

РОЗДІЛ 4

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.546

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

CONCEPT OF STATE AID TO BUSINESS ENTITIES

Колосова О.Е.,
аспірант

*Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

В статті розглянуті проблеми щодо визначення поняття «державної допомоги суб'єктам господарювання» в Україні. Проаналізовано зміст державної допомоги. З метою усунення теоретичних суперечностей запропоноване нове визначення, яке відповідає її правовій природі та сприятиме створенню рівних умов діяльності суб'єктів господарювання.

Ключові слова: державне регулювання, державна підтримка, державна допомога, конкуренція, суб'єкти господарювання, державні ресурси.

В статье рассмотрены особенности определения «государственной помощи субъектам хозяйствования» в Украине. С целью устранения теоретических противоречий предложено понятие, которое отвечает правовой природе государственной помощи и будет способствовать созданию равных условий деятельности субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственная поддержка, государственная помощь, конкуренция, субъекты хозяйствования, государственные ресурсы.

The present article is dedicated to problems regarding the definition of “state aid to business entities” in Ukraine. The author analyzed the content of state aid. In order to eliminate the theoretical contradictions the new definition that corresponding to its legal nature was proposed. It was emphasized that it would help to create a level playing field of business entities.

Key words: government regulation, state support, state aid, competition, business entities, public resources.

Постановка проблеми. В останній час питання правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання набувають все більшого значення, і це не є випадковим. Тенденція поширення державної допомоги розпочалася з Уругвайським раундом багатосторонніх перемовин, результатом чого стало заснування СОТ та, серед іншого, укладення Угоди про субсидії та компенсаційні заходи [1, с. 13]. Отже, враховуючи членство України в СОТ, останні тенденції євроінтеграції, держава зобов'язалась адаптувати своє законодавство та створити інституційні, правові та організаційні засади функціонування прозорої системи державної допомоги, що має забезпечити мінімізацію її негативного впливу на конкуренцію, сприятиме створенню рівних умов діяльності суб'єктів господарювання на товарних ринках України.

Однак для ефективного регулювання відносин у цій сфері необхідна повна відсутність теоретичних суперечностей, і перш за все це відноситься до поняття «державної допомоги», адже некоректне визначення терміну тягне за собою невиправні наслідки, які стосуються понятійного апарату в цій сфері загалом, зокрема викривлення мети допомоги, її форм, та підстав надання.

Стан дослідження. Слід зауважити, що питанням державної допомоги завжди приділялась вели-

ка увага як з боку економістів, так і представників господарського права. Наукові розробки окремих аспектів даної проблематики можна зустріти в роботах таких науковців, як К.І. Апанасенко, Н.М. Бугаєнко, В.М. Довгань, Є.О. Заруднев [2], С.В. Касьянов, Т.В. Некрасова [3], Т.С. Нестеренко [2] та ін. Попри це 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 дослідження. Отже, вважаємо за доцільне розкрити зміст державної допомоги, виявити основні відмінності державної допомоги й державної підтримки, відмежувати ці два поняття та запропонувати обумовлену існуючими правовими явищами нову дефініцію державної допомоги, що максимально розкриває всі складові правового регулювання відносин у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі поняття «державне регулювання», «державна підтримка» та «державна допомога» нерідко ототожнюються без необхідного аналізу їх змісту і співвідношення між собою. Згідно зі ст. 12 Господарського кодексу України (далі – ГК) [4], державне регулювання є найбільш загальним поняттям, що

включає в себе ліцензування, сертифікацію, державну підтримку та ін. Як стверджував Дж.Ю. Стігліц, «державне регулювання економіки – це діяльність державних органів, спрямована на сприяння ефективному функціонуванню економіки в тих випадках, коли ринковий механізм недостатньо ефективно вирішує завдання розподілу виробничих або споживчих благ» [5].

На думку Д.В. Лічак, державна підтримка є тим механізмом, який стимулює суб'єктів господарювання до раціональної та економічно обґрунтованої господарської діяльності. Ключовим словом цього визначення є термін «стимулювання», який, в свою чергу, в юридичній літературі характеризується як сукупність чинників, які спонукають суб'єктів до належної діяльності [6, с. 407].

Викликає певні зауваження позиція Ф. Шамова стосовно відношення деяких засобів до державної підтримки, адже він акцентує увагу на тому, що під час визначення державної підтримки «мова повинна йти не про ресурси, які так чи інакше вкладаються у розвиток підприємництва або що залучаються для поточної господарської діяльності, а тільки про ресурси безкоштовні, а також пільгові у порівнянні із звичайним ринковим придбанням або авансованим у грошовій чи товарній формі (банківський або комерційний кредит)» [7, с. 88]. Однак, як ми знаємо, на підтримку проектів, які мають загальнонаціональне значення, потрібні виключно конкретні грошові кошти.

В обліку державних грантів і розкритті інформації про державну допомогу Міжнародних стандартів фінансової звітності, наближення до яких Україна почала ще у 1998 р., наведено визначення державної допомоги: це заходи уряду, призначені для надання економічних пільг, визначених конкретно для одного суб'єкта господарювання або групи суб'єктів господарювання, які відповідають певним критеріям. Державна допомога не включає непрямі вигоди, надання яких впливає на загальні умови функціонування підприємств, наприклад, створення інфраструктури в регіонах, що розвиваються (зонах, повітах), встановлення торговельних обмежень для конкурентів та ін. [8]. Узагальненням вимог цих стандартів займалася К.Г. Шредер, яка зазначає, що державна допомога може приймати різноманітні форми, відрізняючись як за характером наданої допомоги, так і за умовами, пов'язаними з її наданням. Прикладами допомоги, що не може бути обґрунтовано оцінена, є безкоштовне проведення технічних і маркетингових консультацій і надання гарантій. Прикладом допомоги, яку не можна відокремити від звичайних торговельних операцій компанії, є закупівельна політика держави, що поширюється на частину продукції, яка продається. Наявність вигоди може бути незаперечною, але спроби відділення торговельної діяльності від державної допомоги є спірним моментом. Значущість зиску є необхідною під час розкриття інформації у фінансовій звітності про характер, обсяг та тривалість допомоги [9].

Серед російських вчених питаннями розмежування державної допомоги займалася Н.В. Пів-

оварова, яка стверджує, що у європейській практиці державного регулювання чітко розмежовуються 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 застосовувати і в російській практиці, розглядаючи умови, економічні методи та інструменти державного регулювання, найважливішими з яких є бюджетне фінансування і податкові пільги [10, с. 94]. Т.С. Нестеренко та Є.О. Заруднєв мають аналогічну думку та вказують на необхідність законодавчого врегулювання цих двох термінів [2, с. 202].

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, переслідувані державою під час подібних впливів на економічні процеси. Так, мета державної підтримки бізнесу полягає у розвитку тих напрямів економічного розвитку, які необхідні державі і 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 застосування є компенсація втрат внаслідок господарської діяльності [11, с. 31]. Однак з цими положеннями можна погодитись 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 конкуренції, 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.

Таким чином, ми можемо побачити, що є певна категорія засобів, яку можна чітко визначити як державну допомогу (наприклад, компенсація збитків), та існує тенденція двозначності або, як ще можна сказати, відсутність чіткого віднесення того або іншого засобу чи до підтримки, чи до допомоги. Тобто, наприклад, надання субсидій може бути як підтримкою, так і допомогою, все залежить від вищеперелічених чинників.

Доречною є позиція С.В. Нікітіна. Він 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 і т. д.), встановлення обмежень на діяльність конкурентів, що займають домінуюче становище на ринку тощо [12].

Т.В. Некрасова у своїй монографії 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 [2, с. 27]. Знову ж таки згідно з поясненням тлумачного словника української мови [13], термін «сприяння» уособлює в собі менш кардинальні засоби, які направлені на створення відповідних умов для здійснення, виконання чого-небудь, викликання бажання виконувати яку-небудь дію. Вважаємо, що цей термін слід відносити до змісту «державної підтримки».

Щодо законодавчого врегулювання поняття державної допомоги, то тут треба зазначити, що ст. ст. 12, 16, 26 ГК відображають окремі аспекти державної допомоги. Ст. 16 ГК, яка присвячена дотаціям, певною мірою ми можемо відносити до державної допомоги, адже вони надаються на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект тощо [4]. Однак положення статті не охоплюють такі форми допомоги, як податкові пільги, субсидії, відшкодування збитків та ін. Отже, необхідно ст. 16 ГК перейменувати та викласти у такій редакції: «Дотації, субсидії та інші засоби державної допомоги суб'єктів господарювання». У положенні п. 1 ст. 16 слід також додати до переліку засобів субсидії, п. 3 ст. 16 викласти у такій редакції: «Підстави та порядок застосування засобів державної допомоги суб'єктів господарювання визначаються законом».

Необхідність змін обумовлена також прагненням України до євроінтеграції та укладенням Угоди СОТ про субсидії та компенсаційні заходи [14]. Проте ні Угода СОТ, ні Договір про функціонування ЄС (далі – Договір ЄС) [15] не містять прямого визначення поняття державної допомоги, однак мають чотири критерії, які кумулятивно повинні бути виконані, якщо мова йде про державну допомогу. Як наслідок, відсутність чіткого визначення викликала в країнах ЄС численні суперечки з цього приводу. У деяких випадках суди тлумачили дане поняття і на основі вже існуючої прецедентної практики вирішували подальші спори. Так, у справі *Steenkolenmijnen* суд надав таке тлумачення: поняття допомоги є ширшим, ніж субсидія, тому що вона включає в себе не тільки

таку позитивну перевагу, як сама субсидія, а й інтервенції (втручання) в різних формах, які, як правило, включено до бюджету і які при цьому, не будучи субсидіями в строгому сенсі цього слова, подібні за своїм характером і мають той же ефект [16]. Суд також роз'яснив, що аналіз державної допомоги повинен враховувати переважно наслідки такої допомоги, а потім причини або цілі. Отже, метою ст. 107 Договору ЄС є запобігання впливу вигод на торгівлю між державами-членами, що надаються органами державної влади, в різних формах, які спотворюють або загрожують спотворенням конкуренції шляхом створення більш сприятливих умов деяким підприємствам або виробництву певних товарів. Відповідно, ст. 107 не розрізняє заходи державного втручання з відповідним посиленням на їх причини або цілі, але визначає їх у зв'язку з наслідками [17, с. 118].

