



УДК 346.542

О. Колосова,

аспірант

Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Питання реформування системи державної допомоги України останнім часом викликають все більший інтерес у вітчизняних юристів та економістів. Враховуючи факт нещодавньої ратифікації Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода), варто зазначити, що держава стала на новий шлях до побудови ефективної системи державної допомоги. Це обумовлено тим, що Україна взяла на себе зобов'язання модернізувати її відповідно до норм регламентів і директив Європейського Союзу (далі – ЄС). В основі будь-якого реформування й модернізації головну роль відіграють концептуальні положення, від яких необхідно відштовхуватися для прийняття конкретних дій. Мова йде про керівні принципи, що мають бути покладені в основу реформування національної системи державної допомоги.

Варто зазначити, що наукові праці у сфері реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання відповідно до вимог правил ЄС можна побачити в багатьох зарубіжних вчених та юристів, серед яких можна назвати Дж. Хаукап [1], У. Швалбе [1], Ф. Николейдс та ін. Утім аналіз вітчизняної літератури свідчить про недостатній рівень наукових розробок та має фрагментарний характер щодо цього питання в межах загальних досліджень конкурентного права, що підтверджує актуальність обраної теми.

Метою дослідження є аналіз сучасного стану законодавчого врегулювання реформування системи державної допомоги, визначення європейських керівних принципів і рамоквих поло-

жень системи державної допомоги в ЄС, а також їх корисне запозичення для українського законодавства.

Очевидно, визначаючи важливу роль принципу як самостійної юридичної категорії, необхідно визначитися з його поняттям. Згідно з тлумачним словником принцип або початок (від грец. *princĭpĭum*) – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку та ін. [2]. Щодо юридичного визначення влучно зазначає Н.О. Сагласва: «Принцип характеризує правове регулювання. Отже, такий принцип, враховуючи саме сутнісне навантаження цього поняття, означає основні положення, особливості, сутність цього правового регулювання» [3, с. 110]. Слід зауважити, що надані поняття ще раз підкреслюють вагомий вплив принципу й важливість його наукового обґрунтування.

Отже, почнемо з того, що нині спостерігаємо докорінні зміни у сфері реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання. Положення Угоди свідчать про те, що вона має бути побудована відповідно до певних європейських керівних принципів та рамоквих положень.

Фактично 13 січня 2010 р. Україна вже розпочала процес адаптації законодавства до європейського права державної допомоги (State Aid Law), ухваливши Кабінетом Міністрів України Концепцію реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання (далі – Концепція) [4]. Згідно із цієї Концепцією передбачалися такі заходи: ухвалення закону про держав-

ну допомогу, здійснення моніторингу державної допомоги, створення єдиного реєстру даних про державну допомогу, а також складення карти регіонального розподілу державної допомоги для забезпечення збалансованого розвитку регіонів і щорічного звіту про надання державної допомоги. Відтак 8 жовтня 2013 р. було зареєстровано законопроект, який вирішував деякі проблеми з вдосконалення процедури надання державної допомоги. Утім варто зауважити, що 19 червня 2014 р. з врахуванням зауважень Комітету з питань підприємництва, регуляторної та антимонопольної політики було опубліковано оновлений проект, більш наближений до європейських правил. Повністю Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» було прийнято 1 липня 2014 р. (далі – Закон). Цей нормативно-правовий акт встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції; він спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги [5].

Отже, аналізуючи цей закон у цілому, треба відмітити, що він певною мірою уособлює керівні принципи та рамкові положення, які діють у європейському праві державної допомоги. Підтвердженням цього є такі принципи: допустимої й недопустимої допомоги, публічності та прозорості процедури надання допомоги, повернення незаконної допомоги, чіткої визначеності видів допомоги тощо. Зупинимось на цих аспектах детальніше.

Принципи допустимої й недопустимої допомоги. Ці принципи кальковані зі ст. 107 Договору про функціонування Європейському Союзу [6] (далі – ДФЕС) у новий Закон. Так, ст. 2 регламентує, що державна допомога є недопустимою для конкуренції, якщо інше не встановлено цим Законом.

