

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

ЧЕРНІКОВ ДЕНИС ОЛЕГОВИЧ

УДК 351.82:338.246](477):339.92](043)

ДИСЕРТАЦІЯ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ  
ГОСПОДАРЮВАННЯ В УМОВАХ МІЖНАРОДНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ  
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Галузь знань 28 “Публічне управління та адміністрування”  
Спеціальність 281 “Публічне управління та адміністрування”

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



Д.О. Черніков

Науковий керівник Балдич Наталія Іванівна,  
кандидат наук з державного управління, доцент

Київ – 2021

## АНОТАЦІЯ

*Черніков Д.О.* Механізми державної допомоги суб'єктам господарювання в умовах міжнародної економічної інтеграції України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2021.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю створення механізмів державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні, які би сприяли вирішенню завдань економічної політики та відповідали би міжнародним зобов'язанням держави.

Досліджені наукові праці, присвячені вивченню впливу процесів міжнародної економічної інтеграції на цілі та якість державного втручання з метою підтримки економічної діяльності; розвитку міжнародно-правового регулювання державної допомоги та субсидій, досвіду впровадження відповідних європейських та інших міжнародних правил; поєднанню національних механізмів державної допомоги та наднаціональних механізмів фондів і програм; трансформації підходів державного втручання в залежності від рівня економічного та технологічного розвитку. У наукових працях українських авторів та зарубіжних авторів також досліджуються науково-практичні підходи до створення або вдосконалення окремих механізмів державної допомоги суб'єктам господарювання.

Обґрунтовано, що оцінка взаємного впливу процесів міжнародної економічної інтеграції та державного втручання з метою підтримки економічної діяльності повинна додатково включати такі аспекти: оцінка впливу на міжнародну інтеграцію, торгівлю, інвестиції; оцінка відповідності нормам міжнародного права, міжнародним зобов'язанням держави, які покликані забезпечувати процеси інтеграції; позиція національного бізнесу та іноземних інвесторів.

Здійснено аналіз термінів “державна підтримка”, “державна допомога”, “субсидія” за критеріями виконання державою певних функцій, впливу на поведінку одержувача, вибірковості або впливу на конкуренцію. Установлено, що терміни “державна допомога” та “субсидія” стосовно суб’єктів господарювання повинні вживатися лише у разі, якщо заходи, схеми, які вони описують, повністю задовольняють критерії відповідно права ЄС або СОТ.

Доведено, що правила державної допомоги ЄС, запобігаючи негативному впливу державного втручання (підтримки) на стан конкуренції і торгівлі на внутрішньому ринку ЄС, у такий спосіб виконують особливу роль як ключовий спільний елемент у наднаціональному механізмі підтримки економічної діяльності за рахунок бюджету ЄС та національних механізмів державної допомоги суб’єктам господарювання у державах-членах ЄС.

На основі досвіду ЄС та його країн-членів встановлено, що процеси міжнародної економічної інтеграції високого рівня (спільний ринок, економічний союз), якщо і обмежують можливості держави надавати допомогу суб’єктам господарювання, то виключно інтересами інтеграції, але при цьому надають також доступ до ресурсів наднаціональних фондів і програм. Крім того, як свідчить досвід країн-членів ЄС, завдяки застосуванню правил державної допомоги ЄС на національному рівні відбувається модифікація схем і заходів підтримки, їх удосконалення для забезпечення ефективності та результативності.

Також на прикладі ЄС показано роль структурованого впливу зацікавлених сторін (бізнес-асоціацій, кластерних організацій) на формування наднаціональних стратегій, пріоритетів індустріальної політики. Відповідні заходи фінансуються за рахунок коштів наднаціональних фондів та національних схем і заходів державної допомоги суб’єктам господарювання.

З’ясовано, що в країнах, які є членами Світової організації торгівлі та не належать до інтеграційних об’єднань високого рівня, активно застосовуються різні заходи державної підтримки у вигляді спеціальних економічних зон та їх різновидів (експортні зони, промислові зони тощо), податкових пільг, грантів

тощо. При цьому надання підтримки характеризується високими вимогами до ефективності та результативності.

