

УДК 346.542

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.09>**Ірина Феофанова,***провідний юристконсульт юридичного відділу,
аспірант кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Інститут державної допомоги суб'єктам господарювання для Європейського Союзу (далі – ЄС) є одним із механізмів ефективного функціонування внутрішнього ринку, залучення інвестицій та контролю за ефективністю витрачання державних ресурсів. Відповідно до міжнародних договорів Україна має побудувати інститут державної допомоги суб'єктам господарювання за зразком ЄС та імплементувати всі положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода про асоціацію) в національне законодавство. Угода про асоціацію містить конкретні вимоги до України щодо трансформації інституту державної допомоги суб'єктам господарювання. Статтю присвячено дослідженню сучасного стану інституту державної допомоги суб'єктам господарювання в контексті імплементации положень Угоди про асоціацію. Проаналізовано міжнародні зобов'язання щодо контролю за державною допомогою в Україні та їхню роль у захисті інтересів національних суб'єктів господарювання. Опрацьовано програмні стратегічні документи розвитку України в контексті перевтілень інституту державної допомоги. Визначено поточний стан правового інституту державної допомоги суб'єктам господарювання та відповідність положень основного Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» положенням Угоди про асоціацію. Висвітлено найбільш перспективні інструменти державної допомоги суб'єктам господарювання, прийнятні для нашої держави. На основі досліджень встановлено, що на тепер неможливо говорити про завершеність формування в Україні інституту державної допомоги як з точки зору прийняття в повному обсязі національного законодавства та виконання інших вимог Угоди про асоціацію, необхідних для забезпечення ефективної роботи системи моніторингу і контролю державної допомоги, так і щодо виконання цього законодавства всіма учасниками процесу. Зроблено висновок про те, що імплементация у вітчизняне законодавство правил ЄС щодо державної допомоги сприятиме зменшенню обсягів витрат з бюджету держави, підвищенню прозорості державних фінансів, уможливить реструктуризацію збиткових державних компаній та створить рівні конкурентні умови суб'єктам господарювання.

Ключові слова: державна допомога, угода про асоціацію між Україною та ЄС, державна підтримка, суб'єкт господарювання, конкуренція.

Постановка проблеми. Багаторічна практика застосування інструментів державної допомоги у країнах Європейського Союзу в умовах ринкових принципів економічної організації сформувала ефективні механізми регулювання такої допомоги, спрямованої на мінімізацію її негативного впливу на конкуренцію. Досвід реформування інституту державної допомоги має багато країн Європи, що вступили до ЄС. Необхідність таких трансформацій викликана ідеєю, що задля спільного ринку європейських країн необхідні й спільні правила допомоги суб'єктам господарювання, які б не порушували умов конкуренції. З момен-

ту підписання Угоди про асоціацію Україна також вступила на непростий шлях перетворень. Проте реформування інституту державної допомоги означає не лише зближення з Європейським Союзом, а й можливість зменшення витрат з бюджету, здійснення раціоналізації державних ресурсів, реструктуризації державних підприємств та модернізації національної економіки. З огляду на вищенаведене, Україна впевненими кроками здійснює динамічну трансформацію сучасної системи державної допомоги суб'єктам господарювання, яка має відповідати міжнародним (насамперед європейським) стандартам та забезпечувати макси-

мально ефективно використання виділених на цю підтримку державних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Розгляду питань становлення та реформування інституту державної допомоги в Україні присвятили праці чимало вітчизняних вчених. Зокрема, Д. О. Черніков розглядає тенденції у розвитку державної допомоги в Україні з урахуванням підходів ЄС, на основі чого розробляє рекомендації щодо впровадження відповідної європейської практики [1]. Н. М. Бугаєнко проаналізовано систему надання державної допомоги в ЄС і виокремлено пріоритети у підтримці підприємств [2]. Наукові розробки окремих питань даної тематики можна побачити у працях таких науковців, як К. І. Апанасенко, О. О Булана, С. В. Касьянов, Т. В. Некрасова та ін. У західноєвропейській науці питанням аналізу державної допомоги присвячені роботи таких авторів, як А. Біонді, П. Еекхаут, К. Квіглей, К. Бейкон, Е. Шищчак, Х. Хьольцлер, Л. Ханчер тощо. Автори досліджують сутність поняття, етапи формування європейської системи регулювання державної допомоги, визначають передумови модифікації зарубіжного досвіду для вітчизняної економіки. Однак питання економічного змісту та значення державної допомоги, її впливу на економічний розвиток України, а також її правового регулювання як на державному, так і на міжнародному рівні залишаються актуальними.

