

Європейська інтеграція у сфері конкуренції та державної допомоги

Київ

2015

Д. Черніков, Р. Хорольський
Європейська інтеграція у сфері конкуренції та державної допомоги

Цю публікацію було створено за підтримки Європейського Союзу. За зміст публікації повну відповідальність несе ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив". Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу

Проект "Рада за Європу" має на меті підвищення рівня знань про ЄС, зокрема про впровадження Угоди про Асоціацію та співпрацю між Україною та ЄС, серед народних депутатів України та представників місцевого самоврядування шляхом проведення серії семінарів-круглих столів та інших заходів.

Європейський Союз об'єднує 28 країн-членів, які вирішили поступово об'єднати свої знання, ресурси та долі. Протягом 50 років свого розширення вони разом побудували простір стабільності, демократії та сталого розвитку, водночас утверджуючи культурне розмаїття, толерантність та індивідуальні свободи.

Європейський Союз прагне розділити свої досягнення та цінності з країнами та людьми за межами своїх кордонів

© Автори-укладачі: Д. Черніков, Р. Хорольський

© ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив"

Зміст

Вступ	4
1. Контроль за державною допомогою у європейській політиці захисту конкуренції	5
2. Імплементация принципів справедливої конкуренції в умовах відносин асоціації України з ЄС	7
3. Правила Європейського Союзу щодо державної допомоги	12
3.1. Історія розвитку правил щодо державної допомоги в ЄС	12
3.2. Правова основа регулювання державної допомоги в ЄС	15
3.3. Структура правил ЄС про державну допомогу	19
4. Положення щодо державної допомоги в Угоді про асоціацію	24
5. Закон України «Про державну суб'єктам господарювання»	25

На сьогодні основу державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні складають десятки відповідних бюджетних програм, державних цільових програм, понад 150 норм законодавства, що передбачають пільги зі сплати податків (зборів, обов'язкових платежів). Серед механізмів надання підтримки – видатки державного бюджету, податкові пільги, надання державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єктів господарювання.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає реформування механізму державної підтримки відповідно до правил Європейського Союзу. Суть цих правил полягає у захисті економічної конкуренції від надмірного, неефективного державного втручання в ринкову економіку. Такий підхід є досить новим для України. Разом з тим, його успішне впровадження сприятиме розвитку конкуренції, реалізації дієвої промислової політики, ефективному та прозорому використанню бюджетних коштів та інших державних і місцевих ресурсів. Першим кроком у впровадженні цих правил стало прийняття в липні 2014 року Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

У цій брошурі викладено суть правил ЄС щодо забезпечення конкуренції та надання державної допомоги та представлено ключові складові нового закону.



1. Контроль за державною допомогою у європейській політиці захисту конкуренції

Внутрішній ринок Європейського Союзу охоплює простір без внутрішніх кордонів, де забезпечено вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталу.

Створення умов для справедливої конкуренції є однією з основних вимог забезпечення збалансованого розвитку внутрішнього ринку ЄС. Справедлива та розвинена конкуренція на внутрішньому ринку також становить одну з основних передумов економічного зростання – розвитку та створення нових підприємств, стимулювання інноваційних процесів, підвищення продуктивності праці, створення нових робочих місць.

Політика Європейського Союзу у сфері захисту конкуренції здійснюється за допомогою низки обмежень, таких як заборона картелів та узгоджених дій, зловживання домінуючим становищем на ринку, антиконкурентних злиттів.

Основоположні принципи Європейського Союзу щодо забезпечення справедливої конкуренції закріплені у статтях 101, 102 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Стаття 101 Договору закріплює заборону будь-яких домовленостей, рішень та узгоджених практик суб'єктів господарювання, що мають на меті або спричиняють негативні наслідки для конкуренції на ринку. Водночас,

стаття 101 передбачає, що закріплена у ній заборона може не застосовуватись, якщо дотримано чітко окреслені умови, характер яких передбачає несуттєвий вплив на конкуренцію і, водночас, є виправданим з огляду на визначені у частині 2 статті 101 цілі.

Стаття 102 Договору забороняє зловживання суб'єктами господарювання своїм домінуючим становищем і визначає види дій, які можуть розглядатися як зловживання. Дана стаття не містить виключень щодо заборони, але водночас окреслює критерії, згідно з якими має застосовуватися заборона. До таких критеріїв належать: наявність зловживання домінуючим становищем на внутрішньому ринку в цілому або на істотній його частині, а також потенційного впливу на торгівлю.



Договір про функціонування Європейського Союзу

Стаття 101

1. Як несумісні з внутрішнім ринком забороняються всі угоди між суб'єктами господарювання, рішення об'єднань суб'єктів господарювання та узгоджені практики, що можуть вплинути на торгівлю між державами-членами і метою або наслідком яких є перешкоджання, обмеження або спотворення конкуренції на внутрішньому ринку, зокрема ті, що:

- (a) прямо або опосередковано встановлюють ціни на купівлю або продаж чи будь-які інші торговельні умови;
- (b) обмежують або контролюють виробництво, ринки, технічний розвиток або інвестиції;
- (c) ділять ринки або джерела постачання;
- (d) застосовують неоднакові умови в еквівалентних правочинах з іншими торговими сторонами, створюючи цим невідгідні для них умови конкуренції;
- (e) обумовлюють укладання договорів прийняттям іншими сторонами додаткових зобов'язань, які за своєю суттю або згідно з торговельними звичаями не пов'язані з предметом цих договорів.

2. Будь-які угоди або рішення, що заборонені на підставі цієї статті, автоматично вважаються нікчемними.

3. Проте положення частини 1 можна оголосити такими, що не застосовуються до:

- будь-якої угоди або категорії угод між суб'єктами господарювання;
- будь-якого рішення або категорії рішень об'єднань суб'єктів господарювання;
- будь-якої узгодженої практики або категорії узгоджених практик, що сприяють удосконаленню виробництва або розповсюдженню продукції, технічному або економічному прогресові, водночас надаючи споживачам належну частку здобутої вигоди, та які:
 - (a) не накладають на зацікавлені суб'єкти господарювання будь-яких обмежень, що не є обов'язковими для досягнення цієї мети;
 - (b) не надають таким суб'єктам господарювання змоги усунути конкуренцію стосовно істотної частини відповідної продукції.

Стаття 102

Як несумісні з внутрішнім ринком забороняються будь-які зловживання одного або кількох суб'єктів господарювання своїм домінуючим становищем на внутрішньому ринку або на істотній його частині тією мірою, якою воно може вплинути на торгівлю між державами-членами.

Такі зловживання можуть полягати, зокрема, в:

- (a) прямому або опосередкованому встановленні невідправданих цін на купівлю або продаж або інших невідправданих торговельних умов;
- (b) обмеженні виробництва, ринків або технічного розвитку на шкоду споживачам;
- (c) застосуванні неоднакових умов у еквівалентних правочинах з іншими торговими сторонами, що створює невідгідні для них умови конкуренції;
- (d) обумовленні укладання договорів прийняттям іншими сторонами додаткових зобов'язань, які за своєю суттю або згідно з торговельними звичаями не пов'язані з предметом цих договорів.

У контексті створення справедливої конкуренції на внутрішньому ринку ЄС у статті 106 Договору окрему увагу присвячено діяльності державних підприємств, підприємств-монополістів та підприємств, наділених особливими або виключними правами.