На основі ретроспективного аналізу встановлено, що для здійснення трансформації (модифікації) механізму державної підтримки суб'єктів господарювання були недостатньо використані можливості, які були створені в результаті впливу певних подій в Україні (бюджетної реформи, підготовки до вступу до СОТ, прийняття Податкового кодексу, укладення Угоди про асоціацію з ЄС).

Проаналізовано зміст міжнародних зобов'язань України щодо впровадження правил державної допомоги ЄС. Установлено, що хоча Україна взяла на себе найбільш жорсткі зобов'язання порівняно з іншими країнами, що мають аналогічні угоди про асоціацію з ЄС (Грузія, Молдова), через вибіркочну імплементацію норм права ЄС та невідповідність базового Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, не відбулося очікуваного трансформаційного впливу на механізми державної допомоги, що підтверджується законотворчою практикою, звітністю про виконання зведеного бюджету за видатками та наданням податкових пільг, аналізом даних реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання та звітами Антимонопольного комітету України.

Установлено, що дотримання всіх критеріїв наявності державної допомоги, передбачених правилами ЄС (вибірковість, використання державних ресурсів, вигода для одержувача, наявний або потенційний вплив на торгівлю та конкуренцію), є ключовим для успішного застосування цих правил для модифікації схем і заходів допомоги в Україні відповідно до взятих міжнародних зобов'язань.

Доведено дискретний характер підходів українських вчених стосовно вдосконалення інструментів стимулювання суб'єктів господарювання (міжнародні стандарти як основа для модернізації, удосконалення інституційної складової, удосконалення програмного і стратегічного виміру, установлення пріоритетних напрямів підтримки, удосконалення якості інструментів). З

урахуванням цього, а також проаналізованого міжнародного досвіду, норм міжнародного права, позицій іноземних вчених, обґрунтовано теоретико-прикладні засади формування комплексної структури механізмів державної допомоги, які передбачають залучення розробок у сферах індустріальної політики (інституційний аспект – засади урядової координації та взаємодії зацікавлених сторін), інвестиційної політики (засади надання та використання допомоги), міжнародних стандартів і практик (удосконалення інституційної складової, надання та використання допомоги).

Запропоновано цілісний підхід до вдосконалення таких механізмів державної допомоги суб'єктам господарювання: організаційний, правовий, механізм надання, оцінки та коригування, а також механізм контролю щодо впливу на конкуренцію та торгівлю. Розроблено алгоритм створення зазначених механізмів та запропоновано конкретні кроки щодо вдосконалення кожного з них.

У рамках удосконалення *організаційного механізму* запропоновано: зміна структури консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів України, уточнення функцій профільного віце-прем'єра та міністерства або утворення окремого урядового органу; запровадження аналізу впливу запланованого державного втручання на торгівлю з ЄС та конкуренцію для встановлення належності втручання до державної допомоги або державної підтримки; комплексне використання теоретичних засад державного втручання, внутрішніх та міжнародно визнаних пріоритетів державної допомоги, позицій зацікавлених сторін для визначення пріоритетів допомоги або підтримки.

Для вдосконалення *правового механізму* обґрунтовано необхідність використання повною мірою положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо залучення правил державної допомоги ЄС для оцінки і модифікації відповідних схем і заходів, а також внесення низки змін до Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” для проведення належної оцінки впливу допомоги на торгівлю ЄС, усунення перешкод для використання правил ЄС. Реалізація цих пропозицій, відповідно, уможливить повноцінне

функціонування *механізму контролю щодо впливу на конкуренцію та торгівлю* та виконання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

З метою вдосконалення *механізму надання, оцінки та коригування* державної допомоги доведено необхідність інтеграції цілей і завдань політики державної допомоги із секторальними політиками, а також запропоновано повною мірою використовувати інструменти допомоги, які допускаються в рамках міжнародних підходів та норм за умови чітко визначеного цільового призначення, інструменти, що визнані доцільними або допустимими на міжнародному рівні за умови, якщо цілі, завдання і очікувані результати допомоги відповідають цілям міжнародної економічної інтеграції та міжнародним правилам.