Перелік винятків надано в ст. 5 Закону: «Державна допомога є допустимою, якщо надається з метою забезпечення споживачів соціально важливими товарами, за умови, що така допомога не є дискримінаційною стосовно місця походження товарів; відшкодування шкоди особам, постраждалим унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру». Стаття 6 регламентує, що державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для таких цілей: сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя у яких є низьким або рівень безробіття є високим; виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру; сприяння окремим видам господарської діяльності або суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах за умови, що це не суперечить міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; підтримки та збереження національної культурної спадщини, якщо вплив такої державної допомоги на конкуренцію є неістотним. Рішення про визнання державної допомоги допустимою приймає уповноважений орган [5].

Принцип прозорості схем державної допомоги та публічності інформації. Цей принцип забезпечується контролем державної допомоги для ефективного використання коштів, передбаченого цілями конкретної схеми допомоги та зменшення втрат у результаті неправомірного використання. Принцип прозорості щодо надання допомоги є одним із ключових компонентів модернізації національного законодавства. Прозорість сприяє підвищенню відповідальності та дозволяє громадськості бути краще проінформованою стосовно державної політики. Проінформоване на достатньому рівні суспільство допомагає створити кращий діалог між громадянами й державними чиновниками та дозволяє приймати оптимальні політичні рішення

ня. Прозорість сприяє дотриманню процедури, знижує невизначеність і дозволяє суб'єктам господарювання перевірити законність допомоги, наданої конкурентам. Принцип сприяє рівним умовам гри держав і компаній на внутрішньому ринку, що є ще більш важливим у нинішніх економічних умовах. До того ж він полегшує дотримання законодавчої процедури вищими й місцевими органами влади через поліпшення обізнаності про схеми допомоги, що надається на різних рівнях, отже, забезпечує більш ефективний контроль і подальшу діяльність на національному та місцевому рівнях. Нарешті, підвищення прозорості дає можливість зменшити зобов'язання з подання доповідей та адміністративного навантаження, пов'язаного зі звітністю [7].

Принцип публічності інформації являє собою забезпечення доступу громадськості до інформації щодо надання та використання державної допомоги. Так, наприклад, на сайті Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) є розділ «Діяльність у сфері державних закупівель», де висвітлено інформацію про рішення щодо оскарження процедур державних закупівель, зведені відомості про рішення органів АМКУ стосовно визнання вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які стосуються спотворення результатів торгів (тендерів) тощо. Інформація є відкритою для громадськості, її можна використовувати на безоплатній основі.

Ці принципи визначені в розділі 8 Закону, який присвячений проведенню моніторингу державної допомоги. У ст. 16 «Реєстр державної допомоги та звітність» регламентовано порядок складання та ведення реєстру. У реєстрі можна побачити дані про нову державну допомогу, що набрала чинності протягом звітного року, у тому числі й ту, надавачі якої підлягають звільненню від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу. Положенням

статті встановлюється обов'язок як надавачів, так і отримувачів допомоги надавати повну й достовірну інформацію про чинну державну допомогу. Реєстр державної допомоги є відкритим, а доступ до нього є безоплатним для всіх користувачів, і заінтересовані особи мають право оскаржити рішення уповноваженого органу (ст. 17). Однак зазначені норми статей набирають чинності через три роки, тому й ознайомитися з реєстром державної допомоги можна тільки в зазначений період.

Принцип незалежності контролюючих органів. Регулювання й контроль за наданням державної допомоги та поверненням незаконної допомоги має здійснюватися незалежною установою за чіткими та прозорими процедурами. Відповідно до Закону цими повноваженнями наділений АМКУ. Одразу з моменту опублікування акта набирають чинності норми стосовно повноважень щодо визначення порядку розгляду справ про державну допомогу, проведення її моніторингу, методик формування карти регіонального розподілу такої допомоги, підготовки та оприлюднення офіційної звітності України у сфері державної допомоги тощо. Утім положення щодо прийняття рішень про тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги, її повернення набудуть чинності також через три роки.

