

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА РАХУНОК ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ РЕСУРСІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ В УКРАЇНІ ТА ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

FEATURES OF THE STATE AND LEGAL REGULATION OF AID TO ECONOMIC ENTITIES AT THE EXPENSE OF STATE AND LOCAL RESOURCES IN MODERN CONDITIONS IN UKRAINE AND THE EU: A COMPARATIVE ASPECT

Петрова Н.О., доктор філософії спеціальності 081 «Право»,
доцент кафедри міжнародних відносин
Сумський національний аграрний університет

Нежевело В.В., доктор філософії спеціальності 081 «Право»,
старший викладач кафедри приватного та соціального права
Сумський національний аграрний університет

Стаття присвячена дослідженню державно-правового регулювання допомоги суб'єктам господарювання за рахунок державних та місцевих ресурсів у сучасних умовах воєнного стану, правовідносин у сфері державної допомоги.

Проаналізовано стан нормативно-правового регулювання державної допомоги в умовах воєнного стану в Україні. Встановлено, що законодавство у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання підлягло змінам. Зокрема, було внесено зміни до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», внаслідок яких відбулося спрощення механізму надання суб'єктам господарювання державної допомоги під час дії воєнного стану та протягом року після його завершення або скасування, відбулося припинення дії положень ряду статей. Встановлено, що державна допомога, що надається під час дії воєнного стану, є допустимою. Надавачі державної допомоги звільняються від обов'язку: повідомлення про нову державну допомогу та про пропозиції щодо внесення змін до умов чинної державної допомоги, якщо така державна допомога надається під час дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування; подання інформації про чинну державну допомогу, надану під час дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування.

Проаналізовано міжнародний досвід правового регулювання державної допомоги ЄС в умовах війни Росії проти України. В ЄС запроваджується тимчасовий, спрощений механізм та правила моніторингу й контролю за державною допомогою.

Надано пропозиції щодо важливості розгляду міжнародного досвіду під час державно-правового регулювання, що полягає в запровадженні тимчасового, спрощеного механізму і правил моніторингу та контролю за державною допомогою під час воєнного стану. Запропоновано в діяльності Антимонопольного комітету України актуалізувати застосування безпосереднього (самоініціативного) одержання – виявлення, збирання інформації про незаконну державну допомогу, чи неналежне використання державної допомоги.

Ключові слова: державно-правове регулювання, державна допомога, державна підтримка, державні та місцеві ресурси, воєнний стан, міжнародне право, порівняння міжнародного досвіду, євроінтеграція, моніторинг та контроль державної допомоги, правовідносини.

The article is devoted to the study of state-legal regulation of aid to economic entities at the expense of state and local resources in modern conditions of martial law, legal relations in the sphere of the state aid.

The state of regulatory and legal regulation of state aid in the conditions of martial law in Ukraine is analyzed. It has established that the legislation in the field of state aid to economic entities has changed. In particular, amendments were made to the Law of Ukraine "On the State Aid to Economic Entities". The mechanism for providing economic entities with state aid during martial law and within a year after its termination or cancellation has been simplified. It has been established that state aid that is provided during martial law is permissible. Providers of state aid are exempted from the obligation to: notify of new state aid and of proposals to amend the conditions of current state aid, if such state aid is provided during martial law and within one year after its termination or cancellation; submission of information on current state aid that is provided during martial law and within one year after its termination or cancellation.

The international experience of legal regulation of EU state aid in the conditions of Russia's war against Ukraine is analyzed. A temporary, simplified mechanism and rules for monitoring and controlling state aid are being introduced in the EU.

Proposals are made regarding the importance of considering international experience during state-legal regulation, which consists in the introduction of a temporary, simplified mechanism and rules for monitoring and controlling state aid during martial law. It is proposed to actualize the using of direct (self-initiated) monitoring obtaining in the activities of the Antimonopoly Committee of Ukraine – detection, collection of information about illegal state aid or improper using of state aid.

Key words: state legal regulation, state aid, state support, state and local resources, martial law, international law, comparison of international experience, European integration, monitoring and control of state aid, legal relations.

Постановка проблеми. Витрачання державних та місцевих ресурсів завжди потребує пильної уваги з боку суспільства та моніторингу і контролю з боку держави в особі уповноважених органів задля попередження корупційних ризиків, нерівномірного розподілу ресурсів, запобігання безконтрольного їх використання та витрачання, надання невинуватеної переваги у вигляді різного виду підтримки одному суб'єкту господарювання перед іншим, спотворюючи при цьому конкуренцію. Використання таких публічних ресурсів буде ефективним, у разі їх спрямування на забезпечення цілей національного або регіонального сталого розвитку, добробуту та покращення життя населення, звичайно, з дотриманням правил конкурентного законодавства, що здійснюється в межах передбаченого механізму державно-правового регулювання.

Актуалізація дослідження особливостей державно-правового регулювання полягає в необхідності удосконалення вітчизняного законодавства, виконуючи зобов'язання держави щодо його гармонізації з європейськими правилами та положеннями, зокрема, Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Особливої актуальності приведення у відповідність вітчизняного законодавства з європейським є отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС у 2022 році [1].

Науково-практичними дослідженнями у сфері державно-правового регулювання підтримки суб'єктам господарювання за рахунок державних та місцевих ресурсів у різних галузях народного господарства займалися: Арістова І.В., Бакалінська О.О., Битяк Ю.П., Григор'єва Х.А., Запара С.І., Курман Т.В., Крав-

цова Т.М., Ліллемяе О.Е., Лічак Д.В., Роговенко О.В., Феофанова І.М. та ін.

Разом з тим, враховуючи воєнний стан в Україні, що зумовлює особливий підхід до адміністрування витрачання державних та місцевих ресурсів вважаємо необхідним дослідити особливості державно-правового регулювання та напрямки його вдосконалення у сфері надання допомоги суб'єктам господарювання за рахунок державних та місцевих ресурсів у сучасних умовах, як в Україні, так і в Європейському Союзі.

Метою статті є дослідження особливