

Черніков Д.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРАВИЛ ЄС ТА СОТ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ (СУБСИДІЙ) СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглядаються базові підходи правил Світової організації торгівлі та Європейського Союзу, які стосуються державної підтримки суб'єктів господарювання. Проаналізовано основні складові частини понять «субсидія» та «державна допомога суб'єктам господарювання». Досліджено критерії, за якими визначається наявність адресних субсидій та державної допомоги: залучення державних ресурсів, вибірковий підхід, наявність вигоди для одержувача. Виявлено спільні риси та розбіжності у формулюванні та тлумаченні цих критеріїв у правилах СОТ та ЄС. Відтак встановлено ознаки заходів державного втручання, які впливають на стан конкуренції та міжнародної торгівлі, а також заходів загального (універсального) характеру, які не є об'єктом регулювання зазначених правил.

Ключові слова: субсидії, державна допомога суб'єктам господарювання, європейська інтеграція, економічний розвиток, Світова організації торгівлі.

Постановка проблеми. У контексті аналізу публічної політики стимулювання економічної діяльності, зокрема інструментів, спрямованих на сприяння саме суб'єктам господарювання, одночасно вживаються терміни «державна підтримка», «державна допомога», «субсидії». Ці терміни мають певні спільні риси та відмінності, які вважаємо за необхідне уточнити. Насамперед, термін «державна підтримка» може охоплювати заходи державного *втручання*, пов'язані з виконанням економічних функцій держави [7, с. 38].

У процесі міжнародної економічної інтеграції, оцінки впливу державної підтримки на стан міжнародної торгівлі, відповідні інструменти мають інші визначення, які невід'ємно пов'язані з інтересами захисту конкуренції та вільної торгівлі. У такому разі ключовими критеріями стають вибірковий або адресний характер підтримки, наявність вигоди для одержувача, вплив на інтереси інших сторін. Зокрема, згідно з визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) субсидія – це урядова політика, яка впливає на конкуренцію шляхом сприяння певним фірмам або секторам і тому знижує загальний добробут [14, с. 18].

Отже, доцільно уточнити наслідки ужиття терміну «державна підтримка» не тільки в контексті завдань політики виключно національного характеру, але також з урахуванням того, як відповід-

ний механізм підтримки може розглядатися в контексті норм права ЄС чи СОТ.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. О. Булана [1], В. Кміть [5], О. Прокопов [9] розглядають зобов'язання України в рамках СОТ та Угоди про асоціацію з ЄС як засади удосконалення підходів до державної підтримки підприємств. Водночас Н. Медведкова [8] та І. Іванова [4] більш детально розглядають можливості бюджетної підтримки в рамках СОТ. Н. Бугаєнко [2] та О. Колосова [6] досліджують основні принципи регулювання державної допомоги в ЄС. Разом із тим у працях цих та інших науковців не акцентується увага на певних спільних принципах та відмінностях у регулюванні державної підтримки в правилах ЄС та СОТ. Актуальність порівняння цих підходів пов'язана з тим, що з 2017 року в Україні впроваджується механізм нагляду і контролю у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹.

Формулювання цілей статті. Порівняти базові положення правил СОТ та ЄС стосовно

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014).

критеріїв встановлення заходів державної підтримки, на які поширюються ці правила, а також підходи правил щодо визначення допустимості (легітимності) державної підтримки.

Виклад основного матеріалу. Розвиток правил СОТ та ЄС у сфері відповідно субсидій та державної допомоги суб'єктам господарювання пояснюється необхідністю збалансування інтересів конкуренції та міжнародної торгівлі з інтересами урядів країн щодо підтримки економічного розвитку. Початок цих зусиль можна віднести до 1940-50-х років, коли в Генеральній угоді з тарифів і торгівлі (1947 р.) були передбачені можливості реагування з метою компенсації шкоди для торгівлі, заподіяної в результаті субсидій. У свою чергу, Договір про створення Європейського товариства вугілля та сталі (1957 р.) вперше заборонив надання державної допомоги окремим галузям та підприємствам. Основним аргументом на користь запровадження контролю державної допомоги була інтеграція ринків між державами-членами. Таким чином, потрібно були уникнути вертикальної інтеграції вугільних підприємств всередині країни, які б продавали свою продукцію металургійній галузі в тій же країні на особливих умовах [18, с. 22]. Новий розвиток ці норми отримали на початку 1990-х років, коли очевидною стала потреба захисту конкуренції від надмірного державного втручання, особливо в контексті початку створення спільного ринку ЄС [12, с. 16].