Принцип чіткої визначеності форм допомоги. Чітка визначеність форм допомоги надає можливість запобігти подальшому виникненню нових схем державної допомоги зі спеціальним режимом [8], надаючи «спеціальні» привілеї суб'єктам господарювання на окремих умовах. Так, ст. 4 Закону надає вичерпний перелік форм державної допомоги, яка може реалізовуватися, а саме: субсидії, гранти, дотації, податкові пільги, списання боргів, надання гарантій, кредитів тощо.

Таким чином, проаналізувавши Закон, варто зазначити, що деякі керівні принципи, відповідно до яких повинна будуватися система державної допомо-

ги в Україні, існують у нормативно-правовому акті. Певні питання остаточно будуть вирішені через 3 роки з моменту набуття чинності положень статей. Однак, виходячи з практики ЄС, залишаються невирішеними ще багато аспектів, які потребують нормативного закріплення в українському законодавстві.

У ЄС керівні принципи висвітлені не лише в Договорі про функціонування Європейського Союзу [6], а й у численних Регламентах, Директивах, Рамкових положеннях та інших документах. 8 травня 2012 р. Єврокомісія прийняла Програму модернізації державної допомоги (State Aid Modernisation – SAM) [9]. Згідно із цією програмою політика державної допомоги повинна сприяти наданню допомоги, яка відмінно розроблена, має конкретну мету, становить загальний інтерес для ринку Європи, а також найменше спотворює конкуренцію («good aid»). Модернізація має такі завдання:

сприяти розвитку сильного, динамічного, конкурентного внутрішнього ринку;

зосередити дії органів на справах із найбільшим впливом на конкуренцію на внутрішньому ринку;

спростити правила й забезпечити більш швидкі рішення щодо надання допомоги;

контроль за державною допомогою повинен бути більш ефективно націлений на стійку політику, заохочуючи бюджетну консолідацію, обмежуючи спотворення конкуренції й підтримання єдиного відкритого ринку [10].

Для досягнення цілей Комісії необхідно було відмежувати питання незначної допомоги (*de minimis*), а також Загального блоку виключень регулювання (GBER). Регламент *de minimis* являє собою важливий елемент у системі державної допомоги. Недаремно особлива увага приділяється цьому питанню. Так, 18 грудня 2013 р. Комісія ЄС прийняла чергові правила незначної допомоги у вигляді Регламенту № 1407/2013 про застосування ст. ст.

107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу стосовно незначної допомоги (далі – Регламент) [11], який діє з 1 січня 2014 р. до 2020 р. Згідно із цим документом допомога *de minimis* (незначна допомога) надається в усіх випадках, якщо вона не перевищує відповідну межу в 200 тис. євро за останні три роки. Так, відповідно до п. 5 Регламенту зазначена межа застосовується незалежно від форми допомоги та мети, яку переслідували суб'єкти господарювання. Як вважають спеціалісти, зазначена допомога не впливає на конкуренцію й не може вплинути на торгівлю на внутрішньому ринку, тому вона не потребує нотифікації відповідно до ст. 108(3) Договору про функціонування ЄС [6].

Отже, згідно з п. 12 Програми модернізації державної допомоги діє *принцип надання допомоги в менших обсягах, проте більш цілеспрямовано*, яка передбачає менший попит на державні витрати й не спотворює конкуренцію, підтримуючи перехід до виваженої економіки («економіки знань»). Державна допомога повинна бути розроблена таким чином, щоб сприяти розвитку послуг, знань та інфраструктури як такої, а не фінансуванню конкретних підприємств.

Щодо підвищення транспарентності як на місцевому, так і на національному рівнях уряди різних держав зробили великі успіхи. Проте все ще існує необхідність у більш ефективній участі та підзвітності, особливо коли мова йде про надання державних коштів. Усе перераховане вище зумовило Єврокомісією діяти в напрямі її поліпшення, тому з певною періодичністю приймаються нові вдосконалені правила. Так, 21 травня 2014 р. було прийнято Комунікацію Комісії C(2014)3349/2 з метою підвищення транспарентності [7].

