів впровадження енергозберігаючих технологій у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій з виробництва альтернативних джерел палива (за рахунок джерел, визначених пунктом 27 статті 8 цього Закону);

- надання державного пільгового кредиту індивідуальним сільським забудовникам за відповідною бюджетною програмою (за рахунок джерел, визначених пунктом 1 статті 39 цього Закону);

- придбання вітчизняної сільськогосподарської техніки на умовах фінансового лізингу (за рахунок джерел, визначених пунктом 4 статті 39 цього Закону);

- часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва (за рахунок джерел, визначених пунктом 5 статті 39 цього Закону);

Важливою перевагою прямої підтримки виробників галузей є те, що її обсяги відображаються в офіційних бюджетних документах, що забезпечує прозорість цієї допомоги.

Непрямі субсидії є найбільш поширеним інструментом політики державної підтримки в країнах з перехідною економікою. Широке застосування непрямих субсидій в Україні

пояснюється такими факторами: обмежені бюджетні ресурси для прямого субсидування видатків на підтримку підприємств; дія сильних регіональних та галузевих лобі; недосконале податкове законодавство та нестабільність законодавчого і бізнесового середовища; слабка фінансова система та залежність державних банків від рішень уряду [12]. Недоліком непрямих субсидій є те, що, як правило, вони не відображаються в офіційних бюджетних документах, є непрозорими і створюють стимули для поширення корупції.

Найважливішим механізмом надання непрямих субсидій є податкова політика. Основним інструментом непрямого субсидування, у свою чергу, є податкові пільги, а саме: звільнення від сплати імпортного мита, звільнення від сплати ПДВ на імпорт та внутрішні операції продажу, звільнення або відстрочення сплати податку на прибуток, земельного податку, звільнення від сплати акцизного збору для операцій внутрішнього продажу.

Податкові пільги, за визначенням СОТ, вважаються субсидіями, оскільки вони означають втрати бюджетних надходжень та становлять вигоду для їх отримувачів порівняно з іншими підприємствами, які таких пільг не отримують. Нормами ЄС та СОТ допускається надання податкових пільг суб'єктам господарювання, але у їх використанні існують певні обмеження. Зокрема, в ЄС використання податкових пільг допускається з метою підтримки інвестиційних проєктів, однак забороняється для покриття поточних витрат підприємств.

Діюча система оподаткування в Україні характеризується значною кількістю пільг окремим суб'єктам господарювання, які ведуть до дискримінації інших суб'єктів господарювання а також недоотримання бюджетних надходжень. Так, за станом на 01.10.2003 р. пільгами з оподаткування в Україні користувалися 103,7 тис. платників податків, або кожен шостий з 683,9 тис. зареєстрованих юридичних осіб – платників податків. За даними Рахункової палати України, у 2003 р. загальний обсяг податкових пільг становив 71,3 млрд. грн., при цьому прямі втрати бюджетів досягли 40,5 млрд. грн., або 53,8% фактичних надходжень доходів до зведеного бюджету України [4, с.66].

Задекларованою метою галузевих програм державної підтримки в Україні, що здійснюється через механізми пільгового оподаткування, є розвиток пріоритетних галузей промисловості, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості, зниження витрат та поповнення обігових коштів підприємств. Пільговий режим оподаткування діє у таких пріоритетних галузях, як автомобілебудування, суднобудування, літакобудування та космічна галузь. Суднобудівна, літакобудівна та космічна галузі найбільшу вигоду отримали за рахунок звільнення від сплати ввізного мита та земельного податку, автомобілебудівна – ввізного мита та податку на додану вартість.

Перелік підприємств для кожної з пріоритетних галузей, для яких запроваджуються заходи державної підтримки, затверджується Кабінетом Міністрів України, а надання державної допомоги пріоритетним галузям регулюється окремими законодавчими актами, які мають тимчасовий характер, див. табл. 2.

Таблиця 2.

Законодавча база галузевих програм підтримки [4, с.66].

