

**УДК.338**

**Постоєва О. Г.**

експерт проекту ЄС, Ph.D., доцент кафедри економіки, підприємництва та менеджменту ДЗВО «Університет менеджменту освіти»

## **ДОСВІД КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАХИСТУ РИНКОВОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

**Анотація.** У статті висвітлено досвід контролю державної допомоги в Європейському Союзі. Розкрито поняття державної допомоги, правові основи її регулювання, процедури, типи рішень Європейської Комісії щодо заходів допомоги. Розкрито питання виконання зобов'язань України гармонізувати національне законодавство із законодавством ЄС в сфері державної допомоги.

**Ключові слова:** державна допомога, ЄС, Європейська Комісія, Закон про державну допомогу суб'єктам господарювання.

## **ОПЫТ КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ РЫНОЧНОЙ КОНКУРЕНЦИИ**

**Аннотация.** В статье представлен опыт контроля государственной помощи в Европейском Союзе. Раскрыто понятие государственной помощи, правовые основы ее регулирования, процедуры, типы решений Европейской Комиссии о мерах помощи. Раскрыты вопросы выполнения обязательств Украины касательно гармонизации национального законодательства с законодательством ЕС в сфере государственной помощи.

**Ключевые слова:** государственная помощь, ЕС, Европейская Комиссия, Закон о государственной помощи субъектам хозяйствования.

## **THE EUROPEAN UNION EXPERIENCE ON STATE AID CONTROL AND ITS IMPORTANCE FOR THE PROTECTION OF MARKET COMPETITION**

**Abstract.** The article describes the experience of State aid control in the European Union. The concept of State aid, the legal bases for its regulation, procedures, and types of decisions of the European Commission on aid measures are presented. The issue of fulfillment of Ukraine's obligations to harmonize national legislation with EU legislation in the field of state aid has been raised.

**Keywords:** State aid, EU, European Commission, Law on State aid law to undertakings.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.**

Згідно Угоди про асоціацію з ЄС та Договору про Енергетичне співробітництво наша країна зобов'язалась здійснити одне з нелегких завдань - гармонізувати національне законодавство із законодавством ЄС.

У серпні 2017 року в Україні набув чинності Закон про державну допомогу суб'єктам господарювання [1], ухвалений Верховною Радою. Цей Закон виступає правовою основою для нової системи державної допомоги. Функцію контролю за державною допомогою покладено на Антимонопольний комітет України (АМКУ).

У Європейському Союзі уповноваженим органом контролю державної допомоги виступає Європейська Комісія. Вивчення досвіду роботи Європейської Комісії у цьому напрямку є надзвичайно важливим для України для запровадження ефективних правил державної допомоги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні правила державної допомоги діють починаючи з Римського договору 1957 року. Зміст політики змінювався з часом; нинішній режим державної допомоги ЄС розрахований на те,

щоб привести до меншої, але кращої цільової допомоги з метою посилення європейської економіки [3]. У 2012 році Європейська Комісія розпочала процес модернізації державної допомоги, спрямований на скорочення та спрямування державних витрат на сфери що сприяють довгостроковому зростанню та створенню робочих місць. Законність державної допомоги, що надається державами-членами ЄС, регулюється статтями 107-109 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС) та великою кількістю законодавчих актів та вказівок [3]. Багато уваги приділяється до справ, які мають суттєвий вплив на торгівлю на внутрішньому ринку, і комісія вживає заходів для скорочення «бюрократії» в неспірних випадках. Нещодавно прийняті нові правила у конкретних сферах. Тому доречно надати огляд режиму державної допомоги ЄС, щоб зрозуміти, як він функціонує в даний час.

