

ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КРИТЕРІЇ

STATE AID TO SUBJECTS OF BUSINESS: CONCEPT, FEATURES AND CRITERIA

Починок К.Б.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України*

Стаття присвячена висвітленню поняття та ознак державної допомоги суб'єктам господарювання. Проаналізовано підходи різних учених щодо визначення поняття «державна допомога». Автор акцентує увагу на розкритті змісту поняття «державна допомога суб'єктам господарювання» та його критеріїв.

Ключові слова: державна допомога, державна підтримка, ЄС, конкуренція, суб'єкти господарювання.

Статья посвящена освещению понятия и признаков государственной помощи субъектам хозяйствования. Проанализированы подходы различных ученых относительно определения понятия «государственная помощь». Автор акцентирует внимание на раскрытии содержания понятия «государственная помощь субъектам хозяйствования» и его критериев.

Ключевые слова: государственная помощь, государственная поддержка, ЕС, конкуренция, субъекты хозяйствования.

Article is devoted to the coverage of the concept and features of state aid to economic entities. The approaches of different scholars to the definition of «state aid» are analyzed. The author focuses on the disclosure of the content of the concept of «state aid to economic entities» and criteria.

Key words: state aid, state support, EU, competition, business entities.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день з прискоренням темпів інтеграції України в міжнародний економічний простір однією з гострих проблем, вирішення якої потребує відповідних організаційно-економічних та правових реформ, є проблема визначення основних критеріїв правомірності надання державної допомоги національним галузям економіки, регіонам та окремим суб'єктам господарювання. Одним з основних напрямів національної економічної політики є надання державної допомоги суб'єктам господарювання.

Законодавство України містить досить велику кількість нормативно-правових актів, що регулюють питання надання суб'єктам господарювання різних видів державної допомоги.

У зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію [1] та стрімке впровадження норм права ЄС щодо державної допомоги у вітчизняне законодавство зумовлює необхідність дотримання відповідних вимог щодо умов та порядку надання державної допомоги. Тому 1 липня 2014 р. було прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [2], який встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Одночасно Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [2] є одним з обов'язкових умов для поглиблення торговельних відносин з країнами ЄС, практично всі його положення набули чинності 2 серпня 2017 р.

На думку О.Е. Ліллемяе [3, с. 29], період з 2014 по 2017 роки потрібен був для створення реєстру допомоги, проведення моніторингу її чинних схем тощо. Проте, на жаль, одночасно це є «вдалою» нагодою продовжувати фінансувати певне коло суб'єктів господарювання, використовуючи різні способи, в тому числі із застосуванням корупційних схем.

Стан опрацювання проблеми. Слід зауважити, що питанням державної допомоги завжди приділялась велика увага як з боку представників господарського права, так і економістів. Наукові розробки окремих аспектів даної проблематики можна зустріти в роботах таких науковців: Г.Л. Знаменського, Т.А. Комашенко, О.Е. Ліллемяе, Т.В. Некрасової, С. Черненко та ін.

Однак ця проблема господарського забезпечення відносин у сфері державної допомоги не отримала достатньо розгорнутого висвітлення в літературі, і тому ця обставина вимагає більш детального розгляду та встановлення чітких визначень термінів, які певною мірою пов'язані з державною допомогою.

Мета статті – дослідити поняття, ознаки та критерії визначення державної допомоги суб'єктам господарювання.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» поширюється на будь-яку підтримку суб'єктів господарювання надавачами державної допомоги за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів для виробництва товарів або провадження окремих видів господарської діяльності [2, ст. 3].

Дивлячись на практичну реалізацію державної допомоги, слід відзначити, що її застосування спрямовано на задоволення широкого спектру загально-

державних інтересів, а зазначені в законодавстві цілі надання державної допомоги охоплюють достатньо широке коло суспільних відносин, як зазначає Т.В. Некрасова [4, с. 33–34].

Щодо законодавчого врегулювання поняття державної допомоги, то тут хотілося б зазначити, що відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [2] державна допомога суб'єктам господарювання – це підтримка в 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.

Так, у словнику С.І. Ожегова «допомога» визначається як сприяння будь-кому в будь-чому, участь у будь-чому, що приносить полегшення будь-кому, також представлене визначення підтримки – допомога, сприяння [5].