Насамперед, правила ЄС спрямовані саме на *запобігання* негативному впливу державної допомоги на функціонування спільного (внутрішнього) ринку, тоді як механізм СОТ побудований на *реагуванні* країн-членів СОТ на наслідки надання субсидій іншими країнами-членами, що завдали шкоди їх інтересам.

Генеральна угода з тарифів і торгівлі (далі – ГАТТ) встановлює базові принципи національного режиму (тобто незастосування внутрішніх податків, правил та вимог, правил кількісного регулювання з метою захисту вітчизняного виробника) та найбільшого сприяння (надання одному країні-партнеру таких самих привілеїв, що й іншим), а також містить низку положень стосовно надання урядом субсидій. Насамперед, стаття III ГАТТ допускає надання субсидій за умови, що вони не створюватимуть захист вітчизняним виробникам від імпорту. Принцип національного режиму та найбільшого сприяння також відображені в Угоді про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи (TRIMs): надання іноземним інвесторам такого ж податкового режиму, що й національним компа-

ніям, однаковий доступ до пільг для всіх іноземних інвесторів [8, с. 65]

Крім того, стаття VI ГАТТ передбачає застосування компенсаційного мита виключно в розмірі, адекватному для усунення наслідків експортних дотацій чи субсидій. У статті XVI передбачено повідомлення інших країн зі сторони країни-надавача експортних субсидій чи субсидій, які обмежують імпорт, включаючи обсяг, характер, вплив та обставини підтримки, а також консультації зі сторонами у випадку наявності суттєвої шкоди їхнім інтересам внаслідок субсидування. Для сприяння економічного розвитку в країнах з низьким рівнем життя стаття XVIII ГАТТ також дозволяє, за умови проведення попередніх консультацій, застосування тарифного захисту для заснування нової галузі промисловості та кількісних обмежень для збереження рівноваги платіжного балансу [3]. Відтак положення ГАТТ є рамковими, а їх імплементація ґрунтується на механізмі врегулювання спорів СОТ та консультацій між сторонами.

Більш детальні норми містяться в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи 1994 р. (далі – УСКЗ). Стаття 1 УСКЗ містить визначення субсидії як такої, що включає наявність фінансового внеску від уряду або державного органу; підтримку доходів чи цін; наявність вигоди одержувача. Для фінансового внеску передбачений перелік його форм: пряме переведення коштів або надання гарантій; відмова від доходів або нестягнення податків; надання або закупівля товарів і послуг; здійснення урядом платежів до механізму фінансування або доручення приватній установі надавати всі зазначені форми підтримки (крім податкових) на умовах, аналогічних урядовим [11].

Таким чином, визначення субсидії в УСКЗ містить два важливих положення. По-перше, воно прагне надати вичерпний перелік форм субсидій. По-друге, воно включає випадок здійснення урядових функцій приватною структурою.

Стаття 2 УСКЗ містить низку принципів, якими керуються у визначенні адресності субсидії: доступність для обмеженого кола одержувачів – підприємств або галузей, а також *окремих* підприємств, розташованих у певному географічному регіоні [10, с. 370]. Адресність означає також непропорційно великі обсяги державної підтримки в рамках певної програми для певних одержувачів, а також як формальний, так і фактичний упереджений або дискретний підхід уряду щодо доступності підтримки для всіх учасників ринку.

