



Катерина Єфремова

кандидатка юридичних наук, старша наукова співробітниця, заступниця директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України (Харків, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1917-9691>
kateryna.efremova@gmail.com

DOI: 10.33498/opus-2021-11-141

УДК 346.546

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена найбільш уразливій сфері конкурентного законодавства – правовому регулюванню державної допомоги. Авторка наголошує, що розвиток добросовісного конкурентного змагання в Україні неможливий у разі неконтрольованого втручання держави в господарську діяльність окремих суб'єктів господарювання через надання останнім пільг і преференцій, дотацій та інших форм державної допомоги. Особливо небезпечною ця практика стає за відсутності прозорості, при наданні переваг лише обраним суб'єктам господарювання при збереженні жорсткого регулюючого впливу на діяльність інших учасників господарських відносин.

Метою статті є визначення стану правового забезпечення добросовісної конкуренції в Україні при наданні державної допомоги суб'єктам господарювання.

Проаналізовано міжнародні угоди, що стали правовим фундаментом для національного законодавства у сфері надання державної допомоги. Встановлено розбіжності у використаному законодавцем термінологічному апараті, визначено співвідношення понять “державна фінансова підтримка” та “державна допомога”, як загальне та частина. Встановлено недоліки в системі контролю за наданням державної допомоги, зокрема: не передбачається застосування строку давності повернення державної допомоги та відсутність повноважень уповноваженого органу накладати штрафи на суб'єктів господарювання у разі неподання інформації на вимогу уповноваженого органу, подання недостовірної інформації або інформації в неповному обсязі.

Авторка доходить висновку про необхідність дотримання вимог допустимості державної допомоги для забезпечення чесної конкуренції на двох рівнях: міжнародному (відповідно до вимог європейського законодавства державної допомоги щодо імплементації якого Україна взяла на себе зобов'язання) та національному.

Ключові слова: конкурентне законодавство; державна фінансова підтримка; державна допомога суб'єктам господарювання; господарсько-правове регулювання.

© Катерина Єфремова, 2021

В Україні вже не один рік спостерігається економічна криза, особливо в умовах пандемії, через що все більшої актуальності набувають питання, пов'язані зі стимулюванням економіки загалом та підтримкою суб'єктів господарювання зокрема. Розвиток економіки досить складно уявити без існування конкуренції, яка забезпечує формування та функціонування здорового ринкового середовища. Запровадження і захист конкурентних відносин є одним із пріоритетних завдань держави. Тривалий час найбільш уразливою сферою конкурентного законодавства було правове регулювання державної допомоги. Враховуючи зазначене, актуальність цієї статті та перспективи подальшого дослідження теми вбачаються передусім у її своєчасності, беручи до уваги взяті на себе Україною зобов'язання щодо наближення до європейського законодавства та стрімкі процеси удосконалення вітчизняного законодавства у сфері надання державної підтримки та допомоги суб'єктам господарювання.

Що стосується ступеня наукової розробленості питань правового регулювання надання державної допомоги, то цій сфері приділяли увагу такі дослідники, як О. Бакалінська, З. Борисенко, Н. Бугаєнко, О. Дмитрик, О. Костусев, О. Кулик, Н. Лещенко, Г. Лозова, Т. Некрасова, О. Нів'євський, С. Онищенко, О. Плетньова, К. Токарева.

Метою дослідження є визначення стану правового забезпечення добросовісної конкуренції в Україні при наданні державної допомоги суб'єктам господарювання.

Розвиток добросовісного конкурентного змагання в Україні неможливий у разі неконтрольованого втручання держави в господарську діяльність окремих суб'єктів господарювання через надання останнім пільг і преференцій, дотацій та інших форм державної допомоги. Особливо небезпечною ця практика стає в тих випадках, коли відповідна допомога надається непрозоро або невмотивовано лише обраним суб'єктам господарювання при збереженні загального жорсткого регулюючого впливу на діяльність інших учасників господарських відносин.