Проведено аналіз міжнародних підходів до забезпечення цільового характеру, ефективності використання державної допомоги і сформульовано перелік принципів, за якими допомога повинна надаватися. Крім того, запропоновано використовувати індикатори результативності (кількість створених робочих місць, кількісна або грошова оцінка створеної інноваційної, високотехнологічної продукції, патентів тощо), ефективності (співвідношення приватних і державних витрат у проєкті), якості (зміна частки ринку, динаміка доданої вартості, динаміка кількості споживачів послуг) для оцінки схем і заходів державної допомоги.

**Ключові слова:** державна допомога суб'єктам господарювання, правовий та організаційний механізми державної допомоги, модернізація механізмів державної допомоги, міжнародна економічна інтеграція, державне втручання в економічну діяльність, державна підтримка, субсидії суб'єктам господарювання, правила Європейського Союзу у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва, індустріальна політика.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### **Праці, які відображають основні наукові результати дисертації:**

1. Черніков Д. О. Впровадження моделі індустріальних парків у контексті євроінтеграції та асоціації з ЄС. *Державне управління: теорія та практика*. 2018. Вип. № 1. С. 56–68.

2. Черніков Д. О. Порівняльна характеристика основних положень правил ЄС та СОТ щодо державної допомоги (субсидій) суб'єктам господарювання. *Вчені записки Таврійського нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. № 3. Том 29 (68). С. 103–106.

3. Черніков Д. О. Перспективи модернізації механізму державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні в умовах відносин асоціації з Європейським Союзом. *Європ. журнал економіки та менеджменту*. 2019. № 6. Том 5. С. 22–31.

4. Черніков Д. О. Механізм підтримки економічної діяльності за рахунок публічних коштів в Європейському Союзі та роль кластерних організацій. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. Вип. № 4 (68). С. 219–225.

5. Черніков Д. О. Напрями вдосконалення механізмів державної допомоги в Україні в умовах міжнародної економічної інтеграції. *Вісн. НАДУ*. 2020. № 3. С. 17–25.

### **Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:**

6. Черніков Д. О. Впровадження моделі індустріальних парків у контексті євроінтеграції та асоціації з ЄС. *Публічне управління XXI століття: традиції та інновації* : збірник тез XVII Міжнар. наук. конгресу. Харків : ХРІДУ НАДУ, 2017. С. 441–444.

7. Черніков Д. О. Державна допомога суб'єктам господарювання в контексті глобалізаційних процесів. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-

практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 25-річчю Нац. акад. (Київ, 26 трав. 2017 р.). Київ : НАДУ, 2017. С. 91–93.

8. Черніков Д. О. Імплементация положень Угоди про асоціацію щодо державної допомоги суб'єктам господарювання. *Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні* : збірник статей та тез наукових повідомлень за матеріалами міжнародної конференції (м. Харків, 23 жовтня 2017 р.). Харків : Право, 2017. С. 203–208.

9. Черніков Д. О. Порівняльна характеристика основних положень правил ЄС та СОТ щодо державної допомоги (субсидій) суб'єктам господарювання. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.). Київ : НАДУ, 2018. Т. 2. С. 142–144.

10. Черніков Д. О. Кластерні організації як інструмент сучасної індустріальної та інноваційної політики Європейського Союзу. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.). Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 38–40.

11. Черніков Д. О. Державна підтримка підприємств у світлі теорії міжнародної економічної інтеграції. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.). Київ : НАДУ, 2019. С. 303-305.

12. Черніков Д. О. Сучасні підходи індустріальної політики та фінансування заходів у сфері сталого розвитку. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку* : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.). Київ : НАДУ, 2020. Т. 1. С. 214-216.



