



СЕКЦІЯ 4 ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.1 + 347. 129 (477)

ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА НАДАННЯМ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Бакалінська О.О., д. ю. н., доцент,
провідний науковий співробітник відділу правового забезпечення
ринкової економіки

*Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України*

Державна допомога суб'єктам господарювання – підтримка у будь-якій формі за коштів державних ресурсів, що створює переваги на ринку окремим підприємствам, спотворює економічну конкуренцію. Нині Україна знаходиться лише на етапі розбудови такої системи. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» набере чинності у повній мірі з 02 серпня 2017 року та запровадить абсолютно новий підхід контролю за допомогою. З огляду на це, суб'єкти господарювання і надавачі допомоги (органи влади), і фахівці Антимонопольного комітету України мають бути обізнані щодо принципів, критеріїв ЄС у сфері державної допомоги, що дозволить забезпечити ефективне правозастосування в Україні.

Ключові слова: державна допомога, субсидії, моніторинг та контроль.

Государственная помощь субъектам хозяйствования – поддержка в любой форме за счет государственных ресурсов, которая создает преимущества на рынке отдельным предприятиям, ограничивая экономическую конкуренцию. Сейчас Украина находится лишь на этапе развития такой системы. Закон Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» вступит в силу в полной мере со 02 августа 2017 года и предусматривает совершенно новый подход к контролю за помощью, предоставляемой государством. Учитывая это, субъекты хозяйствования и органы власти, осуществляющие финансирование, специалисты Антимонопольного комитета Украины должны быть осведомлены относительно принципов, критериев ЕС в сфере контроля за предоставлением и использованием государственной помощи, что позволит обеспечить эффективное правоприменение в Украине.

Ключевые слова: государственная помощь, субсидии, мониторинг и контроль.

Bakalinska O.O. IMPROVEMENT THE PROVIDING OF STATE AID TO BUSINESS ENTITIES

Getting a positive result from the introduction of state aid to business entities largely depends on the efficiency of regulation and the only possible due to the introduction of monitoring and control of state aid. The Law of Ukraine "On State Aid to business entities" establishes the basic principles of the construction and the procedure for the introduction of a complete functional monitoring and control of state aid to business entities which is defined by the Antimonopoly Committee of Ukraine as an authorized body in this field. It is important to reform the policy and legal regulation of state aid in Ukraine in a way which will create transparent mechanisms of regulation and minimize the negative impact on competition in the provision of such support.

Key words: state aid, subsidies, monitoring and control.

Постановка проблеми. Гарантію захисту державою економічної конкуренції закріплено у ст. 42 Конституції України, що підкреслює важливість цього принципу ринкової економіки для функціонування української держави. Свою реалізацію ця гарантія дістала у державній конкурентній політиці. Обґрунтована та належна державна допомога є допустимим, а в окремих випадках (наприклад, у кризовий період) необхідним інструментом державного регулювання для досягнення загальнонаціональних цілей. Разом з тим, непропорційність державної допомоги, як правило, нівелює позитивні наслідки: підтримка неефективних компаній фактично відбувається за коштів більш ефективних, що у середньо- та довгостроковій перспективі веде до втрати конкурентоспро-

можності країни. Поява будь-яких переваг у суб'єктів господарювання на ринку не у результаті реалізації власної стратегії розвитку суперечить цілям сучасної ринкової економіки. Відбувається спотворення конкуренції, яка сьогодні означає не лише жорстке суперництво, а «цивілізоване змагання на основі дотримання встановлених «правил гри» [1, с. 344].

Аналіз останніх публікацій. Питанням правового регулювання надання державної допомоги приділяли увагу такі дослідники, як М.Я. Бараш, З.М. Борисенко, Н.М. Бугаєнко, О.О. Костусєв, Г.М. Лозова, Т.В. Некрасова, О.В. Нів'євський, С.С. Онищенко, О.О. Плетньова, С.В. Таран.

Мета статті дослідити та визначити шляхи вдосконалення державного контролю за

наданням державної допомоги суб'єктам господарювання.