Метою статті є дослідження впливу імплементації законодавства ЄС стосовно державної допомоги суб'єктам господарювання, передбаченого Угодою про асоціацію, на практику державної підтримки вітчизняних підприємств.

Виклад основного матеріалу. Державна допомога суб'єктам господарювання є одним з інструментів стимулювання господарської діяльності для досягнення економічних, соціальних та політичних цілей, зокрема для підвищення конкурентоспроможності таких суб'єктів на зовнішньому і внутрішньому ринку. Проте надання державної допомоги може негативно позначатися на функціонуванні ринкового механізму попиту і пропонування та системи конкурентних переваг, яка є основою міжнародної торгівлі, спотворювати конкуренцію, призводити до торговельних конфліктів, неефективного витрачання ресурсів. Зобов'язання нашої країни щодо реформування системи державної допомоги закріплені в Угоді про асоціацію (розділ 4 «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», глава 10 «Конкуренція», частина 2 «Державна допомога»). У статтях 262-267 викладе-

но основні засади реформування державної допомоги, заходи щодо забезпечення її прозорості та створення національної системи контролю державної допомоги [3].

Угода про асоціацію 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 із тим його успішне впровадження сприятиме розвитку конкуренції, реалізації дієвої промислової політики, ефективному та прозорому використанню бюджетних коштів та інших державних і місцевих ресурсів.

Згідно з Угодою про асоціацію Україна має здійснити за визначений термін такі кроки перетворень: прийняти національне законодавство у сфері державної допомоги, яке повинно узгоджуватись із правилами ЄС, а вже існуючу допомогу привести у відповідність до критеріїв, визначених в ст. 262 і 264 Угоди про асоціацію; створити незалежний у своїй діяльності орган, який матиме повноваження дозволяти схеми державної допомоги та індивідуальні випадки надання допомоги відповідно до критеріїв, визначених Угодою; створити повний реєстр державної допомоги, привести всі схеми (програми та індивідуальні заходи) державної допомоги у відповідність до критеріїв, визначених Угодою [3].

Щодо прийняття національного законодавства слід зазначити, що у серпні 2017 року набув чинності Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон), який є рамковим і визначає лише загальні правила та принципи функціонування системи державної допомоги. Деталізація цих правил встановлюється на рівні актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ). Проте все ж таки в Законі надано визначення ключових для сфери державної допомоги понять, таких як державна допомога суб'єктам господарювання, надавачі та отримувачі державної допомоги, ресурси держави та місцеві ресурси тощо [4].

Одним із механізмів реалізації Закону є критерії, що затверджуються урядом та відповідно до яких встановлюються механізми оцінки допустимості державної допомоги для конкуренції, її форми, максимальний розмір та категорії отримувачів. Вже розроблено критерії таких категорій державної допомоги: для забезпечення розвитку регіонів; підтримка середнього та малого

підприємництва; на професійну підготовку працівників; на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць; на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання; на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність. Усі вони були сформульовані з урахуванням практики та законодавства ЄС. Із так званих галузевих критеріїв АМКУ розроблено, оприлюднено та проведено громадські обговорення лише щодо критеріїв у вугільній галузі та у банківській галузі.

Сьогодні ще не прийнятими залишаються критерії оцінки допустимості державної допомоги на захист навколишнього природного середовища, проект яких було оприлюднено АМКУ ще у 2017 році для громадського обговорення та який за його результатами, подавався до КМУ на затвердження.

Відповідно до статті 42 Конституції України держава має забезпечувати захист конкуренції у підприємницькій діяльності, що включає в себе контроль за наданням державної підтримки, яка потенційно впливає на конкуренцію в цілому [5]. Разом із тим стаття 16 Господарського Кодексу України, яка визначає можливість надання дотацій та інших засобів державної підтримки суб'єктів господарювання, натомість містить відсылку норму до спеціального закону, який би врегулював відносини державної допомоги та статті 26 цього ж Кодексу, де містяться правила щодо виключних можливостей обмеження конкуренції, які також мають бути врегульовані окремим законом, як це чітко визначено у пункті 3 зазначеної статті [6]. Таким чином, цю прогалину в законодавстві України заповнює саме Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Згідно зі ст. 267 Угоди про асоціацію, Україна зобов'язалась створити національну систему контролю державної допомоги, що передбачає не лише прийняття національного законодавства про державну допомогу, але й створення незалежного у своїй діяльності органу, який мав би повноваження, необхідні для застосування у повному обсязі ст. 262 Угоди (яка визначає принципи сумісності надання допомоги державою з використанням державних ресурсів) [3]. Законом було визначено АМКУ уповноваженим органом, якому доручається здійснювати контроль за допустимістю надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Також у Законі визначені повноваження АМКУ, перелік нормативно-правових актів, які мають бути розроблені та прийняті АМКУ та

Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), основні процесуальні норми (порядок подання та розгляду повідомлень про нову державну допомогу, порядок розгляду справ, перевірку незаконної державної допомоги та неналежного використання державної допомоги, повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, перегляд чинної державної допомоги, реєстр державної допомоги та звітність, та ін.) [4].