Зазначені критерії часом мають різну інтерпретацію під час розгляду органами СОТ. Наприклад, критерій участі уряду, або доручення приватній установі допускає відсутність витрат держави, що суттєво відрізняється від підходу ЄС. Одночасно застосування критерію вибіркової допусає, наприклад, що підтримка лише малих підприємств або *всіх* підприємств у конкретному регіоні не вважається адресною [18, с. 21].

Також УСКЗ розділяє адресні субсидії на (1) заборонені – експортні та субсидії для використання вітчизняних товарів на перевагу від імпортованих (вони також автоматично вважаються адресними); (2) такі, що дають підстави для вжиття заходів. УСКЗ містить перелік прикладів експортних субсидій, які відображають вищезгадані форми фінансового внеску. Одночасно субсидії, які надаються відповідно до вимог Угоди ОЕСР про офіційну підтримку експорту, не підпадають під заборону.

УСКЗ передбачає як односторонній спосіб реагування на шкоду, заподіяну субсидіями країни-конкурента, який полягає в запровадженні компенсаційного мита, так і багатосторонній, який полягає у використанні механізму врегулювання спорів СОТ і може призвести до скасування субсидій або виправлення наслідків їх надання. Під час розрахунку компенсаційних заходів для встановлення вигоди одержувача є ключовими комерційні умови або практика приватних інвесторів. Якщо субсидія надається на ринкових (комерційних) умовах, вигоди одержувача не існує.

Водночас правила ЄС характеризуються, насамперед, наявністю критеріїв встановлення державної допомоги, а не її визначенням, щоб національні уряди не змогли уникнути впливу цього механізму завдяки використанню інших термінів чи назв, ніж зазначені у праві ЄС. Так, стаття 107 Лісабонського договору містить чотири критерії, обов'язкове одночасне виконання яких означає наявність державної допомоги суб'єктам господарювання: надання за рахунок держави або її ресурсів або в *інший спосіб*, пов'язаний із державою; вигода для одержувача; вибірковість; спотворення або загроза спотворення конкуренції, вплив на торгівлю між державами-членами. Більш детально застосування зазначених критеріїв розкрито в повідомленнях Європейської Комісії, а також значною мірою ґрунтується на рішеннях Суду ЄС.

Критерій *залучення державних ресурсів* включає дві складових частини: по-перше, наявність участі (причетності) держави у вигляді акту законодавства або розпорядчого документу, що

містять норми про надання допомоги, по-друге, – впливу на державні ресурси, що включає не тільки ресурси національного уряду, але також кошти органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, підконтрольних державі або територіальним громадам [17, с. 65]. У такому разі формулювання участі держави в правилах ЄС можна вважати більш широким, ніж «фінансовий внесок уряду» в УСКЗ. Водночас, згідно з правилами ЄС, якщо допомога надана за рахунок коштів суб'єкта господарювання, але без рішення державного органу, критерій не вважається виконаним. Крім того, перерахування коштів від однієї приватної компанії іншій компанії на виконання акту чи рішення державного органу не означає участі держави, за винятком, коли ці кошти були перераховані за участі державної установи або підприємства. Слід звернути увагу і на підхід Єврокомісії до інтерпретації коштів структурних фондів ЄС та міжнародних фінансових організацій: якщо уряд має вплив на їх розподіл всередині країни, вони теж вважатимуться державними ресурсами [13, с. 14].

Вигода (перевага) для одержувача має місце в разі покращення фінансового результату або запобігання його погіршенню завдяки державній допомозі. Її наявність у разі перерахування підприємству бюджетних коштів у цілому очевидна. Водночас у таких випадках, як оподаткування або підтримка в рамках комерційних операцій, встановлення переваги потребує особливого підходу. Для податкової сфери це може бути порівняння практики адміністрування в окремому випадку із загальною практикою або вимогами законодавства. Для комерційних операцій – встановлення переваги, яку б одержувач не зміг би здобути за звичайних ринкових умов (тест приватного інвестора) [17, с. 84].