Результати дослідження. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, стала основною рушійною силою на шляху побудови системи надання «державної допомоги» суб'єктам господарювання. Застосування досвіду європейських партнерів та положень законодавства країн-учасниць ЄС дозволить створити європейську систему моніторингу й контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання, що, у свою чергу, позитивно вплине на розвиток економічної конкуренції в Україні. З огляду на європейський досвід вважаємо за потрібне рекомендувати представникам Уповноваженого органу – Антимонопольного комітету України при кваліфікації заходів підтримки, що надаються суб'єктам господарювання, як державної допомоги визначати, що: підтримка надається за кошти держави або органів місцевого самоврядування; реципієнтом є суб'єкт господарювання; сфера надання підтримки є пріоритетною для економічного і соціального розвитку (цільове та галузеве спрямування державної допомоги); надання підтримки забезпечує перевагу суб'єкта господарювання; внаслідок такої переваги може бути обмежена конкуренція на ринку; отримання підтримки суб'єктом господарювання впливає чи може вплинути на торгівлю чи іншу діяльність суб'єкта господарювання – конкурента або його становище на ринку.

Крім того, у чинному законодавстві мають бути визначені межі підтримки суб'єктів господарювання з боку держави, дотримання яких, не вимагає дозволу з боку антимонопольних органів. При цьому, це не звільняє надавачів державної допомоги від обов'язку повідомляти Уповноважений орган про її надання.

Державне регулювання у сфері конкуренції є напрямом державної політики, спрямованим на вдосконалення правового регулювання господарських й адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання у конкуренції та усунення перешкод у розвитку добросовісного конкурентного змагання [2, с. 55].

По-перше, розвиток національної економіки до ринкового рівня повинен супроводжуватися поступовим упровадженням у всі сфери діяльності держави елементів регулювання, які базуються на відносинах контролю між взаємодіючими суб'єктами. Це означає, що для запровадження ефективної системи надання та використання державної допомоги необхідне запровадження конкурентного контролю у цій сфері. Вітчизняні, іноземні спеціалісти [3, с. 48] та представники АМК України [4, с. 5] неодноразово наголошували на необхідності забезпечення контролю за державною допомогою для захисту економічної конкуренції.

Створення та запровадження дієвої та прозорої системи контролю за наданням та використанням державної допомоги слугува-

тиме системою стримувань та противаг для напрямів державної політики, у рамках яких надається державна допомога, і таким чином забезпечуватиме комплексний підхід до розвитку економіки. Крім цього, відсутність належного контролю за виділенням та використанням державної допомоги призводить до того, що бюджетні кошти часто використовуються неефективно [5, с. 154]. Тому, вважаємо, що за допомогою контролю у зазначеній сфері будуть ефективно використовуватися державні ресурси, вплив від такої діяльності держави на конкуренцію та на суб'єктів господарювання, які працюють на ринку разом з отримувачем допомоги, буде мінімальний.

Державний контроль у сфері економічної конкуренції здійснюється антимонопольними органами у різних формах і напрямках. Особливості реалізації контрольних функцій Антимонопольного комітету України найбільш яскраво проявляються при розподілі контролю на попередній, поточний (оперативний) та наступний [6, с. 156]. При контролі за наданням та використанням державної допомоги відбувається аналогічний розподіл.

Основне місце серед вказаних функцій займає попередній контроль за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання, доцільність застосування якого у цій сфері не викликає сумнівів. Основною формою такого контролю виступає розгляд повідомлень та прийняття за його результатами рішень про допустимість для конкуренції державної допомоги суб'єктам господарювання, а також погодження схем надання державної допомоги органами влади та управління. Метою є попередження та захист суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю від здійснення дій і ухвалення рішень, які можуть заподіяти шкоду економічній конкуренції.

Концепція попереднього конкурентного контролю має значну перевагу: вона дозволяє запобігти спотворенню конкуренції та інші негативні наслідки «антиконкурентної» державної допомоги, а також зберегти державні ресурси та раціоналізувати державне втручання в економіку. Варто відзначити, що специфікою реалізації контрольної функції антимонопольних органів при здійсненні державного регулювання державної допомоги полягає у тому, що контролю підлягають не тільки рішення органів влади, місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління і контролю щодо використання ресурсів державного і місцевого бюджету, а й взагалі всі рішення, зокрема проекти регуляторних та індивідуальних актів, прийняття яких може вплинути на конкуренцію [7, с. 88].