Крім того, для забезпечення контролю у сфері державної допомоги АМКУ створив реєстр державної допомоги. Ведення реєстру здійснюється за результатами моніторингу державної допомоги. Реєстр функціонує на Порталі державної допомоги, та, на жаль, інформація вноситься до нього з деяким запізненням [7]. Функціонування реєстру державної допомоги має допомогти населенню краще розуміти, куди саме, з якою метою та в яких обсягах надається державна допомога, тобто куди, з якою метою та в яких обсягах витрачаються сплачені ним податки тощо. Щодо суб'єктів господарювання, то реєстр надає їм можливість отримати інформацію про доступні та попередньо оцінені АМКУ програми державної допомоги, з яких вони можуть отримати допомогу для розвитку бізнесу.

Потрібно також зазначити, що АМКУ має на меті прийняти методіку формування карти регіонального розподілу державної допомоги. Роль цього документа важко переоцінити під час здійснення регіонального розподілу державної допомоги. Вказану методіку, відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік, затверджено розпорядженням КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1106-р, заплановано затвердити до жовтня 2019 [8]. Для ЄС карти регіонального розподілу державної допомоги є важливим інструментом географічного розмежування території ЄС на основі соціально-економічних показників, які визначають рівень добробуту тих чи інших регіонів. Це дає змогу встановити різні максимально дозволені обсяги державної допомоги окремо для забезпечених і для відсталих регіонів на підставі винятків, передбачених статтею 107 Договору про функціонування Європейського Союзу [9]. У цій системі основним показником, який вказує на низький рівень добробуту невеликої країни або регіону більшої країни, є ВВП на душу населення на рівні нижче 75 % від середньоєвропейського. Варто зазначити, що така карта в Україні має бути створена, відповідно до Угоди про асоціацію, до кінця 2020 року.

У частині звітування про державну допомогу Закон зазначає, що надавачі державної допомоги щороку, до 1 квітня наступного

року, зобов'язані надавати інформацію про всю чинну державну допомогу (програми та індивідуальну державну допомогу, незначну державну допомогу, державну допомогу, звільнену від обов'язку повідомлення про державну допомогу згідно зі статтею 7 Закону), що надавалася ними протягом минулого фінансового року. А відповідно, АМКУ щороку, до 1 вересня наступного року, складає річний звіт про надання державної допомоги в Україні за попередній фінансовий рік та подає його КМУ [4]. Такий звіт публікується в газеті «Урядовий кур'єр» та розміщується на урядовому веб-сайті. Згідно зі статтею 263 Угоди про асоціацію, Сторони Угоди щорічно мають надсилати іншій Стороні повідомлення про загальний обсяг, види та галузевий розподіл державної допомоги, яка може вплинути на торгівлю між Сторонами. Відповідна інформація розміщується в мережі Інтернет на веб-сайті з вільним доступом до 31 грудня наступного календарного року. Таким чином, конкуренти вітчизняних отримувачів державної допомоги, так само як і з держав-членів ЄС, можуть зрозуміти, яку державну допомогу надає Україна. Перший звіт з боку України було підготовлено АМКУ в кінці серпня 2018 року з інформацією щодо надання державної допомоги та роботи АМКУ у 2017 році. Звіт доступний для ознайомлення українською та англійською мовами [10].

Нині в Україні триває активний процес модернізації інституту державної підтримки, що передбачає не тільки внесення змін та доповнень до законодавства України у цій сфері, але й вироблення нових механізмів визначення критеріїв відбору суб'єктів господарювання, яким має надаватися така підтримка.

Висновки

Імплементация положень Угоди про асоціацію щодо державної допомоги не тільки має на меті зближення з ЄС, а й сприяє підвищенню ефективності витрачання державних коштів, які виділяються на державну допомогу, забезпеченню прозорості процесу її надання та звітуванню щодо її використання перед громадськістю.