13. Черніков Д. Державна допомога і розвиток регіонів: класифікація адміністративно-територіальних одиниць з метою визначення інтенсивності допомоги. *Конкуренція*. 2010. № 3. С. 46-51.

14. Черніков Д. О. Досвід окремих країн у розбудові системи контролю державної допомоги. *Конкуренція*. 2010. № 5. С. 52–58.

15. Черніков Д. О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ : НІСД, 2013. 48 с.

16. Х. Хьольцлер, Е. Лібанова, Д. Черніков та ін. Звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ: Проект Європейського Союзу “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС”, 2015. 211 с.

Особистий внесок: проаналізовано державну підтримку у сферах культури та спорту.

17. Черніков Д. Чому державна допомога бізнесу на межі колапсу. *Бізнес Цензор*. 2018.  
URL:[https://biz.censor.net/columns/3080771/chomu\\_derjavna\\_dopomoga\\_bznesu\\_na\\_mej\\_kolapsu](https://biz.censor.net/columns/3080771/chomu_derjavna_dopomoga_bznesu_na_mej_kolapsu).

## ABSTRACT

*Denys Chernikov. Mechanisms of State Aid to Undertakings in Conditions of International Economic Integration of Ukraine. – Manuscript-based qualification research paper.*

The thesis for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge “Public Administration and Administration” in the speciality number 281 “Public Administration”. – National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2021.

The relevance of the research topic is based on a need to establish mechanisms of state aid to undertakings, which should promote achieving objectives of economic policy and be in line with international obligations of the state.

Academic works that were researched, are focused on: studying the impact of international integration processes on objectives and quality of public intervention with the purpose of support of economic activity; development of international legal regulation of state aid and subsidies; experience of introduction of relevant European and other international rules; combining national mechanisms of state aid and supranational mechanisms of funds and programmes; transformation of ways of public intervention depending on the level of economic and technological development. Scientific and practical approaches to the establishment or improvement of particular mechanisms of state aid to undertakings are also researched in academic works of Ukrainian and foreign authors.

It was justified, that assessment of the mutual impact of processes of international economic integration and public intervention to support economic activity shall also include the following aspects: evaluation of the impact on international integration, trade and investment; assessment of compatibility with international law norms, international obligations of the state, which should secure the integration processes; positions of national business and foreign investors.

Terms “public support”, “state aid”, “subsidy” were analyzed by criteria of executing particular functions by the state, of impact on the beneficiary’s behaviour,

of selectivity or impact on competition. It was established, that terms ‘state aid’ and ‘subsidy’ concerning undertakings, shall be used only if schemes and activities described by them, fulfil all criteria according to the EU law of WTO.

It was demonstrated, that the EU state aid rules, by preventing a negative impact of the public intervention (support) on competition and trade in the EU internal market, accordingly fulfil the special role as a key common element in the supranational mechanism of support to economic activity from the EU budget and the national mechanisms of state aid to undertakings in the EU member states.

Based on the experience of the EU and its member states, it is established that even if the processes of high-level international economic integration (common market, economic union) limit the state's ability to provide aid to undertakings for the sake of interests of integration, they also provide access to resources of supranational funds and programs. Besides, the experience of EU member states shows that the application of EU state aid rules at the national level modifies support schemes and measures, by improving them to ensure efficiency and effectiveness.

The example of the EU also shows the role of the structured influence of stakeholders (business associations, cluster organizations) on the formation of supranational strategies, industrial policy priorities. Relevant measures are financed from supranational funds and national schemes and measures of state aid to undertakings.

It was found that in countries that are members of the World Trade Organization and do not belong to high-level integration associations, various measures of state support are actively applied in the form of special economic zones and their varieties (export zones, industrial zones, etc.), tax benefits, grants, etc. At the same time, the provision of support is characterized by high requirements for efficiency and effectiveness.