Правовий фундамент щодо надання державної допомоги в Україні закладено у межах виконання зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво, яка була чинною з 1998 р. до 2017 р.¹. Відповідно до зазначеної Угоди Україна і Європейський Союз (далі – ЄС) узгоджували національні законодавства з питань конкуренції; зобов'язувалися утримуватися від надання державної допомоги підприємствам, виробництву товарів або наданню послуг, які спотворюють або загрожують спотворити конкуренцію; обмінюються інформацією стосовно власних схем допомоги; не застосовують будь-яких заходів, що можуть спотвори-

¹ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Ратифіковано Законом від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text> (дата звернення: 14.11.2021).

ти торгівлю між країнами; у рамках Комітету з питань співробітництва проводять консультації з питань конкуренції; надають допомогу в розробленні правил конкуренції. Крім того, кожна Сторона Угоди повинна була забезпечити умови вільного та відкритого конкурентного змагання при здійсненні державних закупівель (відповідно до вимог глави 8 розділу IV Угоди), та надання державної допомоги (глава 2 розділ X Угоди).

Проте законодавство України у цій сфері довгий час мало фрагментарний і неповний характер. Було декілька спроб на національному рівні нормативного закріплення окремих елементів системи державної допомоги у розрізних законодавчих актах, зокрема: у Господарському кодексі України (далі – ГК України)², Законі України “Про захист економічної конкуренції”³, а також можливість надання регіональної допомоги та положення щодо її надання були закріплені у законах, які встановлюють спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку, і Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”⁴. Врешті-решт на виконання міжнародних зобов'язань України, що виникли внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію)⁵ з метою забезпечення захисту та розвитку конкуренції 1 липня 2014 р. ухвалено базовий у цій сфері Закон України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” (далі – Закон)⁶, який набрав чинності у повному обсязі лише 2 серпня 2017 р.

Закон визначає правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямовані на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги⁷. Положення Закону значною мірою дублюють чинні приписи законодавства ЄС, зокрема положення Договору про функціонування Європейського Союзу та Регламенту № 659/1999. Крім того, Закон містить норми, що відображають судову практику Суду ЄС у справах, пов'язаних із наданням державної допомоги в різних сек-

² Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

³ Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

⁴ Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text> (дата звернення: 14.11.2021).

⁶ Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1555-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

⁷ Там само.

торах економіки. Варто зазначити, що у ньому вперше в чинному законодавстві визначено поняття державної допомоги й умови її надання та отримання. Зокрема, державною допомогою визнається

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 діяльності⁸.

До документів, якими регламентовано питання надання державної фінансової підтримки суб'єктам господарювання, відноситься розгальований перелік нормативно-правових актів, зокрема: Указ Президента "Про державну підтримку малого підприємництва"⁹, закони України "Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні"¹⁰, "Про державну підтримку суднобудівної промисловості України"¹¹, "Про державну підтримку сільського господарства України"¹², постанови Кабінету Міністрів України "Про надання фінансової державної підтримки"¹³, "Про затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на подолання наслідків, спричинених коронавірусною хворобою COVID-19"¹⁴ та ін.

Необхідно наголосити, що відповідно до конкурентного законодавства дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, які вважаються антиконкурентними, забороняються та тягнуть за собою відповідальність. Такими діями є і надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

⁸ Про державну допомогу суб'єктам господарювання (н 6).

⁹ Про державну підтримку малого підприємництва: Указ Президента України від 12 травня 1998 р. № 456/98 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456/98#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

¹⁰ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

¹¹ Про державну підтримку суднобудівної промисловості України: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 774/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

¹² Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

¹³ Про надання фінансової державної підтримки: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF#n9>> (дата звернення: 14.11.2021).

¹⁴ Про затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на подолання наслідків, спричинених коронавірусною хворобою COVID-19: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 200 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2021-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 14.11.2021).

Проте законодавством допускаються винятки, які запроваджені з метою забезпечення національної безпеки, оборони, загальносуспільних інтересів. Так, ст. 16 ГК України визначає можливість надання державою суб'єктам господарювання підтримку у вигляді дотацій. Відповідно до цієї статті такі випадки можуть мати таке обґрунтування: 1) соціальне: а) на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування; б) на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації осіб з інвалідністю; в) на імпорتنі закупівлі окремих товарів; г) послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення; 2) критична соціально-економічна або екологічна ситуація; 3) з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання діяльності суб'єктів господарювання; 4) технічний розвиток; 5) у випадку значного економічного ефекту; б) а також в інших випадках, передбачених законом.

Також відповідно до ст. 16 ГК України видом державної підтримки є компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі. Із наведеного вбачається, що державна підтримка суб'єктів господарювання має фінансовий характер (надається у формі дотацій, компенсацій та доплат), а також законодавець визначає закритий перелік форм такої підтримки суб'єктів господарювання. При цьому для дотацій як однієї з форм державної підтримки чітко визначене її цільове призначення. Що ж стосується компенсацій та доплат, вони можуть надаватися лише окремій категорії суб'єктів господарювання – сільськогосподарським товаровиробникам, які реалізують сільськогосподарську продукцію державі¹⁵.

Крім того, згідно зі ст. 48 ГК України:

1. З метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва органи влади на умовах і в порядку, передбачених законом:

надають підприємцям земельні ділянки, передають державне майно, необхідне для здійснення підприємницької діяльності;
сприяють підприємцям в організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування їх діяльності, підготовці кадрів;
здійснюють первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законом порядку;
стимулюють модернізацію технології, інноваційну діяльність, освоєння підприємцями нових видів продукції та послуг;
подають підприємцям інші види допомоги.

¹⁵ Господарський кодекс України (н 2).

2. Держава сприяє розвитку малого підприємництва, створює необхідні умови для цього¹⁶.

Інші види державної підтримки закріплені у Законі України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні”. У статті 15 зазначено такі види державної підтримки: фінансова, інформаційна, консультаційна підтримка, зокрема й підтримка у сфері інновацій, науки і промислового виробництва, підтримка суб’єктів малого і середнього підприємництва, що провадять експортну діяльність, підтримка у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів та кадрів ведення бізнесу¹⁷.

З огляду на викладені законодавчі приписи, К. Токарева робить висновок, що “державна підтримка малого і середнього підприємництва” за своїм змістовним наповненням є більш широкою категорією, ніж “державна підтримка суб’єктів господарювання”¹⁸. Проте такий висновок є неприпустимим, оскільки державна підтримка суб’єктів господарювання є родовим поняттям відносно державної підтримки суб’єктів малого і середнього підприємництва. Крім того, слід відзначити й відмінності у розмежуванні підтримки суб’єктів господарювання, зокрема, у ГК України закріплено засоби державної підтримки, а у аналізованому законі – види. З урахуванням семантичного тлумачення позначених категорій, робимо висновок про їхню нетотожність. У межах одного виду підтримки можуть застосовуватися різні засоби. Таким чином, детально не зупиняючись на розгляді цих термінів, констатуємо, що нині приписи господарського законодавства потребують подальшого доопрацювання. Як відомо, чіткість, ясність та узгодженість нормативно-правових актів є одним із базових правил юридичної техніки, при застосуванні яких забезпечується якість як самих нормативно-правових актів, так і їх правозастосування.

Окрім державної підтримки для суб’єктів підприємництва передбачено й надання вказаним суб’єктам державної допомоги. Натепер відповідно до Закону державна допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб’єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів. У статті 4 формами державної допомоги суб’єктам господарювання є:

- 1) надання субсидій та грантів;
- 2) надання дотацій;

¹⁶ Господарський кодекс України (н 2).

¹⁷ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні (н 10).

¹⁸ О Дмитрик, К Токарева, “Форми державної допомоги суб’єктам підприємництва: актуальні питання правового регулювання” в Гетьман А та інші (ред), *Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві* (2018) 212.

- 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 інвесторів¹⁹.