Галузь промисловості	Законодавче забезпечення	Термін дії
Суднобудівна	Закон України „Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні” від 18.11.1999 р. № 1242—XIV	01.01.2001 р.— 01.01.2005 р.
Літакобудування	Закон України „Про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні” від 12.07.2001р. №2660—III	01.01.2002 р. — 01.01.2007 р.
Автомобілебудування	Закон України „Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні” (із змінами та доповненнями) від 19.09.1997 р. № 535/97—ВР Закон „Про розвиток автомобільної промисловості” від 18.03.2004 р. № 1624—IV	До 01.01.2008 р. До 31.12.2008 р.
Космічна галузь	Закон України „Про державну підтримку космічної діяльності” від 16.03.2000 р. № 1559—III	До 01.01.2009 р.
Книговидавництво	Закон України „Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні” від 06.03.2003 р. №601—IV	01.01.2004 р.— 01.01.2009 р.

Крім того, податкові галузеві пільги пріоритетним галузям промисловості визначаються також законодавчими актами щодо окремих податків, які узгоджуються з відповідним галузевим законодавством, див. табл. 3.

Крім податкових пільг, в Україні поширені такі форми непрямих субсидій галузям промисловості:

1. прострочена заборгованість по сплаті податків. Недосконалість податкової системи (законодавча нестабільність, високий податковий тягар, заборгованість бюджету з відшкодування ПДВ, списання безнадійного податкового боргу та відсутність належного внутрішнього фінансового контролю за виконанням бюджетних зобов'язань) призвели до слабкої фінансової дисципліни та накопичення підприємствами податкової заборгованості [12].

Таблиця 3.

Законодавча база пільгового оподаткування пріоритетних галузей [4, с.67].

Звільнення/відстрочка сплати податку	Законодавче забезпечення
Імпортне мито	Закон України „Про єдиний митний тариф” (із змінами та доповненнями) від 05.02.1992 р. № 2097—ХІІ; Закон України „Про митний тариф” (із змінами та доповненнями) від 05.04.2001 р. № 2371—ІІІ
ПДВ	Закон України „Про податок на додану вартість” (із змінами та доповненнями) від 03.05.1997 р. № 168/97
Акциз	Постанова Кабінету Міністрів України „Про акцизний збір” (із змінами та доповненнями) від 26.12.1992 р. № 18—92; Закон України „Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби” (із змінами та доповненнями) від 24.05.1996 р. № 216/96—ВР
Податок на прибуток	Закон України „Про податок на прибуток підприємств” (із змінами та доповненнями) від 22.05.1997 р. № 283/97-ВР
Земельний податок	Закон України „Про плату за землю” (із змінами та доповненнями) від 19.09.1996 р. № 378/96-ВР

2. списання податкової заборгованості. Законом України „Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” [13] передбачено списання платнику податків безнадійного боргу, стосовно якого минув строк давності (три роки).

3. державні гарантії для отримання банківських кредитів та бюджетні позички. Кредити під гарантію уряду надавалися переважно неефективним підприємствам, тому уряд сам погашав більшість цих кредитів. Вигода підприємства становить різницю між сумою, яку отримує гарантія виплачує за гарантованою урядом позикою, та сумою, яку б ця фірма сплачувала за комерційною позикою за відсутності гарантії (з поправкою на різницю у комісійних платежах).

Законодавче забезпечення та практика державної підтримки пріоритетних галузей промисловості вимагає концептуального перегляду та реформування. Базуючись на досвіді успішного реформування політики галузевої підтримки у „нових” країнах ЄС, для реформування галузевих програм державної підтримки необхідно:

1. Здійснити поступовий перехід від галузевих та цільових схем підтримки підприємств до підтримки на горизонтальні цілі. Для цього слід розробити об'єктивні економічні критерії та процедури надання цих субсидій, забезпечити рівномірний доступ до цих субсидій промисловим підприємствам всіх галузей.