Окремо слід виділити *принцип переваги горизонтальної державної допомоги*. У Європейському Союзі цей вид заходів має особливе значення, адже спрямований на досягнення певної мети (розробки, інновації, захист



навколишнього середовища, виробництва відновлювальної енергії тощо) й дозволяє поступово відмовлятися від галузевої допомоги, яка надмірно впливає на конкурентне середовище та спотворює його. До останніх нормативно-правових актів, прийнятих Комісією, належать такі: Комунікація Комісії від 21 травня 2014 р. у вигляді Рамкової угоди державної допомоги для наукових досліджень, розробок та інновацій (2014/C198/01) [12], Комунікація Комісії від 9 квітня 2014 р. у вигляді Рекомендацій державної допомоги для захисту навколишнього середовища й енергетики на 2014–2020 рр. [13] та ін. Поєднує ці сфери горизонтальної допомоги загальний економічний інтерес; доцільність цього заходу допомоги – пропорована міра допомоги повинна бути відповідним інструментом політики для вирішення завдання, що має інтерес для обох сторін; стимулюючий ефект – допомога повинна змінити поведінку підприємства, таким чином зацікавивши участю в додатковій діяльності, тобто воно не виконувало б цю діяльність без допомоги або здійснювало її обмеженим чином; пропорційність допомоги (допомога зведена до мінімуму) – кількість та інтенсивність допомоги має бути обмежена до мінімуму, необхідного, щоб викликати додаткові інвестиції або діяльність із боку підприємства; уникнення не виправданих негативних наслідків для конкуренції й торгівлі – негативні наслідки допомоги повинні бути досить обмеженими, щоб загальний баланс заходів був позитивним. Досягнення горизонтальних цілей зумовлює поступове зниження обсягів допомоги.

Принцип поступового зменшення обсягу державної допомоги – сума державної допомоги, тривалість її надання та сфера мають бути обмеженими.

Адже, як вважають зарубіжні вчені, тенденція щорічного надання допомоги призводить до «традиції» надання допомоги й певною мірою знижує стимул підприємств до проведення заходів із вдосконалення виробничого процесу, модернізації обладнання тощо [1, с. 24].

Принцип цільового застосування закону. Ідеться мова про принцип законодавчого забезпечення цільового розподілу допомоги: окреме регулювання незначної допомоги (правило de minimis), створення блоку виключень (General Block Exemption Regulation – GBER), який охоплює широкий спектр допомоги, регулювання регіональної допомоги та ін.

Встановлення GBER дозволяє зосередити увагу на проблемних випадках, тобто на допомозі значної величини, яка не підпадає під регулювання блоку, залишаючи більше гнучкості для держав-членів, вводячи в дію менш спотворювальну допомогу. У цьому контексті загальний блок виключень регулювання, який має більш широку сферу, дозволяє державам-членам надавати допомогу на основі визначених критеріїв, без необхідності повідомлення Єврокомісії, тим самим заощаджуючи час, зменшуючи адміністративний тягар і просуваючи моделі допомоги, які добре продумані, направлені на вирішення певних задач.

Принцип попереднього оцінювання. Надзвичайно важливо здійснювати оцінку необхідності надання державної допомоги, ефективність її використання та вплив на добробут суспільства та конкуренцію. Тут слід акцентувати на європейському тесті балансування, який дозволяє визначити виправданість того чи іншого заходу державної допомоги. Під час застосування цього тесту ставляться такі питання: чи існує дестабілізація ринкового механізму, який має бути виправлений; чи є державна допомога найбільш прийнятним інструментом для усунення проблеми; чи зумовить це зміну поведінки отримувача допомоги; чи є вона пропорційною [14, с. 18]. У такому разі позитивні й негативні наслідки допомоги баланують один проти одного. Систематична оцінка можливих негативних наслідків державної допомоги також має проводитися, зокрема, з точки зору спотворення розподілу ресурсів і динамічної ефективності, гонок субсидій та ринкової влади [9].