Перелік закріплених форм державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності у Законі є достатньо розгалуженим і суттєво відрізняється від тих форм, що закріплені у ГК України та інших актах господарського законодавства. На підставі аналізу актів господарського законодавства можемо констатувати, що поняття “державна підтримка” та “державна допомога” не є тотожними. Як вбачається, вони різняться за змістовим наповненням: державна допомога є більш вузькою за змістом і передбачає лише фінансову допомогу – передачу коштів, акумульованих у відповідному бюджеті або за рахунок інших ресурсів держави чи місцевих ресурсів, а також втрати доходів відповідних бюджетів. “Державна підтримка” – більш широка категорія, нею охоплюється будь-яка підтримка суб'єктів господарювання, окрім фінансової. Зокрема, ідеться про інформаційну, консультативну та організаційно-управлінську підтримку²⁰.

Як зазначено у Річному звіті про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2020 рік:

Державна підтримка є державною допомогою, якщо одночасно виконуються такі умови:

- підтримка надається суб'єкту господарювання;
- фінансування державної підтримки здійснюється за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів;
- підтримка створює переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності;

¹⁹ Про державну допомогу суб'єктам господарювання (н 6).

²⁰ Дмитрик, Токарева (н 18) 213–4.

– підтримка спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції²¹.

Таким чином, надання державної допомоги в багатьох випадках виправдане з погляду інтересів суспільства або окремих його груп. Крім того, підтримка окремих підприємств часто не тільки сприяє підвищенню їхньої конкурентоспроможності, а й може мати загальний позитивний вплив на конкурентне середовище. Проте також треба звернути увагу на негативні наслідки надання державної допомоги, насамперед це неконтрольоване та непрозоре надання державної допомоги, яке стає причиною виникнення корупції у владі через лобіювання певних суб'єктів господарювання²².

На думку О. Бакалінської, поняття “державна допомога”, головним чином, стосується впливу на конкуренцію та торгівлю через надання субсидій, податкових пільг та інших форм державної підтримки. На практиці вона може мати багато форм, до яких відносяться: прямі бюджетні кредити, податкові відстрочки, надання державних гарантій за кредитами, списання боргів та штрафів тощо. Слід зазначити, що, за загальним правилом, “державна допомога” є забороненою та недопустимою для конкуренції. Проте вона може бути дозволена у випадках, передбачених законодавством, після відповідного дослідження та оцінки Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ)²³.

Варто зазначити, що положеннями ст. 263 Угоди про асоціацію передбачено, що

Кожна Сторона забезпечує прозорість у сфері державної допомоги. Для цього кожна Сторона щорічно надсилає іншій Стороні повідомлення про загальний обсяг, види та галузевий розподіл державної допомоги, яка може вплинути на торгівлю між Сторонами. Відповідні повідомлення повинні містити інформацію стосовно цілей, форми, обсягу та бюджету, відомства, що надає допомогу, та, де це можливо, одержувача допомоги. Для цілей цієї статті будь-яка допомога, обсягом менше, ніж 200 000 євро для одного підприємства на три роки, не потребує повідомлення²⁴.

²¹ Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2020 рік, затверджений Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 26 серпня 2021 р. № 17-рп <https://amsu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/0b3/a45/6130b3a45c7dc400334459.pdf?fbclid=IwAR2kaCIG-xQzxBWsoCkdKjGhtdbd6To36dhhf_mVcC7eElbCcMcOO5_cQJ0> (дата звернення: 14.11.2021).

²² С. Онищенко, “Контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання (організаційно-правовий аспект)” (дис канд юрид наук, 2011) 49.

²³ О. Бакалінська, “Тенденції правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання” (04.02.2020) <<https://coordynata.com.ua/tendencii-pravovogo-reguluvanna-derzavnoi-dopomogi-subektam-gospodaruvanna>> (дата звернення: 14.11.2021).

²⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (н 5).