Як впливає зі статті 106, її зміст має розглядатися у поєднанні зі статтями 101 та 102 Договору. Так, стаття 106 Договору зобов'язує державних суб'єктів господарювання та суб'єктів господарювання, наділених спеціальними або виключними правами дотримуватися загальних принципів справедливої конкуренції, закріплених у статтях 101 і 102. Крім

цього, зі статті 106 випливає, що монопольні утворення самі по собі не заборонені в Європейському Союзі. Разом з тим, їх особливе становище на ринку має бути виправдане у сенсі важливого європейського інтересу, а їх діяльність повинна здійснюватися з дотриманням правил конкуренції тією мірою, наскільки застосування таких правил не заважає здійсненню довірених їм особливих завдань.

З метою забезпечення збалансованої діяльності суб'єктів господарювання у сенсі дотримання справедливої конкуренції Європейська Комісія уповноважена здійснювати відповідне регулювання.

Договір про функціонування Європейського Союзу

Стаття 106

1. Державні суб'єкти господарювання та суб'єкти господарювання, яким держави-члени надають особливі або виключні права, не вводять у дію та не зберігають чинність жодного заходу, що суперечить принципам справедливої конкуренції.

2. Суб'єкти господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу або які мають характер прибуткової монополії, підпадають під дію правил, що містяться в Договорах, зокрема правил конкуренції, тією мірою, якою застосування таких правил не заважає, *de jure* або *de facto*, виконанню окремих завдань, які їм доручено. Розвиток торгівлі не повинен зазнавати впливу в такій мірі, в якій це суперечить інтересам Союзу.

3. Комісія забезпечує застосування положень цієї статті і за необхідності направляє державам-членам відповідні директиви або рішення.

Не менш важливим компонентом європейської політики захисту конкуренції є контроль за державною допомогою, що розглядається як ефективний інструмент зміцнення внутрішнього ринку.

Необхідність контролю за державною допомогою в ЄС обумовлена тим, що дії держави на користь певних суб'єктів господарювання або певних видів економічної діяльності можуть мати значний негативний вплив на свободу торгівлі на внутрішньому ринку ЄС і дискримінувати окремих суб'єктів підприємницької діяльності. Будь-яке втручання держави, у

прямій або непрямій формі, що супроводжується відповідними витратами державних ресурсів та надається певному підприємству, або передбачає надання економічної переваги певним суб'єктам господарювання чи певним видам економічної діяльності, має характер державної допомоги.

Основоположні критерії надання державної допомоги в ЄС закріплені у статті 107 Договору. Регулювання та контроль державної допомоги в Європейському Союзі здійснюється на основі цілої системи встановлених принципів і правил.

Договір про функціонування Європейського Союзу

Стаття 107

1. Якщо в Договорах не обумовлено інакше, допомога, яку в будь-якій формі надає держава-член або яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами.

2. Сумісною з внутрішнім ринком є:

(а) допомога соціального характеру, надана окремим споживачам, за умови, що вона надається без дискримінації на підставі походження відповідних товарів;

(b) допомога для ліквідації наслідків стихійного лиха або надзвичайних ситуацій;

(с) допомога, надана економіці певних регіонів Федеративної Республіки Німеччини, що зазнали впливу поділу Німеччини, тією мірою, якою така допомога необхідна для компенсації економічних втрат, спричинених таким поділом. Через п'ять років після набуття чинності Лісабонським Договором Рада, діючи за пропозицією Комісії, може ухвалити рішення, що скасовує цей пункт.

3. Сумісною з внутрішнім ринком можна вважати:

(а) допомогу, що сприяє економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття та регіонів, зазначених в статті 349, з огляду на їх структурну, економічну та соціальну ситуацію;

(b) допомогу, що сприяє здійсненню важливого проекту спільного європейського інтересу або усуває суттєву шкоду функціонуванню економіки держави-члена;

(с) допомогу, що сприяє розвитку певних видів економічної діяльності або певних сфер економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові;

(d) допомогу, що сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Союзі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові;

(e) інші категорії допомоги, що можуть бути визначені рішенням Ради за пропозицією Комісії.

Національні конкурентні органи держав-членів ЄС та Європейська Комісія є уповноваженими органами на здійснення заходів щодо забезпечення примусової реалізації принципів конкуренції Європейського Союзу.



2. Імплементация принципів справедливої конкуренції в умовах відносин асоціації України з ЄС

Гармонізація політики України у сфері конкуренції з принципами Європейського Союзу була і залишається одним з пріоритетів процесу європейської інтеграції. Сьогодні в умовах асоціації з Європейським Союзом розвиток конкуренції набуває особливого значення.

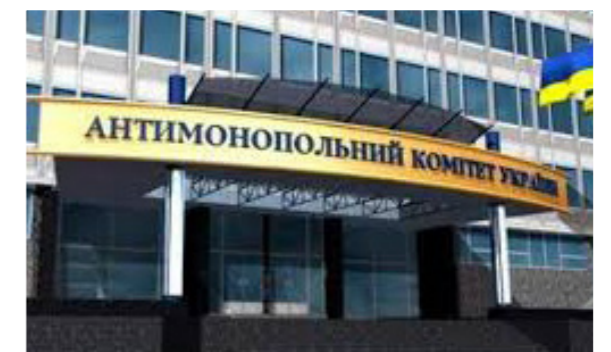
Європейська практика, пов'язана із захистом справедливої конкуренції передбачає:

- здійснення належного нагляду за діяльністю держав-членів ЄС;
- застосування процесуальних заходів з метою усунення порушень;
- ухвалення актів законодавства, спрямованих на ефективне застосування принципів справедливої конкуренції.

Національні конкурентні органи держав-членів ЄС та Європейська Комісія є уповноваженими органами на здійснення заходів щодо ефективного застосування принципів конкуренції Європейського Союзу.

Створення належних умов співробітництва України та ЄС в рамках Угоди про асоціацію обумовило необхідність чіткого визначення уповноважених органів з питань конкуренції безпосередньо у положеннях Угоди. Так, відповідно до статті 253 Угоди про асоціацію уповноваженим відомством з питань конкуренції зі сторони України є Антимонопольний комітет, зі Сторони ЄС – Європейська Комісія.

Статтею 255 Угоди про асоціацію закріплено, що Україна та ЄС забезпечують застосування законодавства, яке ефективно протидіє діям та операціям, що порушують принципи справедливої конкуренції. Ефективність виконання сторонами Угоди законодавства про конкуренцію полягає у застосуванні його положень у прозорий, своєчасний та недискримінаційний спосіб, поважаючи принципи процесуальної справедливості та права на захист. Зокрема, національне законодавство та практика сторін повинні застосовуватися у такий спосіб, щоб забезпечити:



- перед накладенням санкцій чи зобов'язань на будь-яку юридичну чи фізичну особу за порушення законодавства про конкуренцію уповноважене відомство з питань конкуренції надавало право цій особі бути заслуханою та представити докази протягом обґрунтованого строку, визначеного відповідним законодавством сторін Угоди, після повідомлення відповідній фізичній або юридичній особі про попередні висновки щодо існування порушення; та

- суд або інша незалежна судова установа, визначена законодавством цієї сторони Угоди, встановлювала або, на вимогу особи, переглядала будь-які відповідні санкції чи зобов'язання.

Детальні правила та особливості застосування принципів справедливої конкуренції визначені у спеціальних актах законодавства Європейського Союзу, які регулюють право-відносини у сфері **антиконкурентних узгоджених дій та практик**:

Відповідно до статті 256 Угоди про асоціацію Україна повинна наблизити своє законодавство та практику до положень таких актів законодавства ЄС:

1) Регламент Ради (ЄС) № 1/2003 від 16 грудня 2002 року про імплементацію правил конкуренції, викладених у статтях 81 та 82 Договору;

2) Регламент Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року про контроль за концентраці-



Крім цього, уповноважене відомство з питань конкуренції зобов'язане затвердити та опублікувати документи, в яких роз'яснюються:

- принципи визначення будь-яких штрафних санкцій, що накладаються за порушення законодавства про конкуренцію;

- принципи, які застосовуються під час оцінки горизонтального злиття.

