

СУБСИДИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН – ЧЛЕНОВ ВТО И ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

© 2021 г. М. В. Глазатов

Министерство экономического развития Российской Федерации, г. Москва

E-mail: mglazatov@gmail.com

Поступила в редакцию 10.06.2020 г.

Аннотация. Построенные на основе многосторонних соглашений современные межгосударственные торгово-экономические отношения изменяются. Либерализация тарифных мер защиты достигла своего предела. Использование такого механизма государственной поддержки отечественных производителей как субсидии активизировалось, но при этом стало основной мишенью критики в международных торговых отношениях. За счет их применения компании могут увеличить или искусственно поддерживать свою долю на рынке, что делает субсидии эффективным механизмом протекционизма. В таком контексте критерии отнесения мер государственной поддержки к субсидиям принципиальны для международных торговых отношений. В статье проведен сравнительно-правовой анализ положений правовых актов и международных договоров, определяющих понятие субсидии: поэлементно рассмотрены понятия субсидии, закрепленные в правовых актах США, Российской Федерации, Казахстана, ЕС и ЕАЭС.

Ключевые слова: субсидия, государственная помощь, протекционизм, интеграционные объединения, ВТО, ЕС, ЕАЭС, поддержка промышленности, компенсационные меры.

Цитирование: Глазатов М.В. Субсидии в законодательстве отдельных стран – членов ВТО и интеграционных объединений: сравнительно-правовой анализ // Государство и право. 2021. № 4. С. 120–130.

DOI: 10.31857/S102694520014360-7

SUBSIDIES IN CERTAIN WTO – MEMBERS AND INTEGRATION ASSOCIATIONS' LEGISLATION: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

© 2021 M. V. Glazatov

Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow

E-mail: mglazatov@gmail.com

Received 10.06.2020

Abstract. Based on the multilateral agreements modern intergovernmental trade and economic relations are undergoing a transformation now. The liberalization of tariff measures has reached its limit. The use of subsidies as a government support mechanism for domestic producers has intensified, but has become the main target of criticism in international trade relations. Companies can increase or artificially maintain their market share by means of subsidies that make them an effective protectionist mechanism. In this context the criterion for classifying support measures as subsidies are crucial for international trade relations. A comparative legal analysis of legal acts and international agreements defining subsidies is given in article: the concepts of subsidies established in US, Russian Federation, Kazakhstan, EU and EEU legal acts have examined element by element.

Key words: subsidy, state aid, protectionism, integration unions, WTO, EU, EEU, support of industry, countervailing measures.

For citation: Glazatov, M.V. (2021). Subsidies in certain WTO - Members and integration associations' legislation: comparative legal analysis // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, No. 4, pp. 120–130.

Построенные на основе многосторонних соглашений современные межгосударственные торгово-экономические отношения переживают трансформацию. С одной стороны, либерализация тарифных мер защиты на основе заключаемых международных и региональных торговых соглашений достигла значений, дальнейшее снижение которых уже приведет «к вытеснению самого механизма тарифной защиты»¹. С другой — в последние два десятилетия наблюдается экономическая нестабильность, и государства вынуждены активизировать применение мер защиты и поддержки национальных товаропроизводителей. Такие разнонаправленные торгово-политические вектора только увеличивают разногласия между государствами и расшатывают сложившуюся практику взаимодействия: система многостороннего регулирования торговли требует «перезагрузки», а расширение регионализации (как противовес системе ВТО) оказалось в трудном положении — крупные проекты ТТП, ТТИП, ВРЭП и т.п. «зависли» в стадии переговоров.

В этом контексте использование такого механизма государственной поддержки отечественных производителей как субсидии активизировалось, но при этом стало основной мишенью критики в международных торговых отношениях. Субсидии воспринимаются в качестве элемента несправедливой торговой практики: за счет их применения компании могут увеличить или искусственно поддерживать свою долю на рынке, что делает субсидии эффективным механизмом протекционизма.

На глобальном уровне понятие субсидии закреплено в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ), принятом в рамках Всемирной торговой организации. Так, в соответствии со ст. 1 ССКМ под субсидией понимается финансовое содействие правительства или любого публичного органа, в результате которого предоставляется преимущество. Финансовое содействие может быть выражено в форме: (1) прямого денежного перевода или предоставления обязательств по переводу, (2) отказа от взимания причитающихся доходов, (3) предоставления товаров или услуг помимо общей инфраструктуры или приобретение товаров, (4) осуществления платежей в механизмы финансирования. Кроме того, к субсидиям относят ситуации, когда правительство предписывает частному лицу выполнять одно или несколько из указанных выше его функций, а также когда существует любая форма поддержки доходов и цен².

¹ См.: Глазатов М.В. Практика субсидирования: некоторые аспекты разрешения споров в ВТО // *Торговая политика*. 2017. № 1/9. С. 75–101.

² См.: Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров: правовые тексты. М., 2002. С. 226.

Государства, присоединившиеся к ВТО, инкорпорировали определение субсидии, установленное в ст. 1 ССКМ, в свои национальные законодательства. После этого в отдельных странах стали присутствовать дефиниции субсидии в отношении вопросов, связанных как с регулированием внешнеторговых отношений, так и с межбюджетными отношениями, в которых также присутствуют субсидии. Кроме того, при инкорпорировании международно признанного определения субсидии встречаются некоторые элементы, расширяющие понятие субсидии.

