

ЩОДО ФОРМ УЧАСТІ ДЕРЖАВИ У НАДАННІ ДОПОМОГИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

На сучасному етапі ефективно врегулювання надання державної допомоги є необхідним як для нормального розвитку економіки України, особливо в умовах виходу з економічної кризи, так і для виконання нею своїх зобов'язань за міжнародними угодами, зокрема угоди з ЄС [1], а також для успішного функціонування як члена СОТ. Питання надання, використання та контролю за державною допомогою («субсидіями» за термінологією СОТ) є одним із основних, що підлягає детальному регулюванню в рамках ЄС та СОТ, і вимагає повного узгодження національного законодавства в цій сфері. При цьому одним із ключових моментів є визначення форм участі держави, бо від вирішення цього питання залежить те, що саме вважатимуть державною допомогою і буде заборонено або підпадатиме під дію спеціального законодавства і ретельний контроль, чи може стати підставою для застосування компенсаційних заходів в рамках процедур, передбачених СОТ.

Аналіз діючого та перспективного законодавства України свідчить, що єдиного підходу до визначення форм участі держави при наданні допомоги у сфері господарювання не вироблено. Мають місце протиріччя у підходах, що закріплені Законом України «Про захист економічної конкуренції» (ст. 15 ч. 2 п. 6), Концепцією перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки (частина I, п. 1), Законом України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту», Проектом Закону України «Про державну допомогу» (ст. 1, ст. 4).

Окремі проблеми надання державної допомоги розглядали Т. Некрасова [2], М. Бараш [3], Г. Лозова [3], С. Касьянов [4], С. Таран [4], С. Черненко [5], О. Зельдіна [6] та інші, але питання форм участі держави при наданні державної допомоги і надалі потребують доопрацювання.

Вище наведене вказує, що дослідження таких форм щодо сфери господарювання є актуальним. *Метою статті є обґрунтування пропозицій стосовно конкретизації форм участі держави при наданні державної допомоги у сфері господарювання.*

Аналіз вище зазначених нормативно-правових актів та оприлюднених проектів вказує на щонайменше два підходи до визначення поняття «державна допомога», в основу яких покладено мету відповідних дій

держави. Відповідно до першого — ним охоплюється як стимулювання господарської діяльності (державна підтримка), так і компенсація понесених збитків чи соціально-економічних втрат, викликаних надзвичайними обставинами (державна допомога). За другим підходом зазначені визначення відокремлюються, при цьому державна підтримка розглядається як дозволений законодавством засіб державного регулювання, метою якого є створення сприятливих організаційних та економічних умов здійснення окремих видів господарської діяльності з урахуванням значущості їх результатів для виконання державою своїх соціально-економічних зобов'язань (ст. 12, 16, 48 ГКУ). Державною ж допомогою визнаються дії чи акти держави, здійснення яких має обмежений законом характер, а метою є компенсація втрат, що зазнали конкретні суб'єкти господарювання чи регіони, як правило, через надзвичайні події (ст. 26 ГКУ).

Для досягнення поставленої у статті мети за основу взято другий підхід до визначення «державна допомога».

Аналіз українського та зарубіжного законодавства і практики надання державної допомоги дозволяє дійти висновку, що форми участі держави при наданні державної допомоги поділяються на дві групи: 1) дійсне або потенційне перерахування бюджетних грошей та 2) пом'якшення правового режиму здійснення господарської діяльності за допомогою регуляторних актів. Такий висновок ґрунтується на відомих у науці та судовій практиці двох підходах до визначення державної допомоги у сфері господарювання — вузький та широкий. За вузьким підходом державною допомогою визнаються тільки такі форми участі держави, які включають пряме чи опосередковане, дійсне чи потенційне залучення бюджетних чи інших підконтрольних державі коштів [7], а державними визнаються такі ресурси, які прямо чи опосередковано знаходяться під контролем або у розпорядженні держави [8]. При цьому критерієм підконтрольності коштів державі є можливість держави здійснювати домінуючий вплив на процес прийняття рішень щодо витрачання таких коштів [9].