Заслуговує на увагу розгляд питання щодо співвідношення поняття «державної допомоги» та «державної підтримки». В науковій літературі існують різні підходи до співвідношення поняття державної допомоги та державної підтримки. Наприклад, як зазначає С. Авдешева та О. Ястребова, в європейській практиці чітко розмежуються два поняття: «державна допомога» та «державна підтримка». Перше поняття характеризує використання державних ресурсів для допомоги окремим підприємствам; друге поняття включає заходи, спрямовані на розвиток економіки в цілому, не створюючи привілеїв окремо взятим підприємствам (навчання та підготовка кадрів, розвиток інфраструктури, вирішення соціальних задач). Це так звані загальні заходи, що не потрапляють під заборону, оскільки вони не суперечать нормам конкуренції [6, с. 117].

Г.Л. Знаменський в монографії «Правові основи державної підтримки бізнесу» дотримується такої самої позиції. Він доречно зазначає, що надійним критерієм розмежування понять «державна допомога» і «державна підтримка», як і в багатьох інших випадках дії правових норм, є цілі, що переслідує держава під час подібних впливів на економічні процеси. Так, мета державної підтримки бізнесу полягає в розвитку тих напрямів економічного розвитку, які необхідні державі й суспільству, тобто посилення зацікавленості суб'єктів господарювання в ефективній діяльності, в пріоритетних галузях соціально-економічного розвитку. Державна допомога, навпаки, застосовується у виняткових випадках, коли підприємства опиняються в дуже складних економічних ситуаціях, і метою її застосування є компенсація втрат внаслідок господарської діяльності [7, с. 31].

Однак з цими положеннями можна погодитися частково, тому що треба мати на увазі, що наявність однієї мети як критерію для визначення того чи іншого правового терміну є недостатньою. Треба зауважити, що на визначення правового змісту державної допомоги впливають такі фактори, як наслідки її надання, тобто ступінь спотворення кон-

куренції, кола суб'єктів, на яке вона поширюється, та форми, яку набуває під час її надання. Адже, як відомо, далеко не всі засоби державного втручання вважаються державною допомогою. Так, наприклад, варто пам'ятати, що державна допомога не припускає забезпечення інфраструктури шляхом поліпшення транспортної мережі та комунікацій [8, с. 8].

Зокрема, Н.В. Півова, стверджує, що в європейській практиці державного регулювання чітко розмежуються поняття «державна допомога» і «державна підтримка». Перше поняття характеризує використання державних ресурсів для сприяння розвитку окремих підприємств; друге поняття включає засоби, спрямовані на розвиток економіки в цілому, що не створюють привілеїв окремо взятим підприємствам. Вона наголошує на тому, що подібне розмежування розглянутих понять доцільно застосувати і в російській практиці, розглядаючи умови, економічні методи та інструменти державного регулювання, найважливішими з яких є бюджетне фінансування і податкові пільги [9, с. 94].

Доречною є позиція С.В. Нікітіна, який вказує, що державна допомога – це збільшення економічної вигоди організації в результаті надходження активів (грошових коштів, іншого майна). При цьому економічною вигодою не є діяльність держави, яка впливає на загальні господарські умови: створення в регіонах, що розвиваються, інфраструктури (будівництво доріг, засобів зв'язку, інженерних комунікацій тощо), встановлення обмежень на діяльність конкурентів, що займають домінуюче становище на ринку тощо [10, с. 32].

Т.В. Некрасова у своєму дисертаційному дослідженні дає таке визначення державної допомоги суб'єктам господарювання – фінансове, організаційне або інше сприяння, що здійснюється по відношенню до суб'єктів господарювання спеціально уповноваженими органами державної влади або місцевого самоврядування з метою досягнення відповідних економічних і соціальних цілей, а також забезпечення сталого розвитку економічної та/ або соціальної сфери [4, с. 17].

Як зазначає О.І. Шнирков найпростіша форма антиконкурентного втручання – державна допомога – може мати різні соціально-економічні цілі. Допомагаючи окремим підприємствам, їх групам або навіть галузям, держава може ставити за мету, наприклад, недопущення надлишку робочої сили, сприяння регіональному розвитку, збереження позицій національних виробників на внутрішньому та/ або зовнішньому ринках, поглиблення науково-технічного рівня виробництва та продукції тощо. Ясно, що частина цих цілей може бути й має бути досягнута тільки на основі розвитку конкурентного змагання підприємств, інші – шляхом переважно державної допомоги, решта – через відповідне співвідношення конкурентного механізму та державної допомоги одночасно [11].