Соответственно, сравнительно-правовой анализ положений правовых актов и международных договоров, определяющих понятие субсидии, представляет как теоретический интерес, так и практическую пользу.

В анализе были рассмотрены, во-первых, правовые акты Соединенных Штатов Америки как члена ВТО, наиболее активно использующего инструмент субсидий для поддержки национальных отраслей промышленности, и Российской Федерации и Казахстана как «новых» членов ВТО. Во-вторых, правовые акты Европейского Союза, также активного участника в спорах в ВТО по данной тематике, а также с учетом того, что ЕС является особой правовой системой³. И Евразийского экономического союза (ЕАЭС) по двум основаниям: (1) ЕАЭС также, как и ЕС, является интеграционным объединением — союзом, (2) поскольку в отношении Российской Федерации и Казахстана как государств — членов действуют нормы и правила Договора о Евразийском экономическом союзе⁴.

Страновой анализ

Понятие субсидии закреплено в разд. 19 (таможенные пошлины) Кодекса Соединенных Штатов Америки в главе «Закон о тарифе 1930 года»⁵ (далее — Закон о тарифе 1930 г.) и относится к регулированию вопросов, связанных с внешнеторговыми отношениями. Кодекс США, являющийся сводной кодификацией федерального законодательства

³ Такое определение было дано Судом ЕС в решении по делу «Фламинио Коста против ENEL» от 15.07.1964 г. № 6/64. Суд ЕС пояснил, что Договор об учреждении Европейского экономического сообщества создал свою собственную правовую систему, которая стала неотъемлемой составной частью правовых систем государств-членов, и положения которой прямо применяются их судами.

⁴ Подписан в г. Астане 29.05.2014 г.

⁵ См.: An Act To provide revenue to regulate commerce with foreign countries, to encourage the industries of the United States, to protect American labor, and for other purposes. SEVENTY-FIRST CONGRESS. Sess. II. CH. 497. June 17, 1930. Public, No. 361.

США⁶, содержит все изменения и дополнения, внесенные в указанную главу. В интересах анализа необходимо рассмотреть процесс формирования понятия субсидии в законодательстве США.

Первоначально оригинальный текст Закона о тарифе 1930 г. не содержал понятия «субсидия», а лишь устанавливал право введения компенсационных мер против вознаграждений (bounty), применяемых третьими странами (ст. 303 «Компенсационные пошлины»). Ситуация изменилась в 1979 г. В связи с Соглашением ВТО по интерпретации ст. VI, XVI, XXIII Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) (далее — Соглашение)⁷ в США был принят новый Закон, одобряющий и имплементирующий торговые соглашения, заключенные в соответствии с Торговым актом 1974 г. и для других целей (далее — Закон о торговых соглашениях 1979 г.⁸), который дополнил новым разделом VII «Компенсационные и антидемпинговые пошлины»⁹ Закон о тарифе 1930 г. и ввел понятие субсидии.

Согласно положениям ст. 771 разд. VII Закона о тарифе 1930 г. (в ред. Закона о торговых соглашениях 1979 г.) термин «субсидия» исходно определялся как аналогичный терминам «вознаграждение (премия) или грант» (“bounty or grant”), используемым в ст. 303 указанного Закона. Статья 701 того же раздела Закона о тарифе 1930 г. вносит дополнение в понимание распорядителя субсидии: ее может выдавать какая-либо территория (государство, а country), а также любое физическое (a person who is a citizen or national) или юридическое лицо (a corporation, association, or other organization). Важно отметить, что в законодательстве США физическое лицо тоже может выступать в качестве распорядителя субсидии. Однако вопросы о том, каким образом физическое лицо наделяется правом предоставлять субсидии, как определяется источник финансирования субсидий и др., требуют отдельного исследования.

Следующим шагом, сформировавшим уже используемое ныне понятие субсидии, стала

имплементация в законодательство США международного варианта дефиниции. Это было сделано в связи с тем, что (1) США присоединились к Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам в 1995 г.¹⁰, и (2) регулярным уточнением Кодекса США.

В соответствии с § 1677 (5) (B) разд. 19 главы Закона о тарифе 1930 г. Кодекса США под субсидией понимается финансовое содействие или предоставление любой формы доходов или поддержки цен, или плата в механизм финансирования со стороны органа власти, включая ситуации, когда такой орган поручает сделать это частному лицу, в отношении любого лица, в результате чего оно получает преимущество¹¹ (табл. 1).

Как можно видеть, данное определение субсидии устанавливает получателя субсидии — любое лицо (a person). Вместе с тем в указанном параграфе Кодекса США понятие лица не раскрывается. Однако определение лица может быть найдено в § 1683 (8) подразд. VI «Хвойная древесина» Кодекса. В данном параграфе понятие лица включает в себя любое физическое лицо, ведущее индивидуальное хозяйство, а также различные юридические лица — товарищества (партнерства), корпорации, ассоциации, любые организации, деловой траст, а также правительственный орган или иное предприятие, находящее под юрисдикцией США.