На вимогу однієї із сторін Угоди про асоціацію інша Сторона повинна надавати їй усю відкриту інформацію щодо діяльності, пов'язаної із застосуванням свого законодавства про конкуренцію та виконання зобов'язань, що випливають з Угоди.

єю між підприємствами (Регламент ЄС про злиття);

3) Регламент Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20 квітня 2010 року про застосування статті 101(3) Договору про функціонування Європейського Союзу до категорій вертикальних угод та узгоджених дій;

4) Регламент Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27 квітня 2004 року про застосування статті 81(3) Договору до категорій угод з передачі технологій.

Законодавчі акти ЄС у сфері конкуренції, до яких Україна зобов'язалася наблизити своє законодавство та практику

Регламент Ради (ЄС) № 1/2003 від 16 грудня 2002 року про імплементацію правил конкуренції, викладених у статтях 81 та 82 Договору

Положення Регламенту визначають особливості застосування принципів справедливої конкуренції, які закріплені у статтях 101, 102 Договору про функціонування ЄС:

- до угод між суб'єктами господарювання, рішень об'єднань суб'єктів господарювання та узгоджених практик;
- до будь-яких дій суб'єктів господарювання, пов'язаних із зловживанням ними своїм домінуючим становищем на ринку.

Регламентом визначено категорії групових вилучень (винятків загального характеру), до яких за певних умов не застосовуються правила конкуренції (відповідно до ч. 3 ст. 101 Договору).

Регламентом надає Європейській Комісії, конкурентним відомствам держав-членів ЄС та судовим органам великий обсяг повноважень щодо попередження зловживань на ринку та належного захисту справедливої конкуренції. Положення документу визначають особливості реалізації цими органами процесуальних дій, пов'язаних із захистом конкуренції.

Регламентом закріплено особливості співпраці між конкурентними відомствами держав-членів ЄС та Європейською Комісією. Одним з основних принципів ефективної діяльності та скоординованості дій цих органів є забезпечення швидкого обміну інформацією між ними. Для спрощення інформаційного обміну Регламентом передбачено створення Європейської мережі з питань конкуренції, до якої входять національні відомства з питань конкуренції держав-членів та Комісія ЄС, а також визначено особливості її функціонування.

Регламент (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року про контроль за концентрацією між підприємствами (Регламент ЄС про злиття)

Положення Регламенту застосовуються до усіх видів концентрацій та закріплюють критерії їх визначення, зокрема у масштабах внутрішнього ринку ЄС.

Регламент визначає особливості попереднього повідомлення про злиття, процедур розслідувань і накладання штрафів, а також визначає особливості реалізації повноважень Європейської Комісії та інших компетентних органів у сфері захисту конкуренції у цих процедурах.

Регламент Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20 квітня 2010 року про застосування статті 101(3) Договору про функціонування Європейського Союзу до категорій вертикальних угод та узгоджених дій

Відповідно до ч. 3 статті 101 Договору про функціонування ЄС заборона порушення принципів справедливої конкуренції, встановлена її частинами 1 та 2, не застосовується до угод і узгоджених практик суб'єктів господарювання, що сприяють удосконаленню виробництва або розповсюдженню продукції, технічному або економічному прогресові, водночас надаючи споживачам змогу отримати належну частку здобутої вигоди, та які:

- не накладають на зацікавлених суб'єктів господарювання обмежень, що не є обов'язковими для досягнення цієї мети;
- не дають таким суб'єктам господарювання змоги усунути конкуренцію стосовно істотної частини відповідної продукції.

Положення Регламенту закріплюють особливості застосування закріплених у Договорі групових вилучень, а також обмеження і критерії сумісності групових вилучень з принципами внутрішнього ринку.

Регламент Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27 квітня 2004 року про застосування статті 81(3) Договору до категорій угод з передачі технологій

Положення Регламенту закріплюють критерії належності угод щодо передачі технологій до групових вилучень відповідно до ч. 3 статті 101 Договору, а також умови збереження сумісності таких угод з принципами внутрішнього ринку.

3. Правила Європейського Союзу щодо державної допомоги

3.1. Історія розвитку правил щодо державної допомоги в ЄС

Регулювання державної допомоги в ЄС має понад 50-річний досвід і бере свій початок ще на етапі створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, Євроатому та Європейського економічного співтовариства. За умов відсутності спільної промислової політики запровадження регулювання державної допомоги було адекватним способом запобігти можливим негативним наслідкам для конкуренції і торгівлі, що могли бути спричинені субсидіями.

Подальший розвиток правил полягав у їх поступовому удосконаленні відповідно до викликів, створених розширенням Співтовариств, а в подальшому – Євросоюзу. Так, вступ Великобританії, Данії та Ірландії на початку 1970-х років виявив взаємні занепокоєння старих і нових членів щодо застосування субсидій як компенсації при скасуванні митних тарифів та обмеженні можливостей проводити національну промислову політику через посилення регулювання державної допомоги. Окрім аспектів промислової політики, зростання активності Європейської Комісії в цьому напрямі було також обґрунтоване тим, що регулювання державної допомоги сприятиме національним урядам у подоланні наслідків гіперінфляції, спричиненої кризою на ринку нафти.

У зв'язку з рецесією протягом 1970-х років обсяги допомоги зростали, що призвело до порушення Єврокомісією питання про доціль-

ність певного упорядкування цього напрямку промислової політики. У 1985 році було вперше запроваджено ведення реєстру допомоги та проголошено стратегічні наміри щодо політики у майбутньому – спрямування витрат з нежиттєздатних напрямів на конкурентні галузі та створення нових робочих місць.

Єврокомісія тоді пояснювала свою позицію значними обсягами бюджетних коштів, що витрачалися на неконкурентні на її думку галузі та неконкурентоспроможні підприємства, що не тільки спотворювало конкуренцію на внутрішньому ринку, але й підривало європейську конкурентоспроможність у цілому.

У подальшому Комісія почала займати більш сувору позицію, пропонуючи державам-членам переорієнтуватися на особливі схеми підтримки, відмовитися від допомоги галузям у кризовому стані та підтримки експорту до інших держав-членів; розробила особливі правила підтримки в суднобудуванні, текстильній промисловості, металургії, вугільній галузі, – тобто галузях, які мали сильних конкурентів поза межами ЄС.

Комісія також звернула увагу на відносини між урядами та державними підприємствами, прагнучи прозорості, та визнала державну участь у капіталі на привабливіших умовах, ніж ринкові, формою державної допомоги (1984). Вимоги щодо попереднього повідомлення про допомогу вперше були запроваджені у 1989 році.

Подальший розвиток система контролю у сфері державної допомоги одержала з прийняттям Єдиного європейського акту (1986), яким були внесені зміни в установчі договори Європейських співтовариств. Політика переслідувала дві мети: запобігання покриттю поточних витрат неефективних підприємств і схвалення допомоги, що слугує загальноєвропейським інтересам (підтримка розвитку регіонів, реструктуризація галузей промисловості, соціальні цілі, окремі проекти).

Комісія надавала перевагу інструментам «м'якого права», оскільки політика у сфері державної допомоги могла сприйматися як втручання в суверенітет держав-членів, зважаючи на домінуючі в той час погляди про здатність створювати, фінансувати, підтримувати промислові та комерційні підприємства як основу для цілісності сучасної індустріальної держави.

У 2000 році Єврокомісія започаткувала процес переорієнтації допомоги на вирішен-

ня завдань, що становлять інтерес для всього Співтовариства, зокрема таких як підготовка кадрів, регіональний розвиток, охорона довкілля та дослідження.

У 1990-ті роки ЄС поширив систему регулювання державної допомоги і на відносини з країнами-кандидатами, запровадивши її в якості умови вступу, а пізніше – і в якості елемента угод про асоціацію. Європейські угоди з країнами-кандидатами містили вимоги щодо моніторингу державної допомоги, звітування перед ЄС про її обсяги та випадки застосування контролю. Вважалося, що впровадження контролю сприяло державам-членам краще контролювати видатки бюджету і в такий спосіб забезпечувати приготування до вступу в зону євро. У випадках Болгарії та Румунії запровадження системи контролю державної допомоги було навіть включено до текстів угод про вступ цих країн в якості умови доступу до структурних фондів ЄС.

Реалізація країнами-кандидатами на вступ до ЄС зобов'язань у сфері державної допомоги

Норми щодо розбудови системи контролю у сфері державної допомоги включаються до угод між ЄС та країнами, що мають статус кандидата в члени ЄС, потенційного кандидата або асоціативний статус. «Європейські угоди» (з Польщею, Чехією та іншими країнами) містило лише загальну норму щодо створення такої системи, а останнє покоління «угод про стабілізацію та асоціацію» з балканськими країнами вже містить розгорнутий перелік зобов'язань та конкретні терміни їх виконання.

Система контролю державної допомоги в ЄС не змушує безперервно і послідовно затверджувати національні правила згідно з правилами ЄС, проте вимагає керуватися останніми в державній політиці. Відповідно, для країн-кандидатів на вступ не існувало вимоги здійснювати транспозицію правил ЄС у контексті виконання критеріїв вступу. Йшлося натомість про створення тимчасової системи контролю, а національні органи нагляду повинні були «імітувати» роль Єврокомісії, застосовуючи правила ЄС і таким чином приводячи схеми державної допомоги у відповідність до них.

Очікування Єврокомісії від цього процесу полягали не у послідовному наближенні законодавства і швидкому коригуванні схем підтримки, чи повноцінному відтворенні системи ЄС на національному рівні, а радше в набутті країнами-кандидатами досвіду користування принципами і процедурами системи контролю ЄС.

Для будь-якого національного законодавчого органу є неможливим повністю перенести у законодавство країни всі норми правил, у тому числі ті, що впливають з рішень Суду ЄС, кількість яких постійно зростає¹. Для завершення переговорів по розділу «Конкуренція» країни повинні були виконати три критерії: адміністративна здатність (створення уповноважених органів), створення законодавчої основи та успішний досвід застосування правил.

Важливо, що впровадження правил ЄС відбувалося в контексті поглиблення торговельного та соціально-економічного співробітництва з ЄС, спрямування до країн-кандидатів допомоги за рахунок структурних фондів, збільшення інвестицій та виробничої кооперації. Відтак, якщо в рамках механізму нагляду у сфері державної допомоги за ініціативи національного органу чи Єврокомісії мали місце певні обмеження щодо обсягів або спрямування державної допомоги, одночасно можливі втрати економіки були більш ніж достатньо компенсовані за рахунок вищеназваних інших джерел. Крім того, замість скасування схем підтримки проводилися їх модернізація відповідно до правил ЄС, переорієнтація допомоги на прозорі схеми та горизонтальні цілі.

Наприклад, вільні економічні зони Польщі створювалися у 1997 році терміном на 20 років у регіонах з високим рівнем безробіття і передбачали низку інструментів підтримки інвесторів. Ця допомога не відповідала вимогам ЄС за низкою параметрів: наявність експортної підтримки, право накопичувати різні види допомоги, масштаби граничного розміру допомоги, наявність галузевих субсидій (автомобілебудування).

Поряд із приведенням форм і розмірів допомоги до вимог ЄС необхідно було забезпечити права інвесторів. У рамках підготовки до вступу були узгоджені терміни перехідних періодів, а також максимальні розміри допомоги на території польських СЕЗ, що не відповідали правилам ЄС, але тимчасово дозволялися:

- загальний перехідний період для малих та середніх підприємств до 2010-2011 років (тобто 6-7 років після вступу),
- частка державної допомоги 75% в інвестиціях для підприємств, що розпочали діяльність у 1999 році і 50% – у 2000 році,
- загальний обсяг допомоги для автомобілебудування не повинен перевищувати 30%.

¹ Schütterle P., State Aid Control. An Accession Criterion // Common Market Law Review – 39/2002 – P. 582.

На початку 2000-х років також утверджується підхід Єврокомісії до державної допомоги передусім як до засобу виправлення недоліків ринкової економіки, який зокрема акцентує увагу держав-членів на тому, що державна допомога є лише одним із засобів виправлення цих недоліків, поряд із заходами регулювання, оподаткування, або постачанням товарів і послуг за рахунок держави. Державна допомога при цьому повинна бути пропорційною проблемі, на

вирішення якої вона спрямована, та вести до якісних змін в поведінці її одержувача.

Після розширення ЄС у 2004 році, Комісія реалізувала План дій у сфері державної допомоги на 2005-2009 роки, результатом якого стали спрощені процедури погодження та «оновлений економічний підхід». Така політика Єврокомісії сприяла утвердженню її спільної відповідальності з державами-членами, виконанню новими членами своїх зобов'язань. Комісія також запровадила

нову архітектуру правил державної допомоги, метою якої є забезпечення прозорості та передбачуваності політики, а також дієвості застосування правил.

У подальшому перелік правил державної допомоги був суттєво доповнений нормами, спрямованими на ефективне використання ресурсів в умовах оперативного реагування в умовах світової фінансової кризи. Починаючи з 2009 року завдяки цим правилам було оздоровлено майже 25 % усієї банківської системи ЄС.



3.2. Правова основа регулювання державної допомоги в ЄС

Частина 1 ст. 107 Договору про функціонування ЄС передбачає, що «...допомога, яку в будь-якій формі надає держава-член або яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами» (курсив додано).

Ця норма водночас не має безпосереднього застосування (прямої дії). Учасники ринку, громадяни, профільні бізнес-асоціації не можуть спиратися на цю норму, доводячи в суді антиконкурентний характер дій суб'єктів господарювання або держави. Визначення сумісності зі внутрішнім ринком ЄС державної допомоги у різних її формах належить до повноважень Європейської Комісії, встановлених у ст. 108 Договору. Таким чином, ч. 1 ст.

107 може слугувати лише основою для прийняття актів законодавства.

В установчих договорах ЄС не надано чіткого визначення державної допомоги, що можна пояснити більшою доцільністю застосування критеріїв надання допомоги в умовах постійного удосконалення форми і змісту інструментів державного втручання. Якби форма допомоги слугувала критерієм визначення того, що державна допомога має місце, це дозволило б ігнорувати принципи ч. 1 ст. 107 Договору шляхом винаходу нових форм підтримки.

Для того щоб відповідати змісту поняття «державна допомога», заходи підтримки суб'єктів господарювання повинні:

1. створювати для їх одержувачів переваги;
2. стосуватися лише окремих підприємств або виробництва певних товарів;
3. надаватися державою або за рахунок її ресурсів, або ж в інший спосіб, пов'язаний з державою;
4. спотворювати конкуренцію та впливати на торгівлю між державами-членами¹.

¹ Принципово важливим є одночасне ви-
The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on
Competition and Trade. – Cameron May, 2006 – P. 29



конання всіх чотирьох критеріїв. Наприклад, створення переваги для підприємства або групи підприємств за рахунок державного бюджету не означає автоматично порушення умов конкуренції і не дає підстав розглядати бюджетну підтримку як шкідливу для конкуренції в принципі. Неодноразово недостатньо

чітке дотримання цієї вимоги або ж різне трактування обставин сторонами ставало підставою для розв'язання суперечок в судовому порядку між Єврокомісією з одного боку та державами-членами і безпосередньо одержувачами допомоги – з іншого.