Вибірковість визначається шляхом порівняння режиму, який передбачається застосувати стосовно окремого суб'єкта господарювання, їх групи або сектору, з режимами відносно інших суб'єктів спільного ринку, що перебувають в аналогічних правових та фактичних умовах. Якщо предмет порівняння відсутній, це означає невиконання критерію вибіркової. Наприклад, зниження ставки податку, яке фактично призвело до посилення конкурентної позиції його платників відносно підприємств інших держав-членів, може вважатися державною допомогою за своїми наслідками [17, с. 129].

У другій частині статті 107 Лісабонського договору викладено основні цілі державної допомоги,

які є сумісними зі спільним ринком. Це допомога соціального характеру, яка надається індивідуальним споживачам, за умови що вона надається без дискримінації стосовно продукції, на яку вона поширюється, а також відшкодування збитків, завданих стихійним лихом або надзвичайними обставинами. У частині третій статті 107 встановлено види допомоги, які *можуть бути* визнані сумісними зі спільним ринком:

1) сприяння економічному розвитку територій, в яких життєвий рівень (стандарт) є дуже низьким, або існує високий рівень безробіття;

2) виконання проекту, який відповідає спільному європейському інтересу або сприяє виправленню серйозного недоліку в економіці держави-члена;

3) сприяння розвитку певних видів економічної діяльності або економічних територій (регіонів), а також допомога на збереження об'єктів культури і культурної спадщини, коли така допомога не впливає несприятливо на умови торгівлі в обсязі, що суперечить спільному інтересу [15].

Механізм ЄС побудований на повідомленні та, за деякими винятками, – попередньому погодженні національним урядом схем і заходів допомоги із Єврокомісією. Вищезгадана стаття 107 визначає лише основні напрями, за якими державна допомога є сумісною або може бути визнана сумісною зі спільним ринком. Аби досягти визнання сумісності, необхідно виконати більш деталізовані вимоги, викладені в низці правил (секторальних, горизонтальних та щодо особливих інструментів підтримки) стосовно максимальної частки державної допомоги в проекті; завдань, на які вона може бути спрямована; видів витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок державної допомоги; наслідків використання допомоги у вигляді створених виробничих потужностей, робочих місць тощо. Важливо також звернути увагу на використання терміну «горизонтальні правила»

стосовно державної допомоги, який означає не відсутність вибірковості, а спрямування вибіркової підтримки на досягнення завдань горизонтального характеру, таких як підтримка малого та середнього бізнесу, навчання, дослідження та розвиток тощо.

Висновки із цього дослідження і дальші перспективи в цьому напрямку. Проведене в статті порівняння базових положень правил СОТ та ЄС стосовно заходів державної підтримки показало, що мета захисту спільного ринку ЄС від неконтрольованого і неефективного втручання урядів держав-членів пояснює і більш широкий критерій визначення наявності допомоги в частині державних ресурсів, встановлений Лісабонським договором. Разом із тим УСКЗ більш чітко артикулює випадок делегування або доручення виконання функцій уряду приватній структурі як одну з можливих форм фінансового внеску від уряду [16].

Ужиття терміну «державна підтримка» в контексті завдань політики виключно національного характеру доцільно в подальшому уточнювати з урахуванням того, як відповідний механізм підтримки може розглядатися в контексті норм права ЄС чи СОТ. Разом із тим вжиття термінів «державна допомога» чи «субсидія» стосовно суб'єктів господарювання потребує об'єктивності в оцінці схем та заходів на відповідність вищезазначеним критеріям та визначенням, зважаючи на можливу необхідність приведення схем і заходів у відповідність із вимогами ЄС або СОТ. Водночас заходи державного втручання, що не задовольняють критерії встановлення наявності адресних субсидій чи державної допомоги, можна вважати заходами загального характеру, що не мають прямого впливу на стан конкуренції чи міжнародної торгівлі. Таким чином, у подальших наукових дослідженнях із цієї тематики доцільно узагальнити досвід адаптації механізмів надання державної підтримки відповідно до норм міжнародного права.