В Российской Федерации понятие субсидии закреплено в Федеральном законе от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (далее — Федеральный закон № 165-ФЗ), определяющим порядок проведения компенсационных расследований и введения компенсационных мер, и в Бюджетном кодексе РФ (ст. 78)¹², устанавливающим предоставление субсидий из бюджетов разных уровней (федерального, регионального и местного).

¹⁰ Принято по итогам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров.

¹¹ См.: (B) Subsidy described — A subsidy is described in this paragraph in the case in which an authority —

(i) provides a financial contribution,

(ii) provides any form of income or price support within the meaning of Article XVI of the GATT 1994, or

(iii) makes a payment to a funding mechanism to provide a financial contribution, or entrusts or directs a private entity to make a financial contribution, if providing the contribution would normally be vested in the government and the practice does not differ in substance from practices normally followed by governments,

to a person and a benefit is thereby conferred. For purposes of this paragraph and paragraphs (5A) and (5B), the term “authority” means a government of a country or any public entity within the territory of the country.

¹² См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

⁶ Кодекс Соединённых Штатов Америки является результатом деятельности Службы советника по ревизии законодательства (Office of the Law Revision Counsel) при Палате представителей Конгресса США. Данная служба определяет, какие законы должны быть кодифицированы, какие законы были изменены или дополнены, или же утратили силу. В соответствии с этими правилами Кодекс периодически обновляется. Первый Кодекс США был официально принят Конгрессом США в 1926 г.

⁷ Принято по итогам Токийского раунда многосторонних торговых переговоров.

⁸ См.: An Act-To approve and implement the trade agreements negotiated under the Trade Act of 1974, and for other purposes. PUBLIC LAW 96-39-JULY 26, 1979.

⁹ См.: ст. 101 разд. I «Компенсационные и антидемпинговые пошлины» Закона о торговых соглашениях 1979 г.

Следует отметить, что сфера регулирования данных законов существенно отличается и, следовательно, отличаются дефиниции понятия субсидии. Так, целью Федерального закона № 165-ФЗ является защита экономических интересов российских производителей товаров в связи с возросшим импортом, демпинговым импортом или субсидируемым импортом на таможенную территорию Российской Федерации, т.е. сферой действия данного Закона являются субсидии третьих стран. Бюджетный кодекс РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, т.е. сферой его действия являются субсидии (меры поддержки, финансируемые из бюджета) применяемые на территории Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 165-ФЗ субсидия иностранного государства (союза иностранных государств) определяется как финансовое содействие, осуществляемое непосредственно правительством или иным государственным органом иностранного государства (союза иностранных государств), либо через негосударственную организацию по поручению правительства иностранного государства (союза иностранных государств), и дающее получателю субсидии дополнительные преимущества.

Такое финансовое содействие должно оказываться в пределах территории иностранного государства (союза иностранных государств) и осуществляться:

в форме прямого перевода денежных средств или обязательства по переводу таких средств;

отказа от взимания или невзимание платежей;

льготного или безвозмездного предоставления товаров или услуг;

иной поддержки доходов или цен (табл. 1).

Данное определение типично и для других государств – членов ВТО. Однако следует отметить, что в качестве распорядителя субсидии могут выступать не только иностранные государства, но и их союзы. То есть право Российской Федерации позволяет вводить компенсационные меры против товаров, в отношении которых применяются субсидии из бюджета региональных интеграционных объединений – союзов иностранных государств.

Понятие субсидии, используемое в бюджетном процессе, связано с предоставлением финансовой поддержки со стороны государства национальным экономическим операторам. В соответствии с ч. 1 ст. 78 БК РФ субсидии предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям

товаров, работ, услуг. Такие субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе. Целями предоставления субсидий могут быть (1) возмещение недополученных доходов и (или) затрат, связанных с производством или реализацией товаров, (2) выполнением работ, (3) оказанием услуг. В части 2 данной статьи уточняется, что субсидия может быть предоставлена (1) из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, (2) бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, (3) из местного бюджета (табл. 1).

В Бюджетном кодексе РФ также устанавливается такой вид субсидии, как межбюджетный трансферт, под которым согласно ст. 132 понимается субсидия, предоставляемая из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации в целях софинансирования их расходных обязательств. В данном случае цели субсидирования никак не соотносятся с проблематикой торговых преимуществ и поэтому не являются предметом анализа.

В Республике Казахстан подход к определению субсидии схож с российским, однако присутствуют некоторые отличия.

Определение субсидии дано в Законе Республики Казахстан от 8 июня 2015 г. № 316-V ЗРК «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах по отношению к третьим странам» (далее – Закон РК). Следует отметить, что данный Закон регулирует общественные отношения, связанные с применением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам, в целях защиты экономических интересов Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 23 Закона РК к субсидиям относится финансовое содействие, производимое субсидирующим органом, которое создает для получателя субсидии дополнительные преимущества и осуществляется в форме:

прямого перевода денег;

списания средств либо полного или частичного отказа от взимания средств;

льготного или безвозмездного предоставления товаров либо услуг;

льготного приобретения товаров;

любой форме поддержки доходов или цен (табл. 1).