Тлумачення термінів, що використовуються в ч. 1 ст. 107 Договору

Перевага має місце у 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 наявність 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).

У разі відсутності переваги правила щодо державної допомоги не діють.

Разом з тим, досвід правозастосування ЄС підкреслює значущість саме наслідків або очікуваних результатів державного втручання порівняно з формальними його рамками при встановленні наявності державної допомоги та її розгляді на предмет впливу на конкуренцію. Наприклад, зменшення соціальних внесків для працівниць текстильної промисловості Італії було визнано державною допомогою (незважаючи на заперечення уряду Італії про виключно соціальну спрямованість цього заходу), оскільки жінки склали більшість персоналу текстильних фабрик, і такий захід безумовно сприяв зменшенню податкового тягаря цих підприємств.

Вибірковість визначається шляхом порівняння режиму, який передбачається застосувати стосовно окремого суб'єкта господарювання, їх групи або сектору, з режимами відносно інших суб'єктів внутрішнього ринку, що перебувають в аналогічних правових та фактичних умовах. Якщо предмет порівняння відсутній, це означає невиконання критерію вибірковості. 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.

Участь (причетність) держави може бути передбачена не тільки актом законодавства або виданням органом влади розпорядчого документу, що безпосередньо передбачає надання допомоги, але й виконанням державним органом функцій регулювання, а суб'єктом господарювання державної форми власності – функцій адміністрування. Тобто йдеться про будь-яку можливість впливу на державні ресурси, що призводить до виникнення переваг у їх одержувачів і негативного впливу на конкуренцію. Одночасно створення державою переваг суб'єктам господарювання будь-якої форми власності без використання державних ресурсів не є державною допомогою.

Разом з тим, власне приналежність суб'єкта господарювання до державної форми власності не означає, що будь-які його дії повинні мати презумпцію наявності державної допомоги.

Заходи державного втручання, які здійснюються на виконання зобов'язань перед Європейським Союзом, зокрема передбачені відповідними директивами ЄС, не вважаються державною допомогою. Аналогічний підхід стосується і коштів бюджету ЄС.

Інвестиції в інфраструктуру не вважаються державною допомогою, якщо коло її користувачів є необмеженим.

Спотворення конкуренції і вплив на торгівлю між державами-членами. Посилення конкурентної позиції підприємства, яке є суб'єктом внутрішнього ринку ЄС, завдяки державній допомозі, означає наявність впливу такої допомоги і на торгівлю між державами-членами. При цьому відносно малий обсяг допомоги або невеликі масштаби діяльності її одержувача не обов'язково означають відсутність такого впливу, особливо якщо йдеться про висококонкурентні ринки. Крім того, діяльність одержувача лише на локальному ринку, відсутність у нього експортної діяльності, або навпаки, експорт ним товарів чи послуг виключно за межі внутрішнього ринку – не дають підстав априорі не брати до уваги аспекту впливу на торгівлю між державами-членами.



У ч. 2 ст. 107 Договору викладено основні цілі державної допомоги, які є сумісними з внутрішнім 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. Правила державної допомоги застосовуються лише до заходів держав-членів ЄС, що мають вплив на ситуацію на внутрішньому ринку ЄС. Допомога, що впливає на міжнародну торгівлю з країнами за межами ЄС, є об'єктом регулювання відповідних угод Світової організації торгівлі.

У ч. 3 ст. 107 Договору встановлено види допомоги, які можуть бути визнані сумісними з внутрішнім ринком ЄС:

- сприяння економічному розвитку територій, у яких життєвий рівень (стандарту) є дуже низькими, або існує високий рівень безробіття;
- виконання проекту, який відповідає спільному європейському інтересу, або сприяє виправленню серйозного недоліку в економіці держави-члена;
- 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.

Стаття 108 Договору надає Єврокомісії широкі повноваження у встановленні критеріїв схвалення окремих видів допомоги та розробці політики у цій сфері, яка відповідає пріоритетам розвитку внутрішнього ринку. Таким чином формула про можливість визнання державної допомоги сумісної з внутрішнім ринком реалізовується в рамках повноважень Єврокомісії, яка затверджує відповідні правила.

Окрім негативного впливу державної допомоги на конкуренцію, до факторів, що обґрунтовують передачу контролю у сфері державної допомоги наднаціональному органу,

є необхідність ефективного використання бюджетних ресурсів та прагнення національного уряду протистояти впливу груп інтересів. Контроль у сфері державної допомоги – це контроль над рішеннями урядів, який стосується скоріше чинників, що визначають політику допомоги¹. Якщо компанії занадто покладаються на державну підтримку, це послаблює конкурентоспроможність європейської промисловості².

¹ "The "More Economic Approach" in European State Aid Control". Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007. – Monopolkommission. Bonn, November 2008. – P. 16.
² Sinnavee A. How the EU Manages Subsidy Competition // Reining in the Competition for Capital. – W.E. Upjohn Institute for Employment Research. – 2007 – P. 88.



В умовах скорочення торговельних тарифних і нетарифних бар'єрів державна допомога залишається одним з небагатьох способів захисту національного виробника. Мета контролю у сфері державної допомоги, таким чином, полягає не тільки у формуванні настанов щодо визначення позитивних і негативних наслідків державної допомоги, але й у визначенні обставин, за яких допомога не повинна надаватися³.

Принцип несумісності з внутрішнім ринком державної допомоги, яка створює вибіркової переваги одержувачам, спотворює або може спотворити конкуренцію в контексті впливу на торгівлю між державами-чле-

нами, не обумовлює повної заборони державної допомоги. Всі держави-члени Союзу продовжують надавати її, керуючись різними мотивами. Докладно про напрями та обсяги допомоги можна дізнатися зі звітів «State Aid Scoreboard», що регулярно з 2001 року публікуються Європейською Комісією.⁴

Держави-члени зберігають суверенітет щодо цілей та змісту політики державної допомоги. Європейська Комісія не може пропонувати або вказувати державі-члену виплатити допомогу суб'єктам господарювання. Національний уряд у разі доцільності може відмовитися від застосування схеми, погодженої Єврокомісією, та відкликати відповідне повідомлення.

³ Spector D. «State Aids: Economic Analysis and Practice in the European Union» // Competition Policy in the EU: Fifty Years on from the Treaty of Rome. Oxford University Press. – 2009 – P. 176.

⁴ European Commission. State Aid Scoreboard 2014. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

Відсутність формальної гармонізації (спільної політики) у сфері державної допомоги фактично компенсується застосуванням насамперед горизонтальних правил державної допомоги, що призводить до переорієнта-

ції допомоги з секторального розподілу, який більше відповідає особливостям кожної окремої держави, до зосередження на реалізації завдань, спільних для різних секторів, що більше відповідає принципам єдиного ринку.

3.3. Структура правил ЄС про державну допомогу

Розвиток законодавства ЄС у сфері державної допомоги та відповідних управлінських процедур в останні роки характеризується, по-перше, зниженням регуляторного навантаження, по-друге, зростанням ролі економічних критеріїв в прийнятті Єврокомісією рішень щодо сумісності допомоги з внутрішнім ринком ЄС, по-третє, – поєднанням політичних та економічних мотивів у прийнятті цих рішень.

У такий спосіб процедура аналізу справ про державну допомогу уникає зайвої ускладненості, стає більш передбачуваною та ефективною.