**Мета статті.** Висвітлення особливостей процесу контролю державної допомоги в Європейському Союзі, його значення для захисту ринкової конкуренції, та розуміння змін та викликів щодо процесу контролю державної допомоги в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Розглянемо питання що таке державна допомога та навіщо взагалі потрібно контролювати державну допомогу. Компанія, яка отримує державну підтримку, отримує перевагу перед своїми конкурентами. Тому Договір загалом забороняє державну допомогу, якщо це не обґрунтовано причинами загального економічного розвитку. Щоб забезпечити дотримання цієї заборони в усьому Європейському Союзі, Європейська Комісія відповідає за те, щоб державна допомога відповідала правилам ЄС.

Згідно законодавства ЄС, державна допомога визначається як перевага в будь-якій формі, що надається вибірково суб'єктам господарювання національними державними органами [3]. Отже, субсидії, що надаються фізичним

особам або загальні заходи, відкриті для всіх підприємств, не підпадають під дію цієї заборони і не становлять державну допомогу (приклади включають загальні податкові заходи або законодавство про зайнятість).

Захід державної допомоги повинен мати такі особливості:

- має місце втручання держави або за рахунок державних ресурсів, яке може приймати різноманітні форми (наприклад, гранти, відсотки та податкові пільги, гарантії, державні частки компанії або всієї компанії або надання товарів та послуг на пільгових умовах тощо);
- втручання дає перевагу отримувачу на вибірковій основі, наприклад, конкретним компаніям або галузям промисловості, або компаніям, розташованим у конкретних регіонах;
- конкуренція була або може бути спотворена;
- втручання, ймовірно, вплине на торгівлю між державами-членами.

Незважаючи на загальну заборону державної допомоги, за деяких обставин втручання уряду необхідні для добре функціонуючої та справедливої економіки. Тому Договір залишає місце для ряду цілей політики, щодо яких державна допомога може вважатися допустимою. Законодавство передбачає ці винятки. В ЄС законодавство про державну допомогу регулярно переглядаються з метою підвищення її ефективності для європейської економіки. Комісія приймає нове законодавство, яке приймається у тісній співпраці з державами-членами [3].

Державна допомога перевіряється в ЄС. Європейська Комісія має повноваження щодо розслідування та прийняття рішень. В основі цих повноважень лежить процедура повідомлення, яку, за винятком певних випадків, повинні дотримуватися усі держави-члени.

Відбувся перегляд процесуального регулювання державної допомоги з 2013 введена можливість проведення державних розслідувань галузі допомоги. Розслідування щодо державної допомоги може бути розпочато у випадках, коли

заходи державної допомоги можуть порушити конкуренцію в кількох державах-членах або коли існуючі заходи допомоги вже не допустимі відповідно до нормативно-правової бази.

Заходи допомоги можуть бути здійснені лише після затвердження Комісією. Більше того, Комісія має право повертати недопустиму державну допомогу.

Три Генеральні дирекції Комісії здійснюють контроль за державною допомогою: сільського господарства, рибного господарства та конкуренції для всіх інших галузей.

Компанії та споживачі в Європейському Союзі також є важливими гравцями, які можуть викликати розслідування, подаючи скарги до Комісії. Крім того, Комісія пропонує заінтересованим сторонам представити коментарі через Офіційний журнал Європейського Союзу, коли у неї виникають сумніви щодо допустимості запропонованого заходу допомоги та відкривається офіційна процедура розслідування [3].

Прозорість має важливе значення в питаннях державної допомоги в ЄС. З 1 липня 2016 року набули чинності та стають обов'язковими нові вимоги до прозорості щодо державної допомоги в державах - членах відповідно. Громадяни та компанії можуть легко отримати доступ до інформації про надану допомогу: найменування бенефіціара, сума, місцезнаходження, сектор та ціль.

Метою вимог щодо прозорості є сприяння підзвітності органів, що надають послуги, та зменшення асиметрії на ринку державної допомоги. Додаткову інформацію про всю дозволена державну допомогу в ЄС, включаючи інформацію щодо вимог щодо прозорості, можна знайти в базі даних про конкуренцію (реєстр ISEF Європейської комісії).