При этом под субсидирующим органом согласно ст. 1 Закона РК понимается государственный орган либо орган местного самоуправления экспортирующей третьей страны или лицо, уполномоченное или действующее по поручению соответствующего органа власти.

Таблица 1

Понятие субсидии в национальных правовых системах отдельных государств — членов ВТО

Государство	США	Российская Федерация		Казахстан	
Уровень правового акта	Федеральное законодательство	Федеральный закон	Федеральный закон	Закон Республики Казахстан	Закон Республики Казахстан
Наименование	Закон США от 17.06.1930 г. «О тарифе»	Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»	Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ	Закон РК от 08.06.2015 г. № 316-V ЗРК «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах по отношению к третьим странам»	Бюджетный кодекс РК от 4.12.2008 г. № 95-IV
Распорядитель	- Правительство; - любая публичная организация	- Правительство; - иной государственной орган иностранного государства (союза иностранных государств); - негосударственная организация (действующая по поручению правительства иностранного государства (союза иностранных государств))	- Орган государственной власти (государственный орган); - орган управления государственным внебюджетным фондом; - орган местного самоуправления, орган местной администрации; - наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета	- Субсидирующий орган; - государственный орган; - орган местного самоуправления; - лицо, действующее по их поручению или уполномоченное ими в соответствии с правовым актом или исходя из фактических обстоятельств	Не устанавливается
Получатель	- Любое физическое или юридическое лицо; - правительственный орган	Не устанавливается	- Орган государственной власти (государственный орган); - орган управления государственным внебюджетным фондом; - орган местного самоуправления, орган местной администрации	Не устанавливается	Физические и юридические лица
Механизм	- Прямой перевод денежных средств; - отказ от взимания причитающихся доходов; - предоставление товаров или услуг помимо общей инфраструктуры; - любая форма поддержки доходов и цен; - платеж в механизм финансирования	- Прямой перевод денежных средств; - обязательства по переводу таких средств, отказ от взимания платежей; - льготное или безвозмездное предоставление товаров или услуг; - льготное приобретение товара; - иная поддержка доходов или цен	Межбюджетные трансферты	- Прямой перевод денежных средств; - обязательства по переводу денег, списание средств; - полный или частичный отказ от взимания средств; - льготное или безвозмездное предоставление товаров либо услуг; - льготное приобретение товаров; - любая форма поддержки доходов или цен	Невозвратные платежи из бюджета
Цель	Получение преимущества	Получение дополнительных преимуществ	Софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации	Дополнительные преимущества	Не устанавливается

Источник: составлено автором на основе нормативных правовых актов с учетом элементного состава субсидии¹³.

¹³ См.: Глазатов М. В. Понятийный аппарат субсидии: эволюция и использование в рамках многосторонних правил торговли // Евразийский юрид. журнал. 2018. № 10 (125).

Следует отметить, что в законодательстве Республики Казахстан в отличие от Российской Федерации не оговаривается в качестве субсидии финансовое содействие «союза иностранных государств», однако охват распорядителя субсидии в Казахстане шире, чем в российском законодательстве, т.к. предоставлять субсидию может «лицо, действующее по поручению соответствующего государственного органа» (в российском законодательстве – негосударственная организация (*табл. 1*)). При этом сам термин «лицо» не определяется, и можно предположить, что к данному термину могут относиться как физические, так и юридические лица.

Необходимо обратить внимание на то, что в связи с Договором о Евразийском экономическом союзе полномочия по применению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер государствами – членами Союза (в т.ч. Российской Федерации и Республики Казахстан) перешли к Евразийской экономической комиссии. В связи с этим в отношении применения данных мер действуют правила, установленные в указанном Договоре, хотя, отметим, что и национальные нормы не отменены.

В Бюджетном кодексе РК от 4 декабря 2008 г. № 95-IV присутствует понятие бюджетных субсидий. В соответствии с п. 4 ст. 35 Кодекса к таким субсидиям относятся невозвратные платежи из бюджета, которые предоставляются физическим и юридическим лицам, в т.ч. крестьянским или фермерским хозяйствам, только при отсутствии другого способа выполнения государственных функций и реализации социально-экономических задач развития республики или региона в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан (*табл. 1*).

Таким образом, сравнение норм показывает, что в рассмотренных странах подход к пониманию сути субсидий вполне сопоставим: субсидии предоставляются правительством или иным уполномоченным органом в целях создания преимуществ. Однако есть и отличия. В Российской Федерации дополнительно устанавливается, что под определение субсидии подпадает также финансовое содействие со стороны союза государств. Например, как представляется, речь может идти о ситуации, когда субсидии выделяются из общего бюджета, как, например, это происходит в рамках ЕС. В Казахстане устанавливается, что субсидирующим органом может быть также лицо, действующее по поручению или уполномоченное. Такая формулировка фактически расширяет круг распорядителей субсидии вплоть до физических лиц, поскольку иное в законе Республики Казахстан не оговорено.

Получатель субсидии установлен только в США. При этом следует отметить, что в США субсидией

считается финансовое содействие любому лицу, как юридическому, так и физическому.