За широкого підходу державна допомога може відбуватися і без звернення до державного кошторису, шляхом застосування іншого державного ресурсу, наприклад, управлінського (привілейоване

ставлення до окремих суб'єктів господарювання з боку органів державної влади при здійсненні своїх функцій, спрощення адміністративних процедур, перерозподіл коштів приватного сектора на підставі законодавчого акту тощо).

Відповідно до обох підходів захід буде визнаний державною допомогою тільки за наявності усіх інших кваліфікуючих ознак державної допомоги: адресний характер, отримання необґрунтованої конкурентної переваги суб'єктом господарювання в результаті одержання такої допомоги, порушення конкуренції як наслідок такого надання. Також визнається, що допомога може бути надана суб'єктам господарювання як органами державної влади безпосередньо, так і недержавними публічними або приватними установами, що призначені або створені державою та використовують передані в їх розпорядження ресурси [10].

З урахуванням наведеного перша група форм державної участі включає: пряме надання державним органом майна або грошових коштів (грошові та матеріальні дотації), субсидування капіталу та інвестицій (внесення капіталу у фонд підприємства, реструктуризація заборгованості підприємства в капітал та/або у грошову форму), державні позики («м'яке кредитування»: переваги в наданні кредитів або надання таких кредитів, які за певних умов не треба буде повертати, відстрочення платежу або повернення платежу в розстрочку), потенційне пряме надання грошових коштів (державні гарантії позики), відмова від доходів, що належать уряду, або не стягнення їх (податкові звільнення та пільги, у тому числі прискорена амортизація, пільги при сплаті обов'язкових соціальних платежів), пряме списання заборгованості чи покриття урядом заборгованості, надання або закупівля урядом товарів на пільгових умовах порівняно з ринковими та інше [4, с. 14–15, 22].

У той же час така форма участі держави, як надання переваги одному суб'єкту господарювання за рахунок прямого трансферу коштів від іншого суб'єкта господарювання, що відбулося на підставі законодавчого акту, державною допомогою не визнається (справа *Preussen Elektra*) [7].

До другої групи форм участі держави при наданні державної допомоги у сфері господарювання відносять такі державні заходи, які без залучення державних коштів створюють конкурентні переваги, пом'якшують витрати або становище окремих суб'єктів господарювання (їх груп), чим спотворюють конкуренцію [11, с. 519]. При цьому втрачається значення походження фінансування, бо увага приділяється тому, чи є отримана суб'єктом господарювання перевага результатом специфічної поведінки держави, в результаті чого умови конкуренції порушуються [12]. Зокрема, такими формами участі держави можуть бути: економічні, управлінські методи,

а саме спрощення так званого регулятивного режиму для виробництва, тобто адміністративних норм, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності (наприклад, реєстрація юридичних осіб, надання ліцензій) [13, с. 30]; ринкові механізми, серед яких метод урядової закупівлі, квоти [13, с. 37]; розподіл ринків товарів між суб'єктами господарювання; дискримінаційна політика державних закупівель і замовлень; виведення з-під дії антимонопольного законодавства окремих галузей діяльності й компаній [14, с. 37–38]; перерозподіл коштів приватного сектора за законодавчим актом держави та ін.

Відтак, за широкого підходу контроль за наданням державної допомоги виконує роль фільтру протекціоністської діяльності держави, який дозволяє тримати рівновагу між існуванням вільного ринку, що функціонує за рахунок конкуренції, та вирішенням економічних, політичних і соціальних проблем, що постають перед державою [15, с. 39].

Таким чином, участь держави при наданні державної допомоги може полягати як у залученні державних коштів, так і в інших формах, бо в результаті таких державних заходів окремі суб'єкти господарювання отримують штучно створені економічні переваги саме завдяки специфічній поведінці держави або уповноважених органів, організацій.

Такий підхід до форм участі держави слідує і з аналізу правозастосовної практики норм СОТ щодо державних субсидій у сфері господарювання, за якого навантаження на публічні кошти не є принциповим і необхідним чинником, щоб вважати державний захід субсидією [11, с. 534–542; 16]. Так, наприклад, відповідно до Угоди про субсидії та компенсаційні заходи субсидією визнається полегшення умов постачання або встановлення державою спрощеного механізму справляння платежів [17].