Вищевказані положення статті 107 Договору практично реалізовані у низці положень та настанов, виданих Єврокомісією у наступних сферах:

Правила, якими керується Єврокомісія при погодженні схем чи окремих заходів державної допомоги, а національний уряд – відповідно при їх розробці

Горизонтальні правила	Секторальні правила	Особливі інструменти підтримки
<ul style="list-style-type: none"> • Малі і середні підприємства • Підвищення кваліфікації • Працевлаштування • Регіональна допомога • Дослідження, інновації та розвиток • Охорона навколишнього середовища • Ризиковий капітал • Допомога у скрутному становищі та для реструктуризації 	<ul style="list-style-type: none"> • Аудіовізуальна продукція • Телерадіомовлення • Електроенергетика • Поштові послуги • Суднобудування • Металургія • Широкопasmові мережі • Транспорт • Вугільна галузь 	<ul style="list-style-type: none"> • Державні гарантії • Продаж землі • Страхування експортних кредитів • Пряме оподаткування компаній

Винятки для режиму попереднього погодження державної допомоги з ЄК

Регламент № 651/2014 про загальні блокові виключення: звільнення від повідомлення за умови прозорості, незначних обсягів та виконання вимог щодо напрямів витрат

Правило de minimis: звільнення від погодження допомоги обсягом до 200 тис. євро в розрахунку на одного одержувача упродовж трьох років.

Хоча зазначений перелік правил охоплює більшість можливих випадків надання допомоги, держави-члени іноді пропонують для погодження Комісією схеми, які не відповідають запровадженій класифікації і тому розглядаються Комісією на основі власних критеріїв, що також можуть включати положення діючих правил, настанов і рамкових положень. Основним завданням для уряду, який надає допомогу, є передбачення її наслідків для загального добробуту. При цьому завдання Єврокомісії обмежується оцінкою впливу допомоги на конкуренцію. Держави-члени повинні розрахувати вартість фінансування допомоги для бюджету та інші витрати, оцінити можливість погіршення добробуту в інших секторах внаслідок надання допомоги, а в подальшому – забезпечити ефективне використання допомоги, запобігаючи марному витрачання коштів.

Зазначені правила розроблені на основі наступних **принципів**:

1. **Цільовий характер підтримки.** Державна допомога повинна бути спрямована на виконання чітко визначених завдань, проблем соціально-економічного розвитку, які обґрунтовано неможливо вирішити без одержання державної допомоги. Державна допомога повинна бути спрямована на створення нових виробничих потужностей, нових робочих місць, технологій.

2. **Адекватність підтримки.** Обсяг, форма та механізм надання підтримки повинні бути адекватними проблемі, на вирішення якої ця підтримка спрямована.

3. **Зміна поведінки одержувача.** Завдяки державній допомозі одержувач повинен розпочати, здійснити діяльність, яка була б неможливою без державної допомоги, або можливості цю діяльність розпочати є обмеженими. Державна допомога діяльності, яку одержувач здійснюватиме в будь-якому разі та в такому самому обсязі, як і без допомоги, не є прийнятною.

4. **Допомога розвитку, а не збиткам.** Державна допомога, як правило, не повинна

компенсувати поточні витрати суб'єктів господарювання, особливо тих, що працюють збитково, перебувають у стадії банкрутства.

5. **Результати** (виробничі потужності, робочі місця тощо), досягнуті завдяки державній допомозі, повинні зберігати своє призначення впродовж наступних декількох років.

6. Державна допомога повинна бути спрямована на часткове відшкодування вартості проекту, що реалізовує її одержувач.

7. **Відсутність спотворення конкуренції.** Позитивні наслідки державної допомоги для розвитку економіки повинні бути збалансованими з можливими негативними наслідками для стану економічної конкуренції.

Метою впровадження **горизонтальних правил** також є посилення принципу цільового спрямування допомоги. Правила встановлюють критерії прийняття рішень щодо сумісності допомоги з внутрішнім ринком, а саме кількісні та якісні вимоги щодо програм і проектів.



«Архітектура» горизонтальних правил

- Встановлення переліку видів витрат, які можуть покриватися за рахунок держави.
- Розмежування поточних (операційних) та інвестиційних витрат.
- Встановлення максимальної питомої ваги (інтенсивності) державної допомоги у певних проектах.
- Проведення аналізу вигід і витрат для проектів високої вартості.
- Значення частки (у нормативних документах Єврокомісії – інтенсивність) змінюється в залежності від масштабу підприємства-одержувача та рівня розвитку регіону. Малі підприємства та слаборозвинені регіони, як правило, можуть розраховувати на вищу інтенсивність допомоги (див нижче).

У залежності від очікуваної вартості схеми чи індивідуального заходу державної допомоги вони можуть розглядатися за такими категоріями правил у порядку зростання:

- виняток з повідомлення і погодження – до 200 тис. євро на одержувача упродовж 3 років;
- виняток з погодження – Регламент щодо загальних блокових винятків № 651/2014;
- попереднє погодження (стандартна оцінка Єврокомісією): конкретні вимоги горизонтальних, секторальних чи особливих правил;
- попереднє погодження (поглиблена оцінка Єврокомісією): аналіз вигід і витрат.

На окрему увагу заслуговує методологія аналізу вигід і витрат, тобто оцінки сумісності допомоги з внутрішнім ринком ЄС, яка засто-

совується Єврокомісією для оцінки проектів високої вартості (абсолютні порогові значення змінюються залежно від сектору або напряду надання допомоги). Методологія допомагає краще зрозуміти в цілому мету правил державної допомоги в контексті внутрішнього ринку. Вона полягає у порівнянні її позитивних наслідків, а саме внеску в досягнення чітко визначених завдань, які становлять спільний інтерес та негативних – спотворення конкуренції та умов торгівлі (так званий **тест рівноваги**)¹.

На першому етапі встановлюється, чи існує чітко визначене завдання, що становить спільний інтерес, а саме чи спрямована державна допомога на усунення недоліків функціонування вільного ринку (екстерналії, суспільні блага, недосконалість інформації, проблеми координації та недосконалість конкуренції) або вирішення інших завдань регіональної, соціальної політики, політики зайнятості, культурної політики, що також становлять спільний інтерес.

Разом з тим, Єврокомісія вважає, що недолік функціонування ринку не є єдиною достатньою умовою регулятивного втручання у вигляді державної допомоги і тому перевіряє можливість вжиття альтернативних заходів.

¹ Vademecum. Community Law on State Aid. – European Commission – 2008. – P. 11.



При цьому береться до уваги, що допомога створює ризик неправильного державного втручання, пов'язаного з браком інформації, хибним аналізом та прогнозом, затримкою у прийнятті рішень, зловживаннями у бюджетній сфері, а тому виправдання допомоги лише наявністю недоліку ринку є недостатнім. Важливо довести, що допомога саме у такому вигляді сприятиме усуненню цього недоліку.

Вимогами до державної допомоги є наявність стимулу для учасників ринку до усунення недоліку та пропорційність, відсутність негативного впливу на конкуренцію. В окремих випадках допомога може бути дозволена для сприяння переходу до краще функціонуючого ринку².

На другому етапі предметом аналізу є встановлення того, що допомога належно

розроблена з метою досягнення вищенаведених завдань. Крім того, проводиться порівняння з гіпотетичною ситуацією відсутності надання допомоги.

Параметри цього аналізу наступні:

- Обґрунтованість і перевага саме вибіркового втручання у вигляді державної допомоги.

- Створення зацікавленості (стимулу), зміна поведінки одержувача допомоги. Завдяки допомозі одержувач повинен розпочати діяльність, яка була б неможливою без неї, або можливості її розпочати були обмеженими. Не підтримуються пропозиції щодо сприяння діяльності, яку одержувач здійснюватиме в будь-якому разі та в такому самому обсязі, як і без допомоги.