Принцип зниження ступеня селективності заходу. Чим нижче ступінь селективності допомоги, тим меншими будуть антиконкурентні наслідки. Якщо всі компанії певного розміру або в межах конкретного регіону отримують допомогу, конкуренція буде спотворена менше, ніж буде високий ступінь селективності (вибірковості), тобто якщо тільки одна компанія або невелика група компаній отримують допомогу. Це також характеризує горизонтальну допомогу як найбільш прийнятний інструмент із вирішення більшості проблем.

Вищенаведене наводить на такі висновки: у цілому перелік керівних принципів забезпечує належне функціонування системи державної допомоги, тому її реформування повинно здійснюватися на основі цих концептуальних положень. Європейська модель функціонування державної допомоги є корисним прикладом для наслідування, адже вона існує вже багато років і стрімко модернізується залежно від змін у ринковому середовищі щодо дотримання рівних умов господарювання та забезпечення здорової конкуренції. Керівні принципи стосовно блоку виключень (GBER), незначної допомоги (de minimis), горизонтальної допомоги та інших європейських правил повинні бути відображені в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Також існує необхідність прийняття окремого підзаконного акта стосовно створення GBER, який дозволяє надавати допомогу без повідомлення Єврокомісії. Доречним є подальше дослідження останніх, а також їх поступова адаптація в національній системі законодавства.

Ключові слова: державна допомога, керівні принципи Європейського Союзу, рамкові положення, реформування системи державної допомоги.

У статті розглянуто законодавчі засади реформування національної системи державної допомоги суб'єктам господарювання, європейські

керівні принципи та рамкові положення. Складено перелік керівних принципів, згідно з якими має будуватися система державної допомоги в Україні.

В статье рассмотрены законодательные основы реформирования национальной системы государственной помощи субъектам хозяйствования, европейские руководящие принципы и рамочные положения. Составлен перечень руководящих принципов, согласно которым должна строиться система государственной помощи в Украине.

The present article is dedicated legislative frameworks reformation of national state aid system to business entities, European guidelines and framework provisions. A list of guidelines, according to which the state aid system should be based in Ukraine, was compiled.

Література

1. Haucap J. Economic principles of state aid control. Discussion Paper / J. Haucap, U. Schwalbe // Leibniz Information Centre for Economics. – Dьsseldorf, 2011. – № 17. – P. 48.
2. Академічний тлумачний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
3. Саглаєва Н.О. Принципи правового регулювання як самостійна юридична категорія / Н.О. Саглаєва // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 64. – С. 110–116.
4. Про схвалення Концепції реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 81-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 15.
5. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 1 липня 2014 р. № 2749 // Відомості Верховної Ради України. – № 34. – С. 2563. – Ст. 1173.
6. Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon [Електронний ресурс]. –



Режим доступу : http://www.eudemocrats.org/eud/downloads/lisbon_treaty_reader_friendly.pdf.

7. *Communication from the Commission amending the Communications from the Commission on EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks, on Guidelines on regional State aid for 2014–2020, on State aid for films and other audiovisual works, on Guidelines on State aid to promote risk finance investments and on Guidelines on State aid to airports and airlines* // Official Journal of the European Union. – 2014. – 8 p.

8. Шкідлива допомога [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://youkraine.eu/media/attachments/State_aid_PB_ukr.pdf.

9. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU State Aid Modernisation (SAM)* // Official Journal of the European Union. – 2012. – 9 p.

10. *State Aid Modernisation – Competition* / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation.

11. *Commission Regulation (EU) № 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid* // Official Journal of the European Union. – 2013. – 8 p.

12. *Communication from the Commission. Framework for State aid for research and development and innovation* // Official Journal of the European Union. – 2014. – P. 2–26.

13. *Communication from the Commission. Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014–2020* // Official Journal of the European Union. – 2014. – P. 2–44.

14. *The State Aid Guide. Guidance for state aid practitioners* / Department for Business, Innovation & Skills. – London, 2011. – 60 p.