2. Забезпечити доступ до субсидій для порятунку та реструктуризації для всіх підприємств, що перебувають у скрутному становищі. Чітко встановити критерії визначення таких підприємств. Передбачити норму, що унеможливило повторне звернення підприємств за допомогою протягом певного періоду. Встановити, що державні кошти за цими програмами повинні витрачатися лише на довгострокові цілі реструктуризації. Закріпити норму про обов'язкову участь підприємств, які отримують допомогу на реструктуризацію, у фінансуванні програм реструктуризації.

3. Встановити обмежений перелік галузей промисловості, що перебувають у скрутному економічному становищі, та розробити для них спеціальні правила підтримки. В них закріпити

вимогу щодо можливості використання допомоги лише на скорочення надлишкових виробничих потужностей та реструктуризацію.

4. Встановити для всіх видів допомоги суб'єктам господарювання обмеження щодо обсягу та терміну дії програм допомоги. Для цього розробити методику обрахунку розміру різних видів прямих і непрямих субсидій, що надаються галузям промисловості.

5. Включити галузеву допомогу до загальної системи контролю та моніторингу державної допомоги галузям економіки.

6. Закріпити в законодавчому порядку положення, згідно з яким використання експортних та імпортозаміщуючих субсидій порушує міжнародні зобов'язання України і є забороненими.

7. Відмовитися від практики застосування таких форм субсидій, що найбільше спотворюють конкуренцію, насамперед субсидій на поточні витрати окремих підприємств.

Горизонтальні субсидії є важливим інструментом підвищення конкурентоспроможності виробників. Надання горизонтальної допомоги, як правило, пов'язане з подоланням „провалів” ринку. У порівнянні із галузевою допомогою та цільовою підтримкою окремих підприємств горизонтальні субсидії найменш негативно впливають на конкуренцію. Більшість країн поступово здійснює переорієнтацію програм державної допомоги на горизонтальні цілі.

Горизонтальні неадресні субсидії – є дозволені в рамках СОТ і до них не застосовуються заходи захисту. Доступ до горизонтальної допомоги не повинен обмежуватися окремою галуззю чи підприємством. Всі підприємства повинні автоматично отримати право на використання цих субсидій за умови дотримання об'єктивних економічних критеріїв. Важливо, щоби ці субсидії були де-юре і де-факто неадресними, тобто щоби автоматичний доступ до горизонтальної допомоги не тільки закріплювався в нормативних актах, а й практика надання також забезпечувала її неадресний характер. Обмеження доступу до таких субсидій на практиці може призвести до існування більш сприятливих умов для окремого підприємства чи галузі. Відповідно до міжнародної практики допомога не вважається горизонтальною, якщо:

- фактична кількість отримувачів субсидій є обмеженою;
- окрема галузь чи підприємство є домінуючими користувачами субсидій;
- окрема галузь чи підприємство отримують непропорційно велику кількість субсидій.

Прикладами горизонтальних програм може бути фінансування науково-дослідної діяльності та технологічних інновацій, допомога малим та середнім підприємствам, фінансування енергозберігаючих програм, захист навколишнього середовища, допомога для працевлаштування, допомога на реструктуризацію і порятунок підприємств, допомога підприємствам із значним економічним ризиком.

Горизонтальна підтримка виробників в Україні – малопоширене явище. Акцент у політиці субсидування робився переважно на галузевих програмах, що призводило до викривлення конкурентного середовища в Україні і позбавляло виробників стимулів до підвищення ефективності виробництва. Лише у сфері науково-дослідної діяльності існують програми, які можна класифікувати як горизонтальні за виробленими в СОТ та ЄС критеріями.