Про аналогічний підхід до такої участі свідчить і аналіз законодавства ЄС, оскільки йдеться про обов'язковість участі держави або державного ресурсу при наданні державної допомоги. При цьому судова практика не є однотайною щодо тлумачення частини визначення поняття державної допомоги, яка вказує на форми участі держави — «будь-яка допомога, що надається у будь-якій формі державою — членом або за рахунок державних ресурсів». Так, ряд судових рішень наполягають на обов'язковості залучення державних коштів, інші трактують поняття «державний ресурс» широко, включаючи до державної допомоги і парафіскальні¹ заходи в основі яких перерозподіл при-

¹ Под парафискалитетом следует понимать сбор, взимаемый на тех же условиях, что и налог, но установленный в экономических или социальных интересах в пользу юридических лиц публичного или частного права, не являющихся центральными или местными органами государственной власти, административными учреждениями.

ватних ресурсів за рішенням держави без акумулювання таких коштів в державному бюджеті країни [18]. Разом з тим можна погодитись із М. Слотбумом, який зазначає, що введення такої кваліфікуючої ознаки, як навантаження на бюджет, є більше політичним вибором Суду Співтовариства, ніж базується на положеннях законодавства [11, с. 521].

Представляє інтерес і підхід до форм участі держави в наданні державної допомоги у Проекті закону України «Про державну допомогу», в якому, не зважаючи на певні суперечності у визначеннях і подальшому змісті, фактично пропонується закріпити дві групи форм участі держави, а саме як компенсації відповідних витрат суб'єкта господарювання завдяки використанню ресурсу, підконтрольного державі та/або територіальній громаді (зокрема за рахунок майна, коштів, у тому числі бюджетних, інших активів майбутніх періодів), так і розподіл ринків товарів між суб'єктами господарювання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або споживачами чи продавцями (п. 13 ч. 1 ст. 4) [20].

Таким чином, вище наведене свідчить про необхідність уточнення форм участі держави при наданні державної допомоги у сфері господарювання, для чого пропонується до таких форм відносити як дії держави із перерахування бюджетних коштів (дійсного або потенційного), так і дії із пом'якшення правового режиму господарювання, застосування яких має обмежений законом характер, що здійснюються з метою компенсації втрат, що зазнали конкретні суб'єкти господарювання, як правило, через виняткові обставини.

Запропоноване визначення та перелік конкретних форм такої участі держави доцільно урахувати у діючих і перспективних законах України (ГК, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, ЗУ «Про захист економічної конкуренції», Проект Закону «Про державну допомогу», ЗУ «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту») та інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини із надання державної допомоги у сфері господарювання.

Внесення запропонованих змін дозволить, поперше, уніфікувати підходи, закріплені в законодавстві України щодо визначення форм участі держави при наданні допомоги у сфері господарювання і врахувати підходи СОТ та ЄС; по-друге, сприятиме забезпеченню захисту суб'єктів господарювання від необґрунтованих обмежень конкуренції.

Література

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх

державами-членами від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.

2. Некрасова Т. В. Форми державної допомоги суб'єктам господарювання / Т. В. Некрасова // Сучасні наукові дослідження — 2006 : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (20–28 лют. 2006 р.). — Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2006. — Т. 3 : Право. — С. 22–24.

3. Бараш Н. Определение путей гармонизации промышленной и конкурентной политики в сфере предоставления субъектам хозяйствования государственной помощи / Н. Бараш, А. Лозовая // Конкуренция. — 2007. — № 1. — С. 16–23.

4. Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС. — К. : Норма-Друк, 2004. — 85 с.

5. Черненко С. Особенности регулирования государственной помощи в рамках ВТО и ЕС / С. Черненко // Конкуренция. — 2005. — № 4. — С. 28–32.

6. Зельдина Е. Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации : моногр. / Е. Р. Зельдина ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. — 327 с.

7. Справа 82/77 Van Tiggele // ECR. — 1978.

8. Висновок генерального адвоката по справі C-482/99 French Republic v Commission, para. 38 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/>.

9. Справа C-83/98 P, French Republic v. Labroke and Commission // ECR. — 2000.

10. Справа C-72–73/91, Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer // ECR. — 1993.