Країни ЄС щорічно подають національні звіти про надану в попередньому році державну допомогу до Єврокомісії через вебінтерфейс. У звітах є цифри державної допомоги на захист навколишнього середовища та енергетики, на розвиток регіонів, на дослідження і розробки, включаючи інновації, на розвиток сільського господарства та рибної галузі, на підтримку малого бізнесу, на відновлення платоспроможності та реструктуризацію компаній, а також інші види допомоги за галузями й формами надання допомоги.

Закон України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” визначив АМКУ Уповноваженим органом з питань державної допомоги. У вересні 2018 р. АМКУ випустив звіт лише за чотири місяці 2017 р. (від дати набуття чинності базовим законом у серпні 2017 р. до 31 грудня 2017 р.). Отже, за чотири місяці в Україні не було зафіксовано жодної державної допомоги. Натомість була державна підтримка на загальну суму 5,6 млрд грн²⁵.

За 2018 р. АМКУ показав державну підтримку та допомогу з різних ракурсів: вказав надавачів та регіони, які подали найбільше повідомлень про нову державну допомогу, показав цифри незначної державної допомоги, назвав отримані форми державного ресурсу та види економічної діяльності, які підтримувалися бюджетним коштом. На відміну від нульових цифр державної допомоги в попередньому році, у 2018 р. АМКУ визнав державне фінансування на 2,7 млрд грн допустимою державною допомогою для розвитку культури. 29 млрд грн бюджетного фінансування залишилося у статусі державної підтримки, з яких близько 22 млрд грн пішли тільки на комунальні підприємства, які були створені органами місцевого самоврядування²⁶.

Отриманий статус державної підтримки означає, що АМКУ не знайшов у державному фінансуванні будь-якої шкоди для конкуренції, а органи влади можуть спокійно поповнювати статутний капітал і покривати поточні витрати комунальних компаній.

Натомість звіт Європейської Комісії за 2018 р. показує, що держави ЄС витратили 116,2 млрд євро, тобто 0,76 % внутрішнього валового продукту (далі – ВВП) на державну допомогу на рівні ЄС. Найбільше – 4,4 млрд євро державної допомоги було надано для захисту навколишнього середовища та енергетичної безпеки в усіх галузях. На всі інші види державної допомоги в усіх країнах ЄС разом – близько 54,8 млрд євро, тобто 0,36 % ВВП²⁷.

²⁵ О Гадомська, ‘Антимонопольний комітет знайшов 29 млрд грн державної підтримки’ [2019] 40 (694) *Юридична газета* <<https://yur-gazeta.com/publications/practice/antimonopolne-konkurentne-pravo/antimonopolniy-komitet-znayshov-29-mlrd-grn-derzhavnoyi-pidtrimki.html>> (дата звернення: 14.11.2021).

²⁶ Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2018 рік: Розпорядження Антимонопольного комітету України 29 серпня 2019 р. № 15-рп <<http://pdd.amc.gov.ua/portal/main/infographicsreport/reportdetails?reportId=125>> (дата звернення: 14.11.2021).

²⁷ Гадомська (н 25).

Продемонстровані цифри завідомо взяті до початку розповсюдження пандемії коронавірусної хвороби, оскільки після 2019 р. більша частина державної фінансової підтримки спрямована на подолання її наслідків.

Із зазначеного вбачається, що наявна в Україні система державної підтримки суб'єктів господарювання нерідко не лише спотворює ринкові відносини, а й створює нерівні умови підприємницької діяльності та знижує ефективність використання обмежених державних ресурсів. Неврахування конкуренції як критерію для цілеспрямованого визначення напрямів та обсягів допомоги держави суб'єктам господарювання знижує ефективність реалізації економічної політики держави стосовно розвитку ринкових відносин.

Як зазначає І. Черниш, щоб наші товари мали безперешкодний доступ на ринки ЄС державна підтримка повинна відповідати конкретним вимогам. До прикладу, візьмемо рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (*OECD*). Основним критерієм такої підтримки є те, що вона не повинна спричинити нечесну конкуренцію та надавати суб'єктам господарювання штучні конкурентні переваги. Якщо окреме підприємство, використовуючи свій вплив, отримує від держави преференції – очевидно, що воно понесе значно менші витрати на виготовлення продукції, ніж інші учасники ринку.