В ЄС є чіткі процедури державної допомоги. Стаття 107 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС) встановлює, що допомога, надана державою-членом або за рахунок державних ресурсів, не порушує конкуренцію та

торгівлю в межах ЄС, надаючи перевагу певним компаніям або виробництву певних товарів.

Щоб запобігти тому, що компанії, які ведуть бізнес на внутрішньому ринку ЄС, отримують вибіркові переваги, які спотворюють конкуренцію, ДФЕС встановлює загальну заборону надання державної допомоги [3].

Однак за деяких обставин втручання держави є необхідним для добре функціонуючої економіки для усунення невдач на ринку. ДФЕС залишає місце для ряду цілей політики, які можуть бути підтримані за допомогою державної допомоги та вважаються допустимими на внутрішньому європейському ринку. Комісія несе відповідальність за виконання правил ЄС щодо державної допомоги, насамперед Генеральної дирекції з питань конкуренції.

Розглянемо особливості повідомлення про допомогу.

Контроль державної допомоги ЄС вимагає попереднього повідомлення Комісії про всі нові заходи допомоги. Держави-члени повинні дочекатися рішення Комісії, перш ніж вони зможуть застосувати цей захід. Є кілька винятків із обов'язкового повідомлення, наприклад:

- допомога, яка охоплюється блоковим виключенням (надання автоматичного схвалення для ряду заходів допомоги, визначених Комісією),
- допомога *de minimis* (укр. - незначна), що не перевищує 200 000 євро для одного підприємства протягом будь-якого періоду 3х фінансових років (100 000 євро в секторі автомобільного транспорту) або
- допомога, надана в рамках програми допомоги, вже схваленою Комісією.

Кожне повідомлення має пройти попереднє оцінювання Комісією. Комісія може вимагати інформацію від держави-члена, що повідомляє, якщо повідомлення є неповним. Якщо держава-член не відповість на інформаційний запит у встановлений термін, повідомлення вважається відкликаним. З моменту отримання сповненого повідомлення Комісія має два місяці, щоб вирішити, що:

- захід не містить допомогу в розумінні правил ЄС, і цей захід може бути реалізованим; або
- допомога допустима згідно правил ЄС, оскільки її позитивний вплив переважає спотворення конкуренції і може бути реалізований; або
- залишаються серйозні сумніви щодо допустимості зафіксованого заходу згідно правил державної допомоги ЄС, що спонукає Комісію розпочати поглиблене розслідування. У цьому випадку захід не може бути здійснений до завершення розслідування [3].

Існує також спрощена процедура подання повідомлення. Ця процедура призначена для прискорення більш простих випадків. Щодо певних категорій допомоги та якщо всі умови виконані, Комісія повинна прийняти рішення про затвердження у формі короткої форми протягом 20 робочих днів з дати повідомлення.

Комісія також може відкрити офіційну процедуру розслідування, якщо виявить, що дозволена допомога не використовується.

Також окремі правила є для діючої допомоги, яка була надана до приєднання країни до ЄС.

Ще одне важливе поняття «неправомірна (незаконна) допомога» - це допомога, яка надається без попереднього дозволу Комісії. Комісія повинна негайно вивчити всю отриману ним інформацію стосовно нібито неправомірної допомоги. Якщо дійсно є неправомірна допомога, що стосується випадків повідомлення про допомогу, Комісія спочатку відкриває попереднє розслідування і, якщо сумніви щодо допустимості заходу зберігаються, згодом проводить поглиблене розслідування. Комісія може використовувати заборони отримати інформацію від держав-членів, призупинити подальше надання допомоги або накладати на державу-члена тимчасове зобов'язання щодо стягнення.

У разі остаточного негативного рішення відбудеться повернення вже виплаченої допомоги з відсотками.