Слід наголосити на тому, що процес імплементации положень Угоди про асоціацію йде впевненими кроками. Проте ще неможливо говорити про завершеність формування в Україні інституту державної допомоги як з точки зору прийняття в повному обсязі національного законодавства, необхідного для забезпечення ефективної роботи системи моніторингу і контролю державної допомоги, так і щодо виконання цього законодав-

ства всіма учасниками процесу. У 2014 році, завдяки прийняттю Закону, закладено фундамент для національного законодавства про державну допомогу, який має сприяти виконанню положень статті 42 Конституції України та статей 16 і 26 Господарського кодексу України. З 2017 р. розпочалася робота системи моніторингу і контролю за державною допомогою, відправною точкою чого стало набуття Законом чинності в повному обсязі. Закон є базовим документом, тому потребує розробки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів. На цей час вже зроблено певні кроки у цьому напрямі.

Законом визначено уповноважений орган з питань державної допомоги (АМКУ), його повноваження, права та обов'язки всіх заінтересованих осіб (надавачів та отримувачів державної допомоги, інших суб'єктів господарювання тощо). Вже ухвалені та набрали чинності процесуальні нормативно-правові акти у сфері моніторингу та контролю державної допомоги, за винятком методики формування карти регіонального розподілу державної допомоги, підготовки та оприлюднення офіційної звітності України у сфері державної допомоги. Частково прийнято «матеріальні» норми законодавства у сфері державної допомоги, а саме критерії оцінки допустимості державної допомоги, але, на жаль, процес їх розробки та прийняття ще не закінчено.

Функціонує Портал державної допомоги, на якому розміщується реєстр державної допомоги, що дає змогу заінтересованим особам отримувати інформацію про державну допомогу. Додатково варто зазначити, що доцільним було б також введення в Кодекс про адміністративні правопорушення відповідальності за порушення норм Закону та розмежування на законодавчому рівні випадків, коли порушення Закону України «Про захист економічної конкуренції» можуть бути допустимим або недопустимим державною допомогою.

Список використаних джерел:

1. Черніков Д.О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ: НІСД, 2013. 48 с.
2. Бугаєнко Н.М. Сучасні тенденції розвитку системи державної допомоги в ЄС. *Статистика України*. 2010. № 1 (48). С. 92–98.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Законодавство України від 27.06.2014р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011. (дата звернення: 31.07.2019).

4. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>. (дата звернення: 01.08.2019).

5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 26.07.2019).

6. Господарський кодекс України: Законодавство України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>. (дата звернення 26.07.2019).

7. Портал державної допомоги : веб-сайт. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/> (дата звернення 20.07.2019).

8. План пріоритетних дій Уряду на 2019 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1106-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-ritetnih-dij-uryadu-na-2019-rik> (дата звернення: 25.07.2019).

9. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями від 25.03.1957 № 994_b06 // Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06. (дата звернення: 20.07.2019).

10. Річні звіти АМКУ 2017 / Офіційний веб-сайт АМКУ. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/140488>. (дата звернення 20.07.2019).

The Institute for State Aid to Businesses for the European Union (hereinafter referred to as the EU) is one of the mechanisms for the efficient functioning of the internal market, attracting investment and controlling the efficiency of spending of public resources. According to international treaties, Ukraine is required to build an institute of state aid to EU business entities and to implement all the provisions of the Association Agreement between Ukraine and the EU (hereinafter - the Association Agreement) into national law. The Association Agreement contains specific requirements for Ukraine to transform the State Aid Institute into economic entities. The article is devoted to the study of the current state of the State Aid Institute for economic entities in the context of the implementation of the provisions of the Association Agreement. The international obligations on control over state aid in Ukraine and their role in protecting the interests of national economic entities are analyzed. Programmatic strategic documents for the development of Ukraine in the context of reincarnation of the State Aid Institute have been elaborated. The current status of the State Aid Legal Institution has been determined and compliance with the provisions of the basic Law of Ukraine "On State Aid to Business Entities" with the provisions of the Association Agreement. The most promising state aid instruments for economic entities acceptable to our country are highlighted. Based on the research it is established that at present it is impossible to state the completion of the establishment of a state aid institute in Ukraine, both from the point of view of the full adoption of national legislation and the fulfillment of other requirements of the Association Agreement necessary to ensure the effective functioning of the system of monitoring and control of state aid, and the implementation of this legislation by all parties involved. It is concluded that the implementation of the EU state aid rules in the national legislation will help reduce the amount of expenditure from the state budget, increase the transparency of public finances, enable restructuring of unprofitable state-owned companies and create a level playing field for business entities.

Key words: state aid, EU-Ukraine association agreement, state support, economic entity, competition.