Оцінити обсяги коштів, що виділяються в Україні на горизонтальні програми, складно, оскільки майже відсутні схеми субсидування, які за всіма критеріями відповідають визначенню горизонтальної допомоги. В рамках цього аналізу до горизонтальних субсидій віднесено державну допомогу, яка може вважатися горизонтальною за критерієм мети надання (тобто ту, надання якої може сприяти подоланню провалів ринку). Проте, за критерієм розподілу та доступу виробників до цих коштів майже всі видатки на науково-дослідну діяльність, природоохоронні заходи та підготовку кадрів в Україні можна вважати адресними щодо окремих підприємств або галузі.

Щорічно на науково-дослідну діяльність з державного бюджету виділяється близько 20 млн. грн. за статтями: наукові розробки з проблем розвитку основних галузей обробної промисловості, розробка найважливіших новітніх технологій у сфері промисловості (вугільної промисловості, електроенергетики), державні науково-технічні програми у сфері промисловості (вугільної промисловості, електроенергетики), прикладні розробки у сфері розвитку вугільної галузі.

Одним із методів реалізації програм державної допомоги на науково-дослідну діяльність є створення технопарків – груп юридичних осіб, діяльність яких спрямована на впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції. Законодавчою базою для створення та функціонування технологічних парків є Закон України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” [14, 15]. Підтримка інвестиційних та інноваційних проектів

здійснюється через надання податкових пільг у формі звільнення від сплати податку на прибуток, звільнення від сплати ПДВ, звільнення від сплати імпортного мита. Пільговий режим для технологічних парків запроваджений на період 15 років. Отримувачами пільг є технологічні парки, їх члени, філіали та спільні підприємства, що виконують інвестиційні та інноваційні проекти у пріоритетних напрямках, див. табл. 4.

Таблиця 4.

Обсяги пільг, надані технопаркам у 2001-2003 рр., млн. грн. [4, с.73].

Показник	2001	2002	2003
Звільнення від сплати податку на прибуток	10,78	17,77	26,01
Звільнення від сплати ПДВ	15,63	63,85	96,78
Звільнення від сплати імпортного мита	6,40	7,49	15,69
Разом	32,81	89,11	138,48

Зазначимо, що спочатку Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” законодавчо було скасовано податкові пільги технопаркам [7]. Проте, вже через рік Законом України від 12.01.2006 р. № 3333-IV „Про внесення змін до Закону України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” та інших законів України” було відновлено дію пільги щодо податку на прибуток, згідно з якою технологічні парки, їх учасники та спільні підприємства не перераховують до бюджету нарахований податок, а зараховують його на спеціальні рахунки та використовують зазначені суми виключно на наукову та науково-технічну діяльність, розвиток власних науково-технологічних і дослідно-експериментальних баз.

Так, згідно з наданими звітами за I квартал поточного року 8 платників задекларували пільги щодо податку на прибуток у сумі 717,3 тис. грн., що більш як у 9 разів перевищує обсяг втрат бюджету від пільгового обкладання цим податком за 2005 р. (77,7 тис. грн.). Відновлення режимів пільгового оподаткування у технопарках викликано розумінням того, що сьогодні перед державою постала проблема щодо підтримки конкурентоспроможності національних компаній на світовому ринку, яку має реалізувати уряд за допомогою державної регуляторної політики, спрямованої на забезпечення сприятливих умов їх діяльності та виходу на міжнародні ринки.

Ми підтримуємо саму ідею відновлення спеціального режиму діяльності технологічних парків. Проте, відновлення їх діяльності у тому вигляді, в якому вона відбувалася, не є найкращим виходом із ситуації. Так, суттєвим недоліком фінансування наукових програм через створення технопарків й сьогодні залишається адресність допомоги. Законом визначено перелік 8 технологічних парків і не передбачено можливості розширення переліку суб'єктів на основі об'єктивних критеріїв.

Кошти на підготовку кадрів безпосередньо для виробників виділяються лише за статтею „підготовка фахівців для ядерно-промислового комплексу”. Інші програми субсидування виробників на цілі підготовки фахівців в Україні не функціонують.