В ЄС встановлена офіційна процедура розслідування щодо законності допомоги. Комісія зобов'язана відкрити офіційне розслідування відповідно до статті 108 (2) ДФЕС, якщо у неї є серйозні сумніви щодо допустимості допомоги з правилами державної допомоги ЄС або якщо вона стикається з процедурними труднощами в отриманні необхідної інформації.

Комісія приймає остаточне рішення в кінці формального розслідування. Не існує законного строку для завершення поглибленого розслідування, і його фактична тривалість залежить від багатьох факторів, включаючи складність справи, якість наданої інформації та рівень співпраці з боку відповідної держави-члена [3].

В основному є три можливі результати:

- Позитивне рішення: якщо захід не є допомогою або допомога допустима на внутрішньому ринку.
- Умовне рішення: захід визнається допустимим, але його реалізація залежить від умов, зазначених у рішенні.
- Негативне рішення : Захід є недопустимим і не може бути здійснений.

Справа також може бути закрита після відкликання повідомлення державою-членом.

Повернення допомоги. Якщо Комісія прийняла негативне рішення в контексті допомоги, яка вже була виплачена, Комісія вимагає від держави-члена повернути допомогу з відсотками від бенефіціара (якщо тільки таке повернення не суперечить загальному принципу законодавства ЄС) . У цьому випадку Комісія відкриває «справу про відшкодування» для забезпечення виконання свого рішення. Якщо держава-член не виконає своє рішення, Комісія може направити



його до Європейського суду, не ініціюючи процедуру порушення відповідно до статті 258ДФЕС.

Метою відновлення є усунення не виправданої переваги, наданої компанії (або компаніям), і відновлення ринку до його стану до надання вищезгаданої допомоги. Існує строк позовної давності - десять років для відновлення. Можливий судовий перегляд. Усі рішення та процедурні дії Комісії підлягають перегляду Генеральним судом.

Усі означені вище правила та процедури розроблялися в ЄС десятиліттями. Перед Україною ж стоїть завдання запровадити нову систему протягом декількох років. Реформа державної допомоги має завершитися до 2022 року.

Так у серпні 2017 року набув чинності Закон про державну допомогу суб'єктам господарювання [1]. Згідно Угоди про асоціацію з ЄС та Договору про Енергетичне співробітництво наша країна зобов'язалась гармонізувати національне законодавство із законодавством ЄС. Цей Закон виступає правовою основою для нової системи державної допомоги.

Закон встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги [1].

Відповідно до Закону, АМКУ став уповноваженим органом, що здійснює контроль за наданням державної допомоги та оцінює її доцільність. Його робота стосується як майбутньої підтримки суб'єктам господарювання, так і вже наявної.

Закон і нова система державної допомоги має низку переваг для соціально-економічного розвитку країни.

Державну допомогу в Україні отримує безліч підприємств. Іноді це великі компанії з мільйонними оборотами, іноді – невеликі комунальні підприємства

районного рівня. Форми державної допомоги також відрізняються: найчастіше це або прями дотації, або субсидії або податкові пільги. Об'єднує їх те, що в підсумку держава дає гроші на утримання або відмовляється від свого прибутку на користь важливого для економіки або корисного для громадян країни підприємства.

Згідно Закону, державна допомога суб'єктам господарювання (далі - державна допомога) - 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 [1]. Як і в Європейському Союзі, в Україні закон забороняє державну допомогу, окрім випадків передбаченим законодавством.

На практиці ж державна допомога десятиліттями залишалася «сірою зоною» української економіки. Точні обсяги державної допомоги роками не рахували (останнє дослідження датоване 2013 роком), єдиних правил і критеріїв надання не було, а рішення про підтримку підприємств затверджували з огляду не тільки на економічні, а іноді з політичні або навіть особисті інтереси. Зрештою маємо ситуацію, коли з бюджету країни щорічно виділяються мільярди гривень, але заміряти економічний ефект цих вкладень неможливо [2].

Водночас не було механізму, який би дав можливість легко відстежити, ким, коли і на яких підставах виділяється державна допомога. Міністерства, так само як і обласні і міськадміністрації, самостійно ухвалюють рішення про надання державна допомоги окремим підприємствам. Тому, щоб зрозуміти, яким був обсяг допомоги і чи була вона обґрунтованою, необхідно проводити аудит у кожному окремому випадку. Коли одержувачів тисячі, зробити це дуже складно, а для звичайного громадянина – неможливо. Насамперед тому, що чітких вимог до звітності щодо державна допомоги донедавна не було [2].

Наслідок недостатнього контролю – корупція, виділення мільйонних бюджетів підприємствам, які іноді існують тільки на папері, нецільове використання допомоги, а також викривлення ринкової конкуренції. Одна справа, коли державну допомогу на розвиток отримують дитячі садки, інша – підприємства, що працюють на висококонкурентному ринку. Така допомога призводить до спотворення конкуренції, а вигоду від неї часто отримують керівники підприємства, а не економіка чи жителі країни [2].

Закон покладає на АМКУ завдання зі створення єдиного реєстру державної допомоги, будь-який громадянин зможе побачити, на підтримку яких підприємств йдуть його податки. А власники підприємств – зрозуміти, чи не отримує їхній конкурент несправедливу державну допомогу. Реєстр містить дані про одержувача допомоги, відомство, яке її надало, а також опис преференцій, які отримує підприємство. Інформація буде оновлюватися щороку – надання звітів про державну допомогу тепер є обов'язковим.

Перелік одержувачів допомоги також зазнає змін. Відповідно до вимог ЄС, державна допомога спрямовуватиметься переважно на вирішення соціальних проблем, з якими вільний ринок поки не може впоратися: інновації і розвиток науки, освіта, вирішення екологічних проблем, розвиток малого і середнього бізнесу тощо. Практично для кожної сфери економіки АМКУ спільно з Кабміном і експертами з ЄС розробляє конкретні критерії допустимості державної допомоги.

Разом з тим, дія цього Закону не поширюється на підтримку [1]:

1) у сфері 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 служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

2) 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;

3) проектів, що реалізуються Українським культурним фондом у порядку, встановленому Законом України «Про Український культурний фонд».

Підвищений контроль за державною допомогою допоможе знизити її обсяги, але водночас у разі збільшити коефіцієнт корисної дії. Так, за даними 2013 року, Україна витратила еквівалентно приблизно 6% свого ВВП на державну допомогу, тоді як середній показник у Європі останніми роками не перевищував і 1% [2]. Якщо Україна зможе хоча б трохи наблизитися до європейських показників, це відчутно знизить тиск на державний та місцеві бюджети.

**Висновки.** Отже, нові правила спрямовані на подолання відсутності контролю, нецільовому використанню коштів, спотворенню конкуренції, та сприятимуть підтримці соціально-значущих підприємств, справедливій конкуренції.

В Україні ведеться значна робота над визначенням чітких критеріїв надання нової допомоги, вдосконалюються нормативна база і проводиться роз'яснювальна робота та спеціалізоване навчання як з одержувачами, так і органами влади, які виділяють допомогу, для того, щоб перехід на нову систему був менш болючим для всіх зацікавлених сторін.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон про державну допомогу суб'єктам господарювання. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>

2. Ю. Терентьев. Навіщо Україні нова система держдопомоги / Ю. Терентьев // Новое время: Бизнес – Режим доступу: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/navishcho-ukrajini-nova-sistema-derzhdopomohi-2494043.html>

3. Official Web Site of the European Commission / State Aid Scoreboard. - Режим доступу: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html?fbclid=IwAR3r\\_iZAVcjPH\\_XEKz\\_wAFmmdRc537c-hNOppE5RJRPLI11featGIpDnoQyM](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html?fbclid=IwAR3r_iZAVcjPH_XEKz_wAFmmdRc537c-hNOppE5RJRPLI11featGIpDnoQyM)

*Матеріали подано в авторській редакції*