Based on a retrospective analysis, it was found that opportunities created by the impact of certain events in Ukraine (budget reform, preparation for WTO accession, adoption of the Tax Code, conclusion Association Agreements with the EU) were not

sufficiently used for the transformation (modification) of the mechanism of state support of economic entities.

The content of Ukraine's international obligations to implement EU state aid rules was analysed. It is established that although Ukraine has committed to the strictest obligations compared to other countries with similar association agreements with the EU (Georgia, Moldova), due to the selective implementation of EU law and the inconsistency of the base Law of Ukraine "On State Aid to Undertakings" with the Association Agreement between Ukraine and the EU, no expected transformational impact on state aid mechanisms took place, which is confirmed by legislative practice, reporting on the implementation of the consolidated budget by expenditures and tax benefits, analysis of state aid register data and reports of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

It is established that compliance with all criteria for state aid provided by the EU rules (selectivity, use of state resources, an advantage to certain undertakings, existing or potential impact on trade and competition) is key to the successful application of these rules to modify aid schemes and measures in Ukraine according to international commitments.

The discrete nature of the approaches of Ukrainian scientists to the improvement of business incentives' tools (international standards as a basis for modernization, improvement of the institutional component, improvement of program and strategic dimension, establishment of priority areas of support, improvement of tools' quality) is proved. Considering this, as well as the analysed international experience and the norms of international law, positions of foreign scientists, the theoretical and applied bases of formation of the complex structure of state aid mechanisms are substantiated, which envisage application of developments in industrial policy (the institutional aspect – fundamentals of government coordination and stakeholders' interaction), investment policy (principles of aid provision and use), international standards and practices (improvement of the institutional component, provision and use of assistance).

A holistic approach to improving the following mechanisms of state aid to undertakings is proposed: an organizational, legal, mechanism for providing, evaluation and adjustment, as well as a mechanism for monitoring the impact on competition and trade. An algorithm for establishing these mechanisms has been developed and specific steps have been proposed to improve each of them.

As part of the improvement of the *organizational mechanism*, it is proposed to: change the structure of advisory bodies under the Cabinet of Ministers of Ukraine, clarify the functions of the relevant Deputy Prime Minister and the Ministry or form a separate government body; introduction of an analysis of the impact of the planned state intervention on trade with the EU and competition to establish whether the intervention belongs to state aid or public support; integrated use of theoretical principles of state intervention, domestic and internationally recognized priorities of state aid, positions of stakeholders to determine priorities of aid or support.

To improve the *legal mechanism*, the need to make full use of the provisions of the EU-Ukraine Association Agreement is justified for applying the EU state aid rules to assess and modify relevant schemes and measures, as well as to introduce several amendments to the Law of Ukraine “On State Aid to Undertakings” for a proper assessment of the impact of aid on trade with the EU and removing obstacles to applying of the EU rules. Implementation of these proposals, accordingly, will enable the full functioning of the *control mechanism on the impact on competition and trade* and the implementation of Ukraine’s international obligations in the field of state aid.

To improve the *mechanism for providing, evaluating and adjusting state aid*, the need to integrate the goals and objectives of state aid policy with sectoral policies has been demonstrated, and it is proposed to make full use of aid instruments allowed under international approaches and norms provided these instruments have clear targets, as well as the aims, objectives and expected results of aid are consistent with the objectives of international economic integration and international rules.

An analysis of international approaches to ensuring the targeted nature, the efficiency of state aid was undertaken and a list of principles was formulated on which aid should be provided. Also, it is proposed to use indicators of effectiveness

(number of jobs created, quantitative or monetary evaluation of created innovative, high-tech products, patents, etc.), efficiency (ratio of private and public costs in the project), quality (market share change, added value dynamics, dynamic of quantity of consumers of services) to evaluate state aid schemes and measures.

**Keywords:** state aid to undertakings, legal and organisational mechanisms of state aid, modernization of state aid mechanisms, international economic integration, public intervention in economic activity, public support, subsidies to undertakings, rules of the European Union in the field of state aid to undertakings, promotion of the development of small and medium enterprises, industrial policy.