Державна допомога має загальну мету, яка в широкому значенні виступає так: державна допомога надається для отримання позитивного еконо-

мічного та соціального ефекту під час застосування певних механізмів державного регулювання. Але державна допомога має дуже широкий спектр застосування для задоволення окремих цілей в кожному конкретному випадку. Так, аналізуючи законодавство та практику, що на теперішній час існує в Україні, можна виділити окремі, більш конкретні цілі, для яких застосовується державна допомога, що надасть змогу визначитися з масштабами та напрямками її застосування [4, с. 22–23].

Захід державного втручання вважається державною допомогою, якщо:

- застосовується до адресата допомоги, що є суб'єктом господарювання;
- підтримка надається державою (органом державної влади, державним підприємством) або приватним органом, який контролює держава та за рахунок державних ресурсів;
- спотворює або може спотворити конкуренцію тією мірою, якою він впливає на торгівлю між державами-членами ЄС;
- направлений на виробництво певних товарів або підтримку певних підприємств;
- надає економічну перевагу, яку підприємство не могло б отримати за нормальних ринкових умов, як зазначає Т.А. Комашенко [12, с. 89].

Проте ні Угода СОТ, ні Договір про функціонування ЄС [13] не містять прямого визначення поняття державної допомоги, однак вони мають чотири критерії, які кумулятивно повинні бути виконані, якщо мова йде про державну допомогу:

- державна допомога має бути надана шляхом передачі державних коштів. Не має значення: пряма передача грошей або непрямий розподіл державних коштів. Це означає, що передача державних коштів може також мати місце, коли уряд «відмовляється від доходів», як це було б, наприклад, у випадку зниження податків або відмови від деяких мит;
 - економічні переваги. Державний засіб повинен надати економічну перевагу отримувачу допомоги, яку він не може отримати в ході «звичайного» бізнесу;
 - вибірковість. Державна передача коштів повинна відбуватися вибірково, надаючи деяким компаніям більшої вигоди, ніж іншим. Цей критерій відкидає фундаментальні або загальні заходи державної підтримки, які, як правило, надають користь усім компаніям у рамках цього заходу;
 - вплив на конкуренцію та торгівлю. Надані державні кошти повинні зачіпати конкуренцію і торгівлю між двома або більше державами. Відповідно до регламенту про незначну допомогу мінімальний обсяг державної допомоги, де можна оцінити вплив на торгівлю від такої допомоги, розглядається в € 200 000. Суми нижче цієї межі підпадають під так звані норми «незначної допомоги» і не підлягають загальній забороні на державну допомогу [14, с. 2].
- З огляду на практичне застосування державної допомоги, можна зробити висновок, що її застосування спрямоване на задоволення більш широкого спектру суспільних та загальнодержавних інтересів. Цілі державної допомоги різноманітні, починаючи

від забезпечення конкурентоспроможності товаровиробників, розповсюдження та впровадження наукових розробок, підвищення зайнятості населення та закінчуючи вирішенням інших соціальних та політичних проблем, які не можуть бути вирішені без втручання держави [4, с. 25, 26].

Цілі державної допомоги виступають як певний засіб правового регулювання, що узгоджує інтереси суб'єктів господарювання, держави, та суспільства, та об'єднанні у дві категорії. По-перше, державна допомога надається для підтримання суб'єкта господарювання або галузей в разі неможливості нормального функціонування без зовнішнього втручання. По-друге, для подальшого розвитку окремих суб'єктів господарювання або галузей як у промисловому, так і інноваційному, екологічному, соціальному напрямах.

У літературі деякі автори пропонують наступну класифікацію ознак державної допомоги:

- 1) надається органами державної влади та місцевого самоврядування;
- 2) сутність державної допомоги – це надання економічної переваги (вигоди), тобто додаткових благ та можливостей її отримувачам;
- 3) надається суб'єктам господарювання;
- 4) адресний характер;
- 5) викривлення або можливість викривлення конкуренції та вплив на торгівлю [15, с. 43].

Такі ознаки як, по-перше, сутність державної допомоги – це надання економічної переваги (вигоди), тобто додаткових благ та можливостей її отримувачам, а по-друге, адресний характер допомоги, які досить тісно пов'язані з викривленням або можливістю викривлення конкуренції та впливом на торгівлю, не завжди мають місце в разі сприяння держави суб'єктам господарювання, тому не можуть бути основною чи взагалі характерною ознакою державної допомоги суб'єктам господарювання.