Рішення про державну підтримку приватного бізнесу приймається тільки після отримання дозволу Європейської Комісії після ретельного вивчення її впливу на ринок органами захисту конкуренції (на зразок нашого АМКУ), навіть якщо йдеться про подолання наслідків пандемії *COVID-19* для бізнесу²⁸.

Прийнятною державною підтримкою, відповідно до рекомендацій *OECD*, є: поворотні гранти на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи й охорону довкілля, державні кредити на пільгових умовах, податкові пільги для окремих сфер, а не окремих підприємств, торговельні обмеження відповідно до правил Світової організації торгівлі та вимог інших угод.

Для здійснення оцінки допустимості державної допомоги для тимчасових заходів, спрямованих на підтримку економіки в умовах коронавірусної хвороби *COVID-19*, АМКУ спільно з Проектом ЄС “Підтримка Антимонопольного комітету України у впровадженні правил державної допомоги” (*SESAR*), Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України і Міністерством фінансів України було зробили критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на подолання наслідків, спричинених коронавірусною

²⁸ І Черниш, ‘У держави не може бути “улюбленців” у модернізації промисловості’ (*Економічна правда*, 16.06.2021) <<https://www.epravda.com.ua/columns/2021/06/16/675075>> (дата звернення: 14.11.2021).

хворобою COVID-19, затвержені постановою Кабінету Міністрів у березні 2021 р.²⁹

Відповідно до цієї Постанови допустимою вважається: 1) допомога у розмірі до 400 тис. євро для всіх суб'єктів господарювання, які постраждали внаслідок карантинних заходів, що заважають здійснювати економічну діяльність; 2) інвестиційна допомога для виробництва відповідних товарів, пов'язаних із запобіганням, виникненням, поширенням, лікуванням та профілактикою коронавірусної хвороби COVID-19; 3) допомога у формі нових гарантій за індивідуальними кредитами; 4) допомога у формі компенсації відсоткових ставок за кредитами; 5) допомога у формі відстрочки податкового та/або внеску на соціальне забезпечення; 6) допомога по частковому безробіттю на період карантину.

Крім того, хоч Закон і визначив АМКУ Уповноваженим органом з питань державної допомоги, проте за час реалізації Комітетом своїх повноважень було виявлено недосконалість встановленого правового регулювання, які полягають у прогалинах процесуального характеру, невідповідності нормам Угоди про асоціацію, а також спотворенні застосування правил державної допомоги, що ускладнює належне виконання Комітетом своїх функцій контролю за державною допомогою.

Велика кількість надходжень нотифікацій до АМКУ значно переважає інституційну спроможність органу та збільшує кількість бюрократичних процедур у процесі отримання державної підтримки. За даними річного звіту про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2019 р., до АМКУ надійшло 605 повідомлень, які переважно (87 %) надходили від органів місцевого самоврядування та рішення у більшій частині були про визнання державної підтримки недержавною допомогою³⁰.

Тому необхідно звернути увагу на проєкт Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення контролю та моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання" (далі – Законопроект № 5648)³¹, метою якого є приведення національного законодавства до правил контролю і моніторингу державної допомоги, що закріплені Угодою про асоціацію та, відповідно, *acquis* ЄС, а також удоско-

²⁹ Про затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на подолання наслідків, спричинених коронавірусною хворобою COVID-19 (н 14).

³⁰ Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу щодо проєкту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення контролю та моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання" від 10 червня 2021 р. № 5648 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72198> (дата звернення: 14.11.2021).

³¹ Проєкт Закону про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення контролю та моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання від 10 червня 2021 р. № 5648 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72198> (дата звернення: 14.11.2021).

налення встановленого правового регулювання з метою ефективного функціонування системи контролю і моніторингу державної допомоги.