Попередній контроль за дотриманням вимог конкурентного законодавства при прийнятті рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління і контролю здійснюється шляхом погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень, які можуть привести до обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних рин-



ках. Зазначимо, що контроль за дотриманням вимог конкурентного законодавства при прийнятті рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління і контролю є за своїм змістом надвідомчим. Відповідна діяльність здійснюється на підставі ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління і контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання [8]. Зокрема, підлягають погодженню: затвердження концепцій комплексних програм стосовно розвитку галузей, регіонів, окремих секторів економіки; затвердження галузевих та регіональних програм ринкових перетворень, демонополізації економіки, підтримки підприємництва, залучення іноземних інвестицій, місцевих програм приватизації тощо; визначення та уточнення функцій і повноважень асоціацій, концернів, об'єднань підприємств, місцевих органів виконавчої влади щодо суб'єктів господарювання, ін. Таким чином, попри те, що контроль державної допомоги є новим напрямом діяльності антимонопольних органів, методологічна основа контролю і регулювання у суміжній сфері державного регулювання реалізується антимонопольними органами понад двадцять років [9, с. 77].

Слід звернути увагу на Європейський досвід здійснення попереднього контролю у сфері державної допомоги. Країни-члени ЄС, за загальним правилом, не можуть приступати до реалізації програм державної допомоги до їх затвердження Європейською комісією (принцип "standstill"). Крім цього, важливим є розгляд кожного окремого випадку індивідуальної допомоги (ad hoc) та допомоги за схемами (case-by-case control), що значно зменшує можливість залишення деяких проектів поза контролем та, відповідно, зменшує обсяг допомоги, який може спотворити конкуренцію [7, с. 57].

В Україні контроль за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання здійснюється за прикладом Європейського Союзу. Підкреслюємо, що попередній конкурентний контроль за наданням державної допомоги здійснюється саме стосовно «нової державної допомоги» шляхом надання повідомлення, у так званій «заявній» спосіб. Як зазначалося вище, попередній контроль – це контроль, який здійснюється на початку реалізації того чи іншого проекту, до приведення акту до виконання. Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» повідомлення про «нову державну допомогу» – інформація про нові програми державної допомоги або індивідуальну державну допомогу, що подається до Уповноваженого органу для прийняття ним рішення про допустимість державної допомоги для конкуренції. Якщо після надання нової державної допомоги, Уповноважений орган визнає її недопустимою для

конкуренції, то така допомога повинна бути повернута у повному обсязі її отримувачем.

Важливим і одночасно новим засобом державного регулювання у сфері конкуренції є моніторинг державної допомоги. Варто відзначити, що більшість дослідників розглядають моніторинг як частину контрольної діяльності органів державного регулювання або як елемент, інформаційну основу державного регулювання. І попри те, що цей засіб державного регулювання набув свого законодавчого втілення лише у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» вважаємо, що моніторинг державної допомоги – це систематичне збирання та проведення аналізу інформації про державну допомогу з метою здійснення контролю за дотриманням вимог чинного законодавства та рішень Уповноваженого органу з питань державної допомоги, а також підготовка та подання звітною про державну допомогу, *інформування громадськості про надання і використання державної допомоги та соціально-економічний ефект від її надання*. Варто відзначити, що і законодавець, і правозастосовні органи України нівелюють або не визнають за моніторингом дуже важливої функції інформування громадськості та «зворотного зв'язку між громадянами та державою» щодо ефективності використання коштів державного і місцевого бюджетів, зокрема і як державної допомоги.

Моніторинг, переважно, трактують і як систематичне збирання та обробку інформації, що може бути використана для покращення процесу прийняття рішення, а також, опосередковано, для інформування громадськості та як інструмент зворотного зв'язку з метою здійснення проектів, оцінки програм чи вироблення політики. Кожний товарний ринок постійно змінюється під впливом різних факторів, у тому числі державної допомоги та шляхів її використання. Однак, як саморегулюючий механізм, ринок вимагає максимального уникнення втручання з боку держави. Саме тому пасивна форма контролю, до якої відносять моніторинг, і яка характеризується відслідковуванням ситуації та аналізом впливу прийнятих управлінських рішень на суспільні відносини є необхідною для здійснення належного державного управління у цій сфері [10, с. 262]. З іншого боку, одержання повної інформації дозволяє органам державної влади сформувати системне та адекватне уявлення про стан економіки та окремих її елементів, явищ.