Механизм предоставления субсидии в рассмотренных государствах в целом не отличается, как и цель предоставления субсидии, хотя в законодательстве США при достаточно общих формулировках, позволяющих широкое рассмотрение трансакций, перечень все же является закрытым, и отдельно выделяется такая специальная форма, как «платеж в механизм финансирования». В Казахстане и Российской Федерации перечень возможных механизмов предоставления субсидий носит незакрытый характер и оставляет окно возможностей для выявления новых форм.

Анализ норм интеграционных объединений – ЕС и ЕАЭС

Субсидии в ЕС имеют бинаправленный характер, т.к. в рамках Союза используются следующие понятия (*табл. 2*):

субсидия (subsidy) – закреплено в Регламенте Европейского парламента и Совета от 8 июня 2016 г. № 2016/1037 «О защите от субсидируемого импорта из стран, не являющихся членами ЕС» (далее – Регламент № 2016/1037)¹⁴, посвященном вопросу применения компенсационных мер;

государственная помощь (State Aid) – установлено в Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г. (Римский договор)¹⁵.

В соответствии со ст. 3 Регламента № 2016/1037 под субсидией понимается ситуация, когда существует финансовое содействие со стороны правительства страны экспорта, создающее преимущество. В качестве такого финансового содействия засчитываются действия правительства по прямому переводу средств (гранты, кредиты, вложения в акционерный капитал), потенциальному переводу средств или обязательства (страхование кредитов). Или когда правительство отказывается от взимания причитающихся ему доходов (налоговые льготы, налоговые вычеты); предоставляет товары или услуги помимо общей инфраструктуры или приобретает товары; осуществляет платежи в механизм финансирования; поручает частному органу выполнить одну из указанных функций правительства. Либо существует любая поддержка доходов и цен в понимании статьи XVI ГАТТ. При этом под правительством понимается как непосредственно

¹⁴ См.: Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union.

¹⁵ См.: Treaty establishing the European Economic Community. Signed in: Rome (Italy) 25 March 1957.

само правительство, так и любой публичный орган на территории страны экспорта.

Данное определение, учитывая членство ЕС и его государств — членов в ВТО, было имплементировано из ССКМ. При этом следует отметить, что отличительной чертой законодательств членов ВТО в сфере компенсационных расследований, когда оно основано на правилах Организации, является отсутствие четкого определения получателя субсидии. Так, в ст. 4 Регламента № 2016/1037 устанавливается, что субсидия является специфической, если ее предоставление ограничено определенными предприятиями или отраслями или группам предприятий или отраслей или предприятий, находящихся в пределах определенного географического региона. В то же время данный Регламент не определяет понятие предприятия, поэтому сформировать конкретный перечень получателей субсидии не представляется возможным.

Правила предоставления государственной помощи (State Aid) распространяются на субсидии со стороны правительств государств — членов ЕС национальным экономическим операторам, поскольку механизм регулирования субсидирования внутри ЕС является важным компонентом становления общего рынка. Данные правила были непосредственно заложены в Римский договор.

В связи с заключением Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества, подписанного в 2007 г., Договор об учреждении Европейского экономического сообщества был переименован в Договор о функционировании Европейского Союза¹⁶ (далее — Договор о функционировании ЕС). В связи с этим правила предоставления государственной помощи в настоящее время содержатся в Договоре о ЕС.

Статья 107 Договора о функционировании ЕС устанавливает общие условия запрета государственной поддержки в той степени, в которой она оказывает эффект на торговлю между государствами-членами, но также определяет конкретные виды поддержки, которые соответствуют Договору или могут быть рассмотрены таковыми.

В п. 1 ст. 107 Договора о функционировании ЕС устанавливается, что к государственной помощи относится любая помощь государства-члена, предоставленная за счет государственных ресурсов в любой форме и которая искажает или является угрозой искажения конкуренции за счет создания преимуществ отдельным предприятиям или производству определенных товаров (*табл. 2*). При этом в п. 2 данной статьи содержится иллюстративный

перечень поддержки, которая де-юре исключена из-под данного ограничения. В широком смысле это социальная по своей природе поддержка, помощь, оказываемая для устранения ущерба от природных катаклизмов, и помощь отдельным землям Германии, которые пострадали в результате разделения страны.

Пункт 3 статьи 107 Договора о функционировании ЕС охватывает поддержку, которая может быть рассмотрена в качестве соответствующей общему рынку. К ней относится помощь на экономическое развитие, на развитие каких-либо проектов или определенной деятельности, социальная поддержка, помощь в сохранении культуры и традиций, а также другие категории помощи, которые могут быть определены решениями Совета ЕС.

Главный вопрос в любой правовой системе в отношении правил субсидирования — определение того, какой тип мер является субсидией. В этом отношении законодательство ЕС не дает четкого определения, что представляет собой государственная поддержка, поэтому в анализе была использована судебная практика Суда ЕС по рассмотрению соответствующих дел.