11. Slobboom M. Subsidies in WO Law and in EC Law: broad and narrow definition / M. Slobboom // Journal of World Trade. — 2002. — Vol. 36, № 3. — P. 517–542.

12. Висновок Генерального адвоката Дармона по справі C-72 C-73/91 Sloman Neptun, (1993) ECR I–887, s. 41, C-189/91, Kirsammer-Hack, ss. 18–27.

13. Звіт про НДР Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики АМКУ за темою : «Аналіз впливу державної допомоги на розвиток конкурентних відносин та розробка пропозицій щодо критеріїв і шляхів її надання». 1-ий етап. «Дослідження найбільш ефективних шляхів гармонізації промислової і конкурентної політики, у тому числі надання суб'єктам господарювання державної допомоги (05–05)». — Київ, 2005. — 96 с.

14. Чернега О. Проблеми державної підтримки виробників / О. Чернега // Економіка України. — 2002. — № 5. — С. 36–42.

15. Звіт про НДР Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики АМКУ за темою : «Розробка пропозицій щодо шляхів гармонізації промислової і конкурентної політики, у тому числі врегулювання надання суб'єктам господарювання держав-

ної допомоги». 2-ий етап. «Дослідження найбільш ефективних шляхів гармонізації промислової і конкурентної політики, у тому числі врегулювання надання суб'єктам господарювання державної допомоги» (05–05). — Київ, 2006. — 178 с.

16. Report of the WTO Panel on Canada–Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft (Canada–Civilian Aircraft), WT/DS70/R, 1999 and the report of the WTO Appellate Body on that case, WT/DS70/AB/R, 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/wtopanels.asp>.

17. Угода Світової організації торгівлі про субсидії та компенсаційні заходи від 15 квітня 1994 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_015;

Угода СОТ про сільське господарство [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_005.

18. Гуркин А. С. Парафискалитет (парафискальный сбор) как вид фискального платежа в финансовой системе РФ / А. С. Гуркин // Финансовое право. — 2010. — № 2. — С. 19–22.

19. Про державну допомогу : Проект Закону України (дата реєстрації 30 квітня 2004 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Надійшла до редакції 16.05.2011 р.

УДК 346.12:331.107.5

С. В. Терещенко,

*аспірант,
Восточноукраинский национальный
университет им. Владимира Даля,
г. Луганск*

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ПРОБЛЕМЫ ЕГО ПОПУЛЯРИЗАЦИИ

Экономико-правовые задачи и средства обеспечения государственно-частного партнерства (ГЧП) стали популярным предметом изучения во многих областях знаний. В тоже время инструментарий хозяйственного права не был комплексно исследован.

Известно, что наличие факторов тенезации экономики, фиктивного предпринимательства, коррупции, жёсткого государственного вмешательства в процессы регуляции предпринимательства, непрозрачный порядок доступа к природным ресурсам, задействованным в хозяйственном обороте, неэффективное законодательство, не мотивирует негосударственных субъектов хозяйствования к объединению с властью для ведения совместного бизнеса. Обозначенные факторы в совокупности с полным несопадением регулирующего и мотивирующего воздействия регуляторов государственно-частного партнерства не добавляют ему популярности. Кроме того, для его всестороннего изучения не было наработано и обобщено собственного опыта (опыта Украины), поэтому актуальным становится анализ опыта других стран.

В целом, поддерживая и развивая идеи, высказанные в юридической литературе относительно целесообразности популяризации государственно-частного партнерства в Украине, следует отметить, что подход к созданию его правового обеспечения в нашей стране и других странах мира очень отличается.

Однако для аргументации целесообразности его заимствования необходимо определить: насколько совпадают цели, задачи, формы и типы партнёрства с экономическими предпосылками, условиями, закономерностями его развития в разных странах. Также следует убедиться, насколько приемлемы технологии объединения в партнёрство, применяемые в других странах для экономико-правовых условий хозяйствования в Украине.

При формировании соответствующей цели и задач настоящего исследования учитывалось, что без раскрытия экономико-правовых проблем, которые имеют место в современной действительности Украины, сам по себе мировой опыт относительно познания и популяризации ГЧП является недостаточно убедительным для его заимствования.

© С. В. Терещенко, 2011