- Пропорційність (адекватність) проблемі. Можливість досягнення змін завдяки меншим обсягам допомоги. Обмеженість

обсягу та інтенсивності (частки в загальній вартості проекту) допомоги мінімальною потребою. Як правило, допомога вважається пропорційною, якщо дотримується максимальних рівнів інтенсивності, встановлених відповідними горизонтальними та секторальними правилами.

На третьому етапі проводиться порівняння позитивного та негативного впливу державної допомоги. Головними негативними наслідками вважаються у першу чергу спотворення конкуренції та торгівлі: перепони виходу з ринку та підтримку неефективних фірм, витіснення приватних інвестицій, обмеження діючих стимулів, втрати державного бюджету, пов'язані з видатками на допомогу, а саме:

- Аспект розподілу. Субсидування окремого виробника, сектору економіки, призводить до спотворення цін на ресурси, оскільки одержувач формує неринкові ціни завдяки допомозі, при цьому ресурси спрямовуються у менш продуктивні сектори економіки. Крім того, субсидування відволікає ресурси інших суб'єктів ринку, які фінансують цю допомогу в якості платників податків.

- Аспект виробництва. Допомога сприяє розвитку тенденції пошуку ренти,

штучної підтримки неефективних підприємств, обмежує у такий спосіб входження на ринок нових учасників. У широкому сенсі допомога стимулює учасників ринку до неефективної діяльності, оскільки вони розраховують на можливість компенсації державою наслідків власної некомпетентності.

- Ринковий вплив одержувачів допомоги зростає і у такий спосіб обмежує входження нових суб'єктів на ринок. При цьому необхідно брати до уваги, що у деяких випадках метою надання допомоги є саме зміцнення суб'єкта господарювання на певному ринку, особливо в інтересах стратегічної торговельної політики.

Для того, аби допомога була визнана сумісною з внутрішнім ринком ЄС, якомога широкій спектр негативного впливу повинен бути урівноважений позитивними наслідками. Факти, що розглядаються при цьому, можуть бути виражені якісно і, наскільки можливо, кількісно. Комісія оцінює вплив на виробників і споживачів ринків, яких стосується допомога. Результат аналізу залежить від особливостей запропонованих заходів та оцінки в кожному конкретному випадку.



² Vademecum. Community Law on State Aid. European Commission, 2008. – P. 12.

4. Положення щодо державної допомоги в Угоді про асоціацію

Секція друга глави 10 «Конкуренція» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС присвячена загальним принципам регулювання у сфері державної допомоги і заходам, які необхідно виконати для захисту цих принципів.

Зокрема, у статті 262 наведено перелік загальних принципів, який у цілому ґрунтується на положеннях ст. 107 Договору про функціонування ЄС. До цього переліку додано два винятки. По-перше, такою, що може бути визнана сумісною (припустимою), визначається державна допомога, яка надана з метою досягнення цілей, передбачених горизонтальними та секторальними правилами державної допомоги ЄС. По-друге, для інвестиційних проектів у сфері екології (переоснащення виробництва або впровадження нових технологій), які спрямовані на впровадження стандартів ЄС у цій сфері, державна допомога може становити до 40 % вартості проекту.

Створення національної системи контролю у сфері державної допомоги в Україні (стаття 267) передбачає:

- прийняття відповідного закону та утворення незалежного органу протягом 3 років з дати набуття Угодою чинності. Орган надаватиме згоду на застосування схем та окремих заходів державної допомоги. При цьому через один рік після створення цього органу будь-яка нова державна допомога повинна відповідати загальним принципам, згаданим у статті 262;

- утворення реєстру державної допомоги протягом 5 років з дати набуття Угодою чинності;
- упродовж 7 років з дати набуття Угодою чинності – приведення відповідних схем та заходів у відповідність із загальними принципами ЄС.

Відповідно до ч. 5 статті 486 Угоди датою набуття Угодою чинності повинна вважатися дата початку її тимчасового застосування, – тобто 1 січня 2016 року для статей Угоди про державну допомогу.

Таким чином, ключовим елементом впровадження правил ЄС є вивчення та застосування системи горизонтальних, секторальних та особливих правил, оскільки вони відображають суть вимог (настанов) до підготовки нових схем і заходів державної допомоги та зміни діючих.

У контексті розвитку економічного співробітництва України з Європейським Союзом, підготовки до виконання зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію важливою є адаптація економіки України до функціонування в рамках європейських правил та принципів державної допомоги. Незастосування такої допомоги може поставити вітчизняні підприємства у нерівні конкурентні умови порівняно з конкурентами з країн ЄС, натомість модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання є необхідною в контексті завдань структурних реформ та активізації розвитку економіки.

5. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»

Першим кроком із виконання Україною зобов'язань, що випливають зі статей 262-267 Угоди про асоціацію та пов'язані із створенням в Україні системи моніторингу і контролю державної допомоги, стало прийняття Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 1 липня 2014 року № 1555-VII.

Закон спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги. Закон ґрунтується на європейських принципах здійснення моніторингу і контролю державної допомоги.

Положення Закону встановлюють правові засади здійснення:

- моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання;
- контролю за допустимістю державної допомоги.

Сфера застосування (ст. 3) Закону поширюється на будь-яку підтримку суб'єктів господарювання надавачами державної допомоги за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів для виробництва товарів або провадження окремих видів господарської діяльності, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Згідно з частиною другою цієї статті дія Закону не поширюється на державну підтримку у сферах:

- сільськогосподарського виробництва та рибальства;

• виробництва зброї і військового спорядження для потреб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, державної спеціальної служби транспорту, державної спеціальної служби зв'язку та захисту інформації України;

- господарської діяльності, пов'язаної з:
- інвестуванням в об'єкти інфраструктури із застосуванням процедур державних закупівель;

- наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг. Перелік послуг, що становлять загальний економічний інтерес, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення ефективного моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання Закон встановлює такі механізми:

- здійснення інвентаризації на підставі інформації про програми (схеми) допомоги та індивідуальну допомогу, що існувала на день набуття чинності Законом;

- за результатами інвентаризації формування реєстру державної допомоги, звітності з питань державної допомоги, у порядку визначеному Уповноваженим органом.

Для забезпечення ефективного здійснення контролю допустимості здійснення державної допомоги Закон закріплює визначення поняття державної допомоги, її форми (ст. 1, 4), а також основні критерії допустимості державної допомоги (ст. 5, 6).

Ключові поняття Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»

Державна допомога суб'єктам господарювання – підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Форми державної допомоги:

1. надання субсидій та грантів;
2. надання дотацій;
3. надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів;
4. списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання;
5. надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами;
6. зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
7. надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових;
8. продаж державного майна за цінами, нижче ринкових;
9. збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів.

Допустимість державної допомоги

Державна допомога вважається допустимою, якщо надається з метою:

1. забезпечення споживачів соціально важливими товарами, за умови, що така допомога не є дискримінаційною стосовно місця походження товарів;
2. відшкодування шкоди особам, постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, згідно із законом.

Державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для таких цілей:

1. сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим;
2. виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру;
3. 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;
4. підтримки та збереження національної культурної спадщини, якщо вплив такої державної допомоги на конкуренцію є неістотним.

Кабінет Міністрів України визначає критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, що надається для вищенаведених цілей, зокрема, таких категорій:

- допомога для забезпечення розвитку регіонів;

- підтримка середнього та малого підприємництва;
- допомога на професійну підготовку працівників;
- допомога на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць;
- допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання;
- допомога на захист навколишнього природного середовища;
- допомога на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність;
- допомога на підтримку окремих галузей економіки.