Судебная практика Суда ЕС свидетельствует о том, что термин «помощь» (aid) имеет более широкую интерпретацию по отношению к термину «субсидия» (subsidy). Так, в деле «Угольные шахты в Лимбурге против Высших должностных лиц Европейского сообщества угля и стали»¹⁷ Суд ЕС определил, что субсидия, как правило, определяется как оплата наличными или натуральная оплата, осуществляемая в качестве поддержки какого-либо предприятия, отличная от оплаты, осуществляемой покупателем или потребителем за товары или услуги, которые данное предприятие производит. Помощь — близкое к субсидии понятие, однако подчеркивает свое предназначение и специально формируется на определенные цели, которые не могут быть без нее достигнуты.

Выделяются четыре основных признака государственной помощи в ЕС. Для того чтобы определить, что мера является «государственной помощью» в понимании права ЕС, необходимо, чтобы все указанные признаки выполнялись кумулятивно¹⁸.

Итак, первый признак — поддержка предоставляется государством или за счет государственных ресурсов в любой форме (включая ресурсы, относящиеся к публичным органам).

¹⁷ Judgment of the Court of 23 February 1961. — *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community*. — Case 30-59.

¹⁸ См.: Definition and characteristics of state aid. Marie Sciskalova, Michael Munster. *Social and Behavioral Sciences* 110 (2014). P. 223—230.

¹⁶ Рим, 25.03.1957 г. (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/C202/01). Консолидированная версия.

Для целей понимания данного признака необходимо определить термин «государство». Судебная практика ЕС свидетельствует о том, что «государство» трактуется достаточно широко. Так, в деле «Стейнаик и Вейнлинг против Германии»¹⁹ Суд ЕС решил, что нет необходимости разделять ситуации, когда помощь предоставляется непосредственно государством или публичным органом или частным органом, назначенным администрировать данную помощь. В другом деле²⁰ Суд ЕС установил, что не имеет значения, насколько государство оказывает влияние на тот или иной орган, который администрирует и распределяет помощь. Важно то, насколько государство влияет на процедуру принятия решения, что в результате может повлиять на условия предоставления помощи. То есть для целей понятия «государственная помощь» не имеет значение статус органа, предоставляющего / администрирующего помощь, но принципиально влияние государства на принятие решения данным органом и, следовательно, условия предоставления поддержки.

Второй признак – предприятия или промышленности получают экономическое преимущество.

В деле «Французский союз международного экспресса и другие против Почты и других»²¹ Суд ЕС установил, что предоставление публичным обществом помощи своим дочерним предприятиям, которые регулируются частным правом и осуществляют деятельность, открытую для свободной конкуренции, может представлять собой государственную помощь, если полученное взамен вознаграждение меньше, чем то, которое было бы получено в нормальных рыночных условиях. Таким образом, предприятие, получающее государственную помощь, приобретает преимущество, невозможное в нормальных рыночных условиях.

Важным фактом в определении государственной помощи является то, что такая помощь должна быть выборочной, т.е. преимущества должны предоставляться не всем предприятиям или отраслям. Таким образом, экономический баланс между предприятиями и их конкурентами будет нарушен, что, естественно, не будет соответствовать

принципам общего рынка. В деле «Правительство Италии против Комиссии»²² Суд ЕС применил следующий подход: если эффектом какой-то конкретной меры является предоставление преимущества какому-то конкретному предприятию или товару, то такая мера должна рассматриваться в качестве помощи, даже если преимущество не является основной целью меры.

В связи с этим следующий, третий, признак – помощь создает угрозу искажения конкуренции на внутреннем рынке ЕС²³.

В деле «Бельгия против Комиссии»²⁴ Суд ЕС уточнил, что ст. 92 Римского договора (ст. 107 Договора о функционировании ЕС) не делает различия между мерами государственного вмешательства по целям и задачам, но различает их в разрезе их эффекта. То есть если, например, государство – член ЕС предоставляет поддержку какому-либо предприятию, и такая поддержка помогает данному предприятию поддерживать или увеличивать активность на внутреннем рынке, а результатом является факт вытеснения предприятий других государств-членов с внутреннего рынка первого государства-члена, то такая поддержка будет иметь эффект, искажающий конкуренцию на внутреннем рынке ЕС.

Четвертый признак – влияние предоставляемой помощи на торговлю между государствами – членами ЕС.

Так, в том же кейсе²⁵ Суд ЕС пришел к выводу, что государственная помощь не соответствует принципам внутреннего рынка, если она оказывает или может оказать влияние на торговлю между государствами-членами. Например, когда помощь, предоставляемая государством-членом, укрепляет позиции своих предприятий по сравнению с другими предприятиями, участвующими в торговле внутри ЕС.

Законодательство Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в части регулирования вопроса предоставления субсидий во многом схоже с законодательством ЕС. В Договоре о Евразийском

¹⁹ Steinike und Weinlig vs. Germany – Case C-78/76.

²⁰ См.: Judgment of the Court of 2 February 1988. – Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV and others v Commission of the European Communities. – State aids – Natural gas – Preferential tariff for horticultural producers in the Netherlands. – Joined cases 67, 68 and 70/85.

²¹ Judgment of the Court of 11 July 1996. Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste and others. Reference for a preliminary ruling: Tribunal de commerce de Paris – France. State aids – Jurisdiction of national courts when the matter is also pending before the Commission – Definition of State aid – Consequences of infringement of the last sentence of Article 93(3) of the EC Treaty. Case C-39/94.