Список літератури:

1. Булана О. Бюджетно-податкові інструменти підтримки підприємств в умовах глобалізації / за ред. І.О. Луніної. Київ: ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України», 2014. 296 с.
2. Бугасенко Н. Базові принципи політики регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в рамках ЄС. Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. 2010. № 6. С. 14–22.
3. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947) // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_264/page (дата звернення: 18.04.2018).
4. Іванова І.М. Державна підтримка експорту як інструмент захисту національних інтересів: досвід ЄС, СОТ та уроки для України. Стратегічні пріоритети. 2015. № 1. С. 51–55.
5. Кміть В.М., Дмитрів Л.Б. Гармонізація системи фіскальних стимулів із правилами Європейського Союзу. Вісн. Одес. нац. ун-ту. Серія: Економіка. 2016. Т. 21. Вип. 5. С. 154–158.
6. Колосова О. Поняття державної допомоги суб'єктам. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту: Серія: Право. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 7–10.

7. Луніна І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. Луніна. Київ, 2006. 432 с.
8. Медведкова Н. Інструменти фіскальної підтримки економічної активності в рамках СОТ. Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 5(1). С. 84–88.
9. Прокопов О. Державна допомога суб'єктам господарювання в Україні: сучасні тенденції та відповідність європейським стандартам. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2014. № 1. С. 91–97.
10. Стюарт Ю., Цемнолонскіс С., Рогінська Я., Право та політика у сфері державної допомоги. Гармонізація законодавства України зі стандартами ЄС. Київ, 2016. 1208 с.
11. Угода про субсидії і компенсаційні заходи // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_015 (дата звернення: 10.05.2018).
12. Черніков Д. О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ, 2013. 48 с.
13. Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01) // European Commission, 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29> (дата звернення: 05.05.2018).
14. Competition Policy in Subsidies and State Aid. OECD, 2001. URL: <https://www.oecd.org/competition/abuse/2731940.pdf> (дата звернення: 01.04.2018).
15. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 202/01). EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN> (дата звернення: 18.05.2018).
16. Ehlermann C., Goyette. M., The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies. European State Aid Law Quarterly. 2006. № 4.
17. P. 695–718. DOI: 10.21552/ESTAL/2006/4/88.
18. Hofmann H. C. State Aid Law of the European Union. Oxford, 2016. 657 p.
19. Roundtable on Competition, State Aids and Subsidies. OECD, 2010. URL: <http://www.oecd.org/competition/sectors/48070736.pdf> (дата звернення: 08.05.2018).

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПРАВИЛ ЕС И ВТО ОТНОСИТЕЛЬНО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В статье рассматриваются базовые подходы правил Всемирной торговой организации и Европейского Союза, касающиеся государственной поддержки субъектов хозяйствования. Проанализированы основные составляющие понятий «субсидия» и «государственная помощь субъектам хозяйствования». Исследованы критерии, по которым определяется наличие адресных субсидий и государственной помощи: привлечение государственных ресурсов, избирательный подход, наличие выгоды для получателя. Выявлены общие черты и различия в формулировке и толковании этих критериев в правилах ВТО и ЕС. Определены признаки мер государственного вмешательства, которые влияют на состояние конкуренции и международной торговли, а также мер общего (универсального) характера, которые не являются объектом регулирования указанных правил.

Ключевые слова: субсидии, государственная помощь субъектам хозяйствования, европейская интеграция, экономическое развитие, Всемирная торговая организация.

COMPARISON OF MAIN NORMS OF THE WTO AND THE EU RULES REGARDING STATE AID AND SUBSIDIES TO UNDERTAKINGS

The article considers fundamental approaches of the WTO norms on subsidies and EU state aid rules. Basic features of the notions of 'subsidy' and 'state aid to undertakings' were analyzed. The article examines criteria of existence of specific subsidies and state aid: involvement of the state and state resources, selectivity (specificity), benefit (advantage). Common features and differences in formulation and interpretation of these criteria were mentioned, in the WTO and EU rules. The article therefore formulated an evidence of state intervention, which impacts competition and international trade, as well as measures of general character that are not subject of application of the mentioned rules.

Key words: subsidies, state aid to undertakings, European integration, economic development, World Trade Organisation.