Зокрема, у Законопроекті № 5648, у визначенні “державна допомога суб’єктам господарювання”, передбачено важливий компонент – вплив на міжнародну торгівлю між Україною та країнами ЄС, який є невід’ємною ознакою для визнання державної підтримки державною допомогою, згідно з положеннями Угоди про асоціацію та відповідного вторинного законодавства ЄС. Такі зміни дадуть змогу зменшити кількість повідомлень, які надходять до АМКУ, оскільки звузить кількість випадків визнання державною допомогою державної підтримки, що у результаті зменшить навантаження на Уповноважений орган, дасть можливість сконцентрувати увагу на більш складних і масштабних справах³².

Крім того, для ефективного та швидкого розгляду повідомлень і справ державної допомоги у Законопроекті № 5648 пропонується розподілити повноваження між Уповноваженим органом та органами Уповноваженого органу (адміністративна колегія (колегії), державні уповноважені Комітету), удосконалити процедуру розгляду повідомлень, справ, перегляду рішень, розгляду заяв про незаконну державну допомогу, а також встановити штраф для суб’єктів господарювання у разі неподання інформації до АМКУ у розмірі 1 % доходу від реалізації продукції за останній звітний рік у межах розгляду справи. Зазначена норма запозичена з акта вторинного законодавства – Регламенту Ради (ЄС) 2015/1589 від 13 липня 2015 р. про встановлення детальних правил застосування статті 108 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – Регламент Ради (ЄС) № 2015/1589)³³.

Запропоновані зміни змогли б заповнити прогалини, які існують у базовому законі. Так, ст. 3 Закону передбачено, що перелік послуг, які становлять загальний економічний інтерес, встановлюється Кабінетом Міністрів України, однак такий підхід концептуально не відповідає чинному законодавству, не передбачається застосування строку давності повернення державної допомоги та відсутні повноваження Уповноваженого органу своїм рішенням накладати штраф на суб’єктів господарювання у межах певного відсотка доходу суб’єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), у разі неподання інформації на вимогу Уповноваженого органу, або подання недостовірної інформації або інформації в неповному обсязі. При цьому варто зауважити,

³² Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення контролю та моніторингу державної допомоги суб’єктам господарювання” (реєстр. № 5648 від 10.06.2021 р.). <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72198> (дата звернення: 14.11.2021).

³³ Регламент Ради (ЄС) 2015/1589 від 13 липня 2015 р. про встановлення детальних правил застосування статті 108 Договору про функціонування Європейського Союзу <<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/radi-es-20151589.pdf>> (дата звернення: 14.11.2021).

що п. 5 ст. 255 Угоди про асоціацію передбачає, що 'Відомство з питань конкуренції затвердить та опублікує документ, у якому роз'яснюються принципи визначення будь-яких штрафних санкцій, що накладаються за порушення законодавства про конкуренцію'³⁴. Такий підхід також відображено в частині положень Регламенту Ради (ЄС) № 2015/1589, положення якого чітко визначають, які принципи мають бути враховані (ст. 8(3)).

Стаття 8(2) Регламенту Ради (ЄС) № 2015/1589 визначає, що періодичні штрафні виплати не повинні перевищувати 5 % середньоденного обороту відповідного підприємства чи асоціації у попередньому робочому році за кожен робочий день затримки, обчислюваного з дати, встановленої у рішенні, доти, доки воно не надасть повну та правильну інформацію, як того вимагає Уповноважений орган.

Висновки. Підтримуючи виділені О. Бакалінською основоположні принципи державної допомоги, серед яких: принципи допустимої й недопустимої допомоги, принцип прозорості схем державної допомоги та публічності інформації, принцип незалежності контролюючих органів та принцип чіткої визначеності форм допомоги, необхідно наголосити на необхідності визначення та дотримання критеріїв допустимості державної допомоги для конкуренції на двох рівнях: міжнародному (відповідно до вимог європейського законодавства державної допомоги щодо імплементації якого Україна взяла на себе зобов'язання) та національному.