До того ж, механізми горизонтальної підтримки виробників не набули поширення в Україні. Разом із тим досвід розвинутих країн свідчить, що горизонтальні програми є найбільш потужним механізмом державної підтримки виробників. Саме вони створюють передумови для розвитку таких довгострокових конкурентних переваг виробників, як підвищення кваліфікації робочої сили, впровадження наукових програм, розвиток інфраструктури.

На думку українського економіста В. Гейця оптимально поєднати контролюючу і стимулюючу роль держави в економіці можна через запровадження промислових парків, які будуть організовані не за територіальним, а за функціональним принципом і в частині реалізації інвестиційних проектів діятимуть аналогічно технопаркам. Метою діяльності промислових парків має стати модернізація існуючих та створення нових виробництв. Стимулюючим механізмом у рамках промислових парків є надання пільг не територіям, а під реалізацію конкретних проектів. Це зробить діяльність промислових парків водночас ефективною і прозорою та доступною для державного контролю і незалежного аудиту на будь-якій стадії [16].

Ми приєднуємося до цієї думки та вважаємо за необхідне, щоби в подальшому горизонтальні неадресні субсидії стали пріоритетною формою державної підтримки в Україні. Для цього потрібно:

- закріпити чіткі та прозорі правила надання кожного виду горизонтальної допомоги, які повинні визначати: можливі напрями та мету горизонтальної допомоги;
 - об'єктивні критерії для визначення отримувачів допомоги; допустимі форми горизонтальної допомоги;
 - максимальний розмір горизонтальної допомоги як частку державної допомоги у загальній вартості проекту або максимальну суму субсидії;
 - умови узгодження різних видів державної допомоги;
 - процедури контролю та методика оцінки ефективності використаних коштів.
- Отже, чіткий контроль та моніторинг за наданням та використанням державної допомоги основними галузями економіки, приведення її у відповідність до міжнародних стандартів надасть можливість вирішити завдання соціально-економічного розвитку держави, у тому числі формування конкурентного середовища і конкурентних відносин в економіці України.

Література

1. Иващенко С. Государственная помощь – дело тонкое: Правовое регулирование оказания помощи субъектам хозяйствования за счет государства. // Юридическая практика. – 2005 – № 14 (380). – С. 16.
2. Клименко И. За чужой счет // Компаньон. – 27 февраля – 4 марта 2004 г. – №7 (367). – С. 8.
3. Закон України „Про захист економічної конкуренції” від 11.01.2001р., № 2210-III.
4. Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС/За ред. Сергія Касьянова. – К.: Нора-друк, 2004. – 86 с.
5. Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13 жовтня 1992 р. № 2673-XII.
6. Юрченко І. Казкові „зони”// Вісник податкової служби України. Режим доступу до журналу: <http://www.visnuk.com.ua/?./journal/2906/290106.html>
7. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25.03.2005 р., № 2505-IV.
8. Ворона З. Вільні зони: волі поменшало // Вісник податкової служби України. Режим доступу до журналу: <http://www.visnuk.com.ua/?./journal/4005/400805.html>
9. Малиновський О., Чалий О. Зміна статусу спеціальних економічних зон: логіка права чи верховенство доцільності? // Дзеркало тижня. – 2005. – № 24 (552). Режим доступу до газети: <http://www.dt.ua/2000/2600/50434/>
10. Кисельов С., Бурковський П., Волошин О. "Не надо жить воспоминаниями..." // Українська правда. – 2005. Режим доступу до газети: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20050317112949655>
11. Закон України „Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19 грудня 2006 р., № 489-V.
12. Легейда Н. Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – К., 2001. – № 10.
13. Закон України „Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21.12.2000, № 2181-III.
14. Закон України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” від 16.07.1999, № 991-XIV.
15. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” та інших законів України” від 12.01.2006, № 3333-IV.
16. Геєць В, Семиноженко В. Спеціальні економічні зони: «чорні діри» чи точки економічного зростання? // Дзеркало тижня. – 2006. – № 44 (623). Режим доступу до газети: <http://www.dt.ua/2000/2020/55122/>