Отже, до таких критеріїв відносять:

- по-перше, 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;

- по-друге, економічні переваги. Державний засіб повинен надати економічну перевагу отримувачу допомоги, яку він не може отримати в ході «звичайного» бізнесу;

- по-третє, 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 всім компаніям в рамках цього заходу;

- по-четверте, 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 [18, с. 2].

На даний момент з метою наближення національного законодавства до загальноєвропейських стандартів Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання [19], в рамках якої був прийнятий 08.10.2013 р. у першому читанні Верховною Радою України проект Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [20] (далі – проект Закону), який в п. 1 ст. 1 визначає, що державна допомога суб'єктам господарювання – це 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.

Із визначення, наданого в проекті Закону, випливає те, що державна допомога – це завжди негативне явище, тим самим ставить під сумнів існування даного засобу державного регулювання, зводячи нанівець позитивний результат, внаслідок його застосування. На нашу думку, треба внести деякі зміни, які б більш точно та правильно відображали правовий зміст державної допомоги та наголошували на її обережному застосуванні. Також, аналізуючи вищенаведене законодавче визначення, не можна не зосередити увагу на тому, що державна допомога – це не підтримка, тому що вона (допомога) має на увазі засоби, що надають перевагу окремим підприємствам чи виробництву певних товарів (ст. 107 (1) Договору ЄС), які направлені на поновлення та відбудову господарської діяльності того чи іншого суб'єкта господарювання.

Висновки. Отже, із здійсненого аналізу поняття та змісту державної допомоги можна дійти до певних висновків:

– по-перше, державна допомога – це завжди надання державних коштів;

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

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

Таким чином, державна допомога – це економічне втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що являє собою надання 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. Пропонуємо внести її до п. 1 ст. 1 проекту Закону замість існуючого визначення державної допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Співпраця України з ЄС у сфері захисту конкуренції // Конкуренція : Вісник Антимонопольного комітету. – 2013. – № 2 (49). – 64 с.
2. Нестеренко Т. Щодо порядку надання державної допомоги суб'єктам господарювання / Т. Нестеренко, Є. Заруднев. – Донецьк, 2011. – № 1 (25). – С. 202–206.
3. Некрасова Т. Надання державної допомоги суб'єктам господарювання: сучасний стан і перспективи правового регулювання: монографія / Т. Некрасова; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2010. – 216 с.
4. Господарський кодекс України : Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
5. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора : Учебник / пер. с англ. / Дж. Стиглиц. – М.: ИНФРА-М : Изд-во МГУ, 1997. – 720 с.
6. Лічак Д. Проблеми визначення поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання» / Д. Лічак // Актуальні проблеми держави і права : Збірник наукових праць, 2009. – Вип. 50. – С. 403–411.
7. Шахмалов Ф. Государственная поддержка малого предпринимательства / Ф. Шахмалов // Экономист. – 1995. – № 10. – С. 87–90.
8. Міжнародні стандарти фінансової звітності : Міжнародний документ від 01.01.2012 / IASB [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/929_010.
9. Шредер Е. Международные стандарты финансовой отчетности [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.be5.biz/ekonomika/m007/index.htm>.
10. Пивоварова Н. Развитие методов субсидирования хозяйствующих субъектов / Н. Пивоварова // Вестник ОГУ. – 2008. – № 8 (90). – С. 93–99.
11. Правовые основы государственной поддержки бизнеса : монография / отв. ред. Г. Знаменский; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, 2011. – 170 с.
12. Никитин С. Типичные бухгалтерские ошибки / С. Никитин. – М.: ООО ИИА «Налог Инфо», 2006. – 180 с.
13. Дубічинський В. Сучасний тлумачний словник української мови / В. Дубічинський, Н. Кусайкіна, Ю. Цибульник. – К.: Вид-во «Школа», 2011. – 1008 с.
14. Угода про субсидії та компенсаційні заходи : Угода від 15.04.1994 № 981_015 // СОР : Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2989. – С. 446.
15. Договор о функционировании Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
16. Judgment of the Court Case 30-59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community, 1961. – ECR 01. – Paragraphs 19.
17. Knade-Plaskacz A. Enforcement of State aid law at national level. The relationship between national courts and the European Commission / A. Knade-Plaskacz // Juridical Tribune. – 2013. – Vol. 3. – Iss. 2. – P. 116–125.
18. Haucap J., Schwalbe U. Economic principles of state aid control. Discussion Paper // Leibniz Information Centre for Economics. – Düsseldorf, 2011. – № 17. – 48 p.
19. Про схвалення Концепції реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання : Розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 13.01.2010 № 81-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – №15.
20. Проект Закону про державну допомогу суб'єктам господарювання № 2749 від 05.04.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=46496.