²² Judgment of the Court of 2 July 1974. – Italian Republic v Commission of the European Communities. – Family allowances in the textile industry. – Case 173–73.

²³ В соответствии с п. 2 ст. 26 Договора о функционировании ЕС внутренний рынок ЕС определяется как пространство без внутренних границ, в котором согласно положениям Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

²⁴ Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 17 June 1999. – Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities. – State aid – Definition – Increased reductions in social security contributions in certain industrial sectors – 'Maribel bis/ter' scheme. – Case C-75/97.

²⁵ См.: там же.

экономическом союзе от 29 мая 2014 г. понятие субсидии содержится в Протоколе о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах по отношению к третьим странам²⁶ и в Протоколе о единых правилах предоставления промышленных субсидий (повторяет определение, закрепленное в ст. 93 Договора о ЕАЭС)²⁷. При этом первый протокол регулирует вопросы, связанные с субсидиями, выдаваемыми правительствами третьих стран, а второй — субсидиями, выдаваемыми государствами — членами Союза своим предприятиям.

В соответствии с п. 121 Протокола о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам под субсидией понимается финансовое содействие, осуществляемое субсидирующим органом в пределах территории экспортирующей третьей страны и дающее получателю субсидии дополнительные преимущества. Субсидии могут предоставляться в форме (1) прямого перевода денежных средств или обязательства по переводу таких средств; (2) списания средств либо полного или частичного отказа от взимания средств; (3) льготного или безвозмездного предоставления товаров либо услуг; (4) любая форма поддержки доходов или цен.

Под субсидирующим органом согласно п. 1 того же Протокола понимается государственный орган либо орган местного самоуправления экспортирующей третьей страны или лицо, действующее по их поручению или уполномоченное в соответствии с правовым актом или исходя из фактических обстоятельств (табл. 2).

Понятие субсидии, содержащееся в Протоколе о единых правилах предоставления промышленных субсидий, во многом схоже с данным определением, несмотря на то что указанный протокол устанавливает единые правила, регулирующие предоставление субсидий в отношении промышленных товаров, которые непосредственно связаны с производством, сбытом и (или) потреблением промышленных товаров на территории ЕАЭС.

Поэтому в силу п. 1 данного Протокола под субсидией понимается финансовое содействие, которое оказывается субсидирующим органом государства-члена (или уполномоченного государством-членом структурой), в результате которого создаются (обеспечиваются) преимущества. Данное финансовое содействие осуществляется посредством:

прямого перевода денежных средств;

полного и частичного отказа от взимания платежей, которые должны были бы поступать в доход государства-члена;

предоставление товаров или услуг, либо приобретение промышленных товаров;

любой другой формы поддержки доходов или цен, которая действует (прямо или косвенно) на сокращение ввоза промышленного товара с территории любого государства-члена или на увеличение вывоза промышленного товара на территорию любого государства-члена.

Под субсидирующим органом в соответствии с п. 2 того же Протокола понимается один или несколько государственных органов либо органов местного самоуправления государств-членов, которые принимают решения в области предоставления субсидий. Получателем субсидии является производитель промышленного товара, приобретающий выгоду от субсидии.

Таким образом, очевидно, что концепция «государственная помощь», предложенная ЕС, значительно отличается от понятия субсидии в рамках ЕАЭС (табл. 2). Прежде всего суть ограничений в применении «государственной помощи» в ЕС заключается в необходимости обеспечения конкуренции на рынке данного Союза. Именно поэтому в соответствии с Договором о функционировании ЕС установлено, что помощь государств-членов, искажающая конкуренцию, не соответствует принципам общего рынка и, следовательно, не должна применяться.

Построение понятия субсидии в ЕАЭС не учитывает различия действий на рынке, являющимся внешним по отношению к ЕАЭС, и на внутреннем рынке ЕАЭС. Оно одинаково для этих рынков и в целом соответствует понятию субсидии, используемому в ВТО. Однако следует отметить, что ВТО — это международная организация, созданная для целей урегулирования правил общемировой торговли. А союз государств — это ограниченное с территориальной точки зрения объединение государств, созданное с целью (в том числе) обеспечения экономического развития на равных недискриминационных условиях. В связи с этим концепция субсидии в ВТО не может полностью отвечать потребностям региональных интеграционных объединений в обеспечении равных и недискриминационных условий торговли на их внутреннем пространстве.

В отличие от концепции ЕС, ограничения в части применения субсидии в ЕАЭС (установлены в п. 8 Приложения № 28 к Договору о ЕАЭС) во многом повторяют правила ВТО и не оговаривают запрещение их применения в случае нарушения конкуренции.

²⁶ См.: Приложение № 8 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г.

²⁷ См.: Приложение № 28 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г.