Запровадження в Україні законодавчо врегульованого механізму надання та використання державної допомоги має стимулювати економічний розвиток менш розвинутих чи пріоритетних галузей, регіонів, а не окремих суб'єктів господарювання. Встановлення єдиних підходів до врегулювання надання державної допомоги сприятиме усуненню нерівності суб'єктів господарювання перед їх європейськими конкурентами, позбавить останніх можливості використовувати надання державної допомоги в Україні для стимулювання необґрунтованих антидемпінгових та інших захисних заходів, що безпідставно обмежують українських товаровиробників на світових ринках.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. Dmytryk O, Tokarieva K, 'Formy derzhavnoi dopomohy sub'iektam pidpriemnytstva: aktualni pytannia pravovoho rehuliuвання' v Hetman A ta inshi (red), *Pravovi osnovy zdiisnennia hospodarskoi diialnosti v innovatsiynomu suspilstvi* (2018) (in Ukrainian).

³⁴ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (н 5).

Катерина Єфремова

Newspaper articles

2. Hadomska O, 'Antymonopolnyi komitet znaishov 29 mlrd hrn derzhavnoi pidtrymky' [2019] 40 (694) Yurydychna hazeta <<https://jur-gazeta.com/publications/practice/antimonopolne-konkurentne-pravo/antimonopolniy-komitet-znayshov-29-mlrd-grn-derzhavnoi-pidtrimki.html>> (accessed: 14.11.2021) (in Ukrainian).

Theses

3. Onyshchenko S, 'Kontrol za doderzhanniam zakonodavstva pro zakhyst ekonomichnoi konkurentsii pry nadanni ta vykorystanni derzhavnoi dopomohy sub'iektam hospodariuvannia (orhanizatsiino-pravovyi aspekt)' (dys kand yuryd nauk, 2011) (in Ukrainian).

Websites

4. Bakalinska O, 'Tendentsii pravovoho rehuliuвання derzhavnoi dopomohy sub'iektam hospodariuvannia' (04.02.2020) <<https://coordynata.com.ua/tendencii-pravovogo-reguluvannya-derzhavnoi-dopomogi-subektam-gospodaruvannya>> (accessed: 14.11.2021) (in Ukrainian).
5. Chernysh I, 'U derzhavy ne mozhe buty "uliublentsiv" u modernizatsii promyslovosti' (*Ekonomichna pravda*, 16.06.2021) <<https://www.epravda.com.ua/columns/2021/06/16/675075>> (accessed: 14.11.2021) (in Ukrainian).

Kateryna Yefremova

LEGAL REGULATION OF STATE AID TO ECONOMIC ENTITIES IN THE CONTEXT OF ENFORCING FAIR COMPETITION

ABSTRACT. The article is devoted to the most vulnerable area of competition law – the legal regulation of state aid. The author emphasizes that the development of fair competition in Ukraine is impossible in the case of uncontrolled state intervention in the economic activities of individual businesses by providing the latter with benefits and preferences, subsidies and other forms of state aid. This practice becomes especially dangerous in cases when the relevant assistance is provided opaquely or unmotivatedly only to selected business entities while maintaining the overall strict regulatory influence on the activities of other participants in economic relations.

The purpose of the article is to determine the state of legal support for fair competition in Ukraine in the provision of state aid to economic entities.

The author analyzes international agreements that have become the legal basis for national legislation in the field of state aid. Differences in the terminological apparatus used by the legislator are established, the ratio of the concepts "state financial support" and "state aid" is defined as general and part.

Weaknesses in the system of control over the provision of state aid have been identified, in particular, the statute of limitations for the return of state aid and the lack of authority of the authorized body to impose fines on economic entities in case of failure to provide information at the request of the authorized body.

The author concludes that it is necessary to comply with the requirements for the admissibility of state aid to ensure fair competition at 2 levels: international (in accordance with the requirements of European legislation on state aid, the implementation of which Ukraine has committed) and national.

KEYWORDS: competition legislation; state financial support; state aid to business entities; economic and legal regulation.