В актах Кабінету Міністрів України визначаються:

1. мета і форми державної допомоги;
2. категорії отримувачів державної допомоги;
3. максимальний розмір державної допомоги, яка може надаватися;
4. умови та спосіб розрахунку сукупного розміру державної допомоги;
5. витрати, що можуть бути відшкодовані отримувачам державної допомоги.

Рішення про визнання державної допомоги допустимою згідно із вимогами цього Закону приймає Уповноважений орган.

Відповідно до Закону (ст. 8) **Уповноважений орган – Антимонопольний комітет України здійснює:**

1) отримання та розгляд повідомлень про нову державну допомогу від надавачів такої допомоги у порядку, встановленому цим Законом;

2) визначення належності до державної допомоги заходів з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції, прийняття рішень, передбачених цим Законом;

3) збирання та проведення аналізу інформації про заходи з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, вимагання від надавачів та отримувачів державної допомоги, їх посадових осіб інформації, у тому числі з обмеженим доступом, необхідної для прийняття рішень, передбачених цим Законом;

4) надання:

- надавачам державної допомоги обов'язкових для розгляду рекомендацій про внесення змін до умов на-

дання такої допомоги з метою усунення або мінімізації негативного впливу державної допомоги на конкуренцію;

- роз'яснень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги;

5) прийняття рішень про:

- тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги відповідно до цього Закону;
- припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції;

6) визначення порядку:

- подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги;
- розгляду справ про державну допомогу;
- відкликання рішень;
- проведення моніторингу державної допомоги;
- ведення та доступу до реєстру державної допомоги;

7) визначення:

- форм та вимог щодо подання інформації про чинну державну допомогу;
- методик формування карти регіонального розподілу державної допомоги, підготовки та оприлюднення офіційної звітності України у сфері державної допомоги;

8) розроблення та внесення в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозицій щодо прийняття нормативно-правових актів з питань державної допомоги;

9) здійснення заходів міжнародного співробітництва;

10) обмін інформацією з міжнародними організаціями, державними органами, неурядовими організаціями з питань державної допомоги в інших державах.

Закон закріплює низку процедурних положень (Розділи 4-6), що стосуються визначення порядку повідомлення про нову державну допомогу; перевірки інформації про незаконну державну допомогу; неналежне використання державної допомоги, розгляду та прийняття рішень Уповноваженим органом стосовно впливу державної допомоги на конкуренцію, повернення державної допомоги, яка є недопустимою для конкуренції.

Нова державна допомога – будь-яка державна підтримка суб'єктів господарювання, що не є чинною державною допомогою, а також внесення істотних змін до умов надання чи обсягу чинної державної допомоги (п. 11 ст. 1 Закону).

Стаття 9 Закону зобов'язує надавачів державної допомоги повідомляти Уповноважений орган про запровадження нової або внесення змін до існуючої державної допомоги. Разом з повідомленням подаються пропозиції щодо підготовки проектів законів інших нормативно-правових та розпорядчих актів, спрямованих на підтримку суб'єктів господарювання.

У разі внесення змін до умов чинної державної допомоги пропозиції підлягають повідомленню, якщо вони можуть істотно вплинути на рішення Уповноваженого органу про допустимість державної допомоги для конкуренції, зокрема у разі, якщо вони стосуються мети, строків, обсягу, джерел фінансування та отримувачів державної допомоги.

Частина 3 ст. 9 передбачає звільнення від повідомлення:

- категорій державної допомоги, які звільнені від цього обов'язку Уповноваженим органом на підставі статті 7 Закону;
- незначної державної допомоги, за умови, якщо вона не стосується безпосередньо підтримки експортних операцій або переважного використання продукції вітчизняного виробництва порівняно з імпортованою продукцією;
- внесення до чинних програм державної допомоги змін, що передбачають збільшення фінансування менш як на 20 відсотків бюджету відповідної програми.

Незаконна державна допомога – нова державна допомога, надана без повідомлення Уповноваженого органу або в період після повідомлення, але до прийняття Уповноваженим органом рішення про допустимість державної допомоги для конкуренції, або надана всупереч рішення Уповноваженого органу про визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції, крім категорій державної допомоги, надавачі якої згідно із цим Законом звільнені від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу (п. 8 ст. 1 Закону).

Відповідно до ст. 12, 13 Закону Уповноважений орган здійснює перевірку інформації стосовно незаконної державної допомоги або щодо неналежного використання державної допомоги, отриману на підставі звітів або з інших джерел. Якщо за результатами перевірки Уповноважений орган має підста-

ви для висновку про недопустимість державної допомоги для конкуренції або про проведення поглибленого аналізу допустимості такої допомоги для конкуренції, він починає розгляд справи.

Якщо за результатами розгляду справи про державну допомогу, розпочатої внаслідок перевірки інформації про незаконну державну допомогу, Уповноважений орган прийняв рішення про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції, така допомога підлягає припиненню та поверненню.

Прозорість системи моніторингу і контролю державної допомоги (ст. 11, 16-17 Закону) забезпечується шляхом:

- відкритості та безоплатності доступу до реєстру державної допомоги всіх користувачів;
- оприлюднення інформації про початок розгляду Уповноваженим органом справи щодо державної допомоги;
- оприлюднення рішень Уповноваженого органу про державну допомогу;
- оприлюднення Уповноваженим органом щороку річного звіту про надання державної допомоги в Україні за попередній фінансовий рік, публікації звіту в газеті «Урядовий кур'єр» та розміщення його на урядовому веб-сайті;
- можливості оскарження рішення Уповноваженого органу повністю або частково в адміністративному суді.

Набрання чинності Законом.

Розділ 9 передбачає поступове введення в дію положень Закону. На сьогодні (з дня, наступного за днем опублікування Закону), набрали чинності такі положення:

- частина друга статті 6 щодо визначення Кабінетом Міністрів України критеріїв оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги;
- частина перша статті 8 щодо визначення Антимонопольного комітету уповноваженим органом у сфері державної допомоги;
- пункти 6-10 частини другої статті 8 щодо розроблення Уповноваженим органом нормативно-правових актів, визначення порядку подання та оформлення повідомлень, розгляду справ щодо державної допомоги, її моніторингу, ведення та доступу до реєстру державної допомоги; визначення форм, вимог та методик, що є необхідними для моніторингу і контролю державної допомоги; здійснення заходів міжнародного співробітництва;
- частина друга статті 14 щодо встановлення Кабінетом Міністрів України порядку повернення незаконної та недопустимої для конкуренції державної допомоги.

2 серпня 2017 року Закон набере чинності у повному обсязі.

Протягом одного року з дня набрання чинності Законом усі надавачі державної допомоги зобов'язані подати Уповноваженому органу повідомлення про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності цим Законом.

Чинна державна допомога, що існувала на день набрання чинності цим Законом, яка відповідно до рішення Уповноваженого органу визнана недопустимою для конкуренції, має бути приведена у відповідність із цим Законом у строк, визначений Уповноваженим органом, але не більш як протягом п'яти років з дня набрання чинності Законом.

Для нотаток

Європейська інтеграція у сфері конкуренції та державної ДОПОМОГИ

Автори:
Д. Черніков, Р. Хорольський

Макет та обкладинка Г. Тищенко

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив"
04071, м. Київ, вул. Нижній Вал 33, офіс 8
тел.: (+38 044) 531 37 68
факс: (+38 044) 425 25 33
e-mail: info@laboratory.kiev.ua
www.parlament.org.ua

Підписано до друку 06.11.2015. Формат 297x210. Папір
офсетний. Обкладинка 300 г/м мелована, блок 150г/м
мелована .
Друк офсетно-цифровий. Умовн. друк. арк. 9,0. Обл.-
вид. арк. 10. Наклад 150 прим.