Таблица 2

Понятие субсидии в наднациональных правовых системах ЕС и ЕАЭС

	ЕС		ЕАЭС	
	Subsidy	State aid	Понятие субсидий в третьих странах	Понятие промышленных субсидий на территории ЕАЭС
Распорядитель помощи (субсидии)	● Правительство; ● любой публичный орган	● Государство	● Субсидирующий орган: — государственный орган; — орган местного самоуправления; — лицо, действующее по поручению указанных органов; — уполномоченное указанными органами лицо в соответствии с правовым актом или исходя из фактических обстоятельств	● Субсидирующий орган государства-члена: ● государственный орган; ● орган местного самоуправления; ● уполномоченная государством-членом структура
Получатель помощи (субсидии)	● Не установлен	● Не установлен	● Не установлен	● Не установлен
Механизм помощи (субсидии)	● Прямой перевод средств; ● потенциальный перевод средств или обязательства по переводу; ● отказ от взимания причитающихся доходов; ● предоставление товаров или услуг помимо общей инфраструктуры или приобретение товаров; ● платежи в механизм финансирования; ● поручение частному органу выполнить одну из функций правительства; ● поддержка доходов и цен	● Любая форма помощи за счет государственных ресурсов	● Прямой перевод денежных средств; ● обязательства по переводу таких средств; ● списание средств либо полный или частичный отказ от взимания средств; ● льготное или безвозмездное предоставление товаров либо услуг; ● льготное приобретение товаров; ● любая форма поддержки доходов или цен	● Прямой перевод денежных средств, ● полный и частичный отказ от взимания платежей в доход государства-члена; ● предоставление товаров или услуг; ● приобретение промышленных товаров; ● любая другая форма поддержки доходов или цен
Цель предоставления помощи (субсидии)	● Получение преимущества	● Создание преимуществ для отдельных предприятий или для производства отдельных товаров	● Получение дополнительных преимуществ	● Создание или обеспечение преимуществ

Источник: составлено автором на основе нормативных правовых актов.

* * *

Сравнительно-правовой анализ норм отдельных государств и интеграционных объединений в области проведения компенсационных расследований и применения соответствующих мер, а также использования инструмента субсидии для поддержки национальных товаропроизводителей показывает следующее.

Во-первых, рассмотренные интеграционные объединения имеют как минимум два различных определения субсидии. Первое касается применения субсидий третьими странами, в отношении которых проводятся компенсационные расследования; второе — субсидий, применяемых государствами-членами интеграционных объединений.

Следует отметить, что данные определения, например, в ЕС значительно отличаются.

Кроме того, есть примеры применения понятия субсидий в специфических целях. Так, в ЕС концепция “state aid”, применяемая для регулирования вопроса предоставления субсидий государствами — членами объединения, делает акцент на предоставлении помощи из их бюджета, в то время как концепция субсидии — на финансирование предприятий в третьих странах. В правовой системе Российской Федерации используются межбюджетные трансферты — субсидии, касающиеся внутрироссийского процесса распределения средств между бюджетами разных уровней.

Во-вторых, понятие субсидии, используемое в области применения компенсационных мер, у всех рассмотренных государств и интеграционных объединениях практически идентично. Это обусловливается тем фактом, что как государства, так и интеграционные объединения (ЕС — член ВТО, право ЕАЭС построено на принципах ВТО) являются членами ВТО и инкорпорировали нормы ССКМ в свое законодательство.

При этом, как было отмечено ранее, правила ВТО не дают четкого определения в отношении получателя субсидии. Только в США более детально раскрывается получатель субсидии. В ВТО понятие «получатель субсидии» отсутствует, однако существует понятие специфичности субсидии, из которого можно сделать вывод о том, что получателями субсидии должны являться предприятия, т.е. юридические лица. Этот пробел также существует в законодательствах государств, инкорпорировавших эти нормы.

В-третьих, законодательства рассмотренных государств и интеграционных объединений, за исключением Российской Федерации, не содержат положений о том, что распорядителем субсидии может быть союз государств, а финансовые средства, например, будут предоставляться из бюджета этого союза. В этом случае такие субсидии могут не быть признанными в рамках действующих законов

в качестве субсидий, и против них не могут быть применены компенсационные меры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глазатов М.В. Понятийный аппарат субсидии: эволюция и использование в рамках многосторонних правил торговли // Евразийский юрид. журнал. 2018. № 10 (125).
2. Глазатов М.В. Практика субсидирования: некоторые аспекты разрешения споров в ВТО // Торговая политика. 2017. № 1/9. С. 75–101.
3. Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров: правовые тексты. М., 2002. С. 226.

REFERENCES

1. Glazatov M. V. The conceptual apparatus of subsidies: evolution and use in the framework of multilateral trade rules // Eurasian judicial journal. 2018. No. 10 (125) (in Russ.).
2. Glazatov M. V. Subsidy practices: some aspects of dispute resolution in the WTO // Trade Policy. 2017. No. 1/9. P. 75–101 (in Russ.).
3. Results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations: legal texts. M., 2002. P. 226 (in Russ.).

Сведения об авторе

ГЛАЗАТОВ Михаил Владимирович — ведущий советник Министерства экономического развития Российской Федерации; 1230112 г. Москва, Пресненская наб., д. 10, стр. 2

Authors' information

GLAZATOV Mikhail V. — Senior Adviser of the Ministry of economic development of the Russian Federation; 10, bldg. 2, Presnenskaya nab., 1230112 Moscow, Russia