На думку Т.В. Некрасової, державній допомозі, що надається суб'єктам господарювання, притаманні ознаки:

- визначення проблеми, яку треба розв'язати шляхом надання державної допомоги суб'єктам господарювання (використовуючи прогнозування та методи стратегічного планування);
- невід'ємний засіб державного регулювання економіки, що здійснюється через уповноважені органи (за кошти відповідних бюджетів);
- виступає як спосіб зовнішнього впливу на суб'єкта господарювання;
- виражається в таких засобах, як привілеї або пільги;
- застосовується за наявності певних фактичних підстав;
- застосовується для досягнення певних цілей;
- має обов'язкове нормативно-правове (законодавче) оформлення;
- реалізується в законодавчо оформленому процесуальному порядку [4, с. 29].

Вищенаведені ознаки визначають сутність та зміст державної допомоги.

Здійснюючи аналіз поняття та змісту державної допомоги, О.Е. Колосова зробила наступні висновки:

– державна допомога – це завжди надання державних коштів;

– для визначення саме державної допомоги потрібно враховувати декілька факторів: ціль, заради якої держава надає цю допомогу, коло суб'єктів, якому вона адресована, та, що найважливіше, наслідки, які настають у разі застосування допомоги;

– економічна перевага повинна надаватись окремим підприємствам чи окремому виробництву товарів та впливати на конкуренцію і торгівлю, в тому числі в зовнішньоекономічних відносинах.

Державна допомога – це економічне втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що є наданням переваг окремим підприємствам, яких вони не змогли б досягти за нормальних ринкових умов, та які можуть спотворювати або загрозувати спотворенням економічної конкуренції. Вважаємо, що надана дефініція сприятиме гармонійному створенню рівних умов діяльності суб'єктів господарювання [8, с. 10].

Висновки. На основі проведеного аналізу пропонуємо наступне визначення державної допомоги

суб'єктам господарювання. Під поняттям державної допомоги суб'єктам господарювання слід розуміти втручання держави (за рахунок надання ресурсів держави чи місцевих бюджетів) в діяльність суб'єктів господарювання та підтримку в будь-якій формі, яких вони не змогли б досягти за нормальних ринкових умов, та які можуть спотворювати або загрозувати спотворенням економічної конкуренції.

Зокрема, ознаками державної допомоги є:

1) надання за рахунок ресурсів держави чи місцевих (поняття «місцеві» та «державні» ресурси визначено п. 4 та 16 ч. 1 ст. 1 Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»);

2) підтримка надається виключно суб'єктам господарювання (підтримка населення Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не регулюється);

3) має вибіркового характеру (надається не всім, а окремому суб'єкту господарювання або групі суб'єктів господарювання, визначених за певними критеріями);

4) має вплив на конкуренцію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. / БД «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 р. №1555-VII / БД «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.
3. Ліплемяє О.Е. Господарсько-правове забезпечення державної допомоги суб'єктам господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2016. 201 с.
4. Некрасова Т.В. Правове регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2009. 184 с.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53 000 слов. 24-е изд., испр. М.: Оникс, 2005. 1200 с.
6. Авдешева С., Ястребова О. Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации. Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 113–124.
7. Знаменский Г. Правовые основы государственной поддержки бизнеса: монография. Донецк: Юго-Восток, 2011. 170 с.
8. Колосова О.Е. Поняття державної допомоги суб'єктам господарювання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право». 2014. Випуск 27. Том 2. С. 7–10.
9. Пивоварова Н. Развитие методов субсидирования хозяйствующих субъектов. Вестник ОГУ. 2008. № 8 (90). С. 93–99.
10. Никитин С. Типичные бухгалтерские ошибки. М.: ООО ИИА «Налог Инфо», 2006. 180 с.
11. Шнирков О.І. Конкурентна політика Європейського Союзу: моногр. К.: ВПЦ «Київський університет», 2003. 348 с.
12. Комашенко Т.А. Розвиток системи державної допомоги. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 15. С. 88–91.
13. Договор о функционировании Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>
14. Naucap J., Schwalbe U. Economic principles of state aid control. Discussion Paper. Leibniz Information Centre for Economics. Düsseldorf, 2011. № 17. 48 p.
15. Черненко С. Понятие государственной помощи субъектам хозяйствования. Конкуренция. 2008. № 1. С. 40–44.