Здійснення моніторингу державної допомоги проводиться на основі Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та «Порядку проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання» [11]. Так, відповідно до зазначеного Закону моніторинг державної допомоги визначений як збирання та проведення аналізу інформації про державну допомогу з метою здійснення контролю за дотриманням вимог цього Закону та рішень Уповноваженого органу з питань державної допомоги, визначеного цим Законом, а також підготовка та подання звітною про державну допомогу. Метою проведення моніторингу державної допомоги є здійснення

контролю за дотриманням вимог вищезазначеного Закону та рішень Антимонопольного комітету України, а також підготовка та подання звітності про державну допомогу, забезпечення прозорості надання суб'єктам господарювання державної допомоги, інформування всіх зацікавлених осіб про державну допомогу, забезпечення ефективності функціонування системи державної допомоги в Україні, захисту та розвитку конкуренції.

Моніторинг державної допомоги здійснюється Уповноваженим органом. Інформація про державну допомогу суб'єктам господарювання надається надавачами шляхом щорічного надання інформації про надану державну допомогу, про державну допомогу, надавачі якої згідно з Законом звільнені від обов'язку повідомлення про неї як про нову державну допомогу, а також інформації про незначну державну допомогу. Уповноважений орган здійснює постійний аналіз проектів нормативно-правових актів, що надходять на опрацювання, а також тих, інформація про які є у вільному доступі, чинних нормативно-правових актів на предмет наявності у них будь-яких заходів підтримки у будь-якій формі суб'єктів господарювання за кошт ресурсів держави чи місцевих ресурсів.

Проведення моніторингу державної допомоги має велике значення при зборі інформації про схеми державної допомоги для впорядкування їх в одній системі. На даний момент повноцінно моніторинг державної допомоги не здійснюється, оскільки не набув чинності Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» у цій частині та не створено реєстру. Антимонопольний комітет України здійснює аналіз інформації, яку надають органи державної влади, та надає відповідні консультації з цього питання.

Варто зазначити про особливе значення нового повноваження АМК України щодо введення реєстру державної допомоги, який буде створений на момент набрання чинності законодавства про державну допомогу. Метою введення такого реєстру в ЄС є забезпечення всіх зацікавлених осіб детальною та вільною для доступу (зокрема, через друковані видання та Інтернет) інформацією щодо всіх рішень у сфері державної допомоги, які приймаються Комісією [12, с. 27]. У такий спосіб забезпечується прозорість прийняття рішень уповноваженим органом контролю, яка є гарантією утримання цього органу від зловживань та корупції. Прозорість є важливою характеристикою прийняття рішень конкурентними органами, оскільки для ефективного планування господарської діяльності приватному сектору необхідне чітке розуміння правових обмежень [13, с. 102]. Функціонування та ведення реєстру АМК України здійснюється відповідно до ст. 16 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та відповідно до «Порядку ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання» [14].

Реєстр – єдина державна інформаційна система збору, накопичення та обробки інформації про державну допомогу суб'єктам господарювання, отриманої, зокрема, за ре-

зультатами проведення моніторингу державної допомоги, на підставі інформації про чинну державну допомогу, яка подається надавачами такої допомоги, про нову державну допомогу, що набрала чинності протягом звітного року, у тому числі про ту, надавачі якої підлягають звільненню від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу відповідно до статті 7 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» за кошти ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набуття чинності Законом. Реєстр державної допомоги складається та ведеться Уповноваженим органом і є відкритим та безоплатним для всіх користувачів.

Важливою складовою державного регулювання у сфері державної допомоги є розгляд справи про надання державної допомоги суб'єктам господарювання певному суб'єкту господарювання, що передбачає її оцінку з точки зору допустимості та належності чи недопустимості державної допомоги правилам конкуренції. Варто відзначити, що відповідний аналіз здійснюється і при попередньому та при поточному контролі, оскільки розгляд справи відбувається як на стадії розгляду повідомлення про нову державну допомогу, так і при розгляді незаконної державної допомоги, а також неналежного використання державної допомоги.

Уповноважений орган розпочинає розгляд справи про державну допомогу у разі виявлення обґрунтованих підстав для висновку про недопустимість державної допомоги для конкуренції або про проведення поглибленого аналізу допустимості державної допомоги для конкуренції за результатами: розгляду повідомлення про нову державну допомогу; проведення перевірки інформації про незаконну державну допомогу чи неналежне використання чинної державної допомоги; відкриття Уповноваженим органом рішення згідно з частиною десятою цієї статті. Такий розгляд справи про державну допомогу повинен бути проведений у строк, що не перевищує шести місяців із дати прийняття рішення про початок розгляду. За результатами розгляду справи про державну допомогу Уповноважений орган приймає рішення щодо:

- визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної у повідомленні про нову державну допомогу, такою, що не є державною допомогою відповідно до цього Закону, у тому числі внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання;

- допустимості нової державної допомоги для конкуренції, у тому числі внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання;

- допустимості нової державної допомоги для конкуренції за умови виконання надавачем та отримувачами державної допомоги встановлених Уповноваженим органом зобов'язань;

- визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції;

- припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції [15].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо наступне:



1) розробка законодавства про державну допомогу на основі норм і директив ЄС призводить до необхідності узгодження нормативної термінології чинного законодавства.

2) національне законодавство про державну допомогу не містить положення стосовно критеріїв оцінки допустимості для конкуренції державної допомоги. Враховуючи проаналізований зарубіжний досвід, варто зазначити, що в ЄС визначено такі категорії державної допомоги як: «горизонтальна», «галузева» та «регіональна» як особливий вид горизонтальної. Для кожної категорії існують різні положення стосовно критеріїв оцінки допустимості для конкуренції. Відсутність таких категорій у національному законодавстві не дозволяє визначити критерії оцінки допустимості для конкуренції державної допомоги.

3) У чинному законодавстві мають бути визначені межі підтримки суб'єктів господарювання з боку держави, дотримання яких не вимагає дозволу з боку антимонопольних органів. При цьому, це не звільняє надавачів державної допомоги від обов'язку повідомляти Уповноважений орган про її надання.

4) закріплення ознак та форм державної допомоги у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не повністю врегулює питання віднесення того чи іншого заходу підтримки до державної допомоги. Проблемою нового законодавства про державну допомогу є відсутність процедури визначення заходу підтримки, передбаченого законодавством як державної допомоги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Споживчий ринок України: методологія дослідження та регулювання : [монографія] / за ред. Л.О. Лігоненко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 379 с.
2. Господарське право : [підруч.] / Заг. ред. Д.В. Задихайла, В.М. Пашкова. – Х. : Право, 2012. – 720 с.
3. Коцюба О. Правила конкуренції. Державна допомога. Банкрутство / О. Коцюба, О. Бірюков, М.С. Масбаум,

Д. Фуке // Український правовий часопис. – 2004. – № 5. – С. 45-56.

4. Костусев О. Виступ на відкритті круглого столу / О. Костусев // Збірка виступів учасників круглого столу «Контроль за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання як складова державної конкурентної політики». – Київ, 2005. – С. 5.

5. Костусев О.О. Конкурентна політика в Україні : [монографія] / О.О. Костусев. – К. : КНЕУ, 2004. – 310 с.

6. Бакалінська О.О. Організаційно-правові засади захисту економічної конкуренції в Україні : [монографія] / О.О. Бакалінська. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – С. 190.

7. Онищенко С.С. Контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Онищенко. – Київ, 2011. – 222 с.

8. Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання : затверджено Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 01.04.94 р. № 4-р. (зі змінами та доповненнями).

9. Бакалінська О.О. Шляхи вдосконалення державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства / О.О. Бакалінська // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 1. – С. 76–78.

10. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – Том 1. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

11. Про порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 28 грудня 2015 р. № 43-рп // Офіц. вісник України. – 2016. – №12. – Ст. 528.

12. Ryan S. Recent developments in the area of State Aid and State Aid reform in the EU / Stephen Ryan // Taiex Seminar. – Kyiv, 4-5 March 2008. – 31 с.

13. Конкурентне право та політика в Україні : Огляд ОЕСР (00 2008 1N 3P1) № 88923, 2008. – 120 с.

14. Про Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 28 грудня 2015 р. № 43-рп // Офіц. вісник України. – 2016. – № 12. – Ст. 528.

15. Про Порядок розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 12 квітня 2016 р. № 8-рп // Офіц. вісник України. – 2016. – № 40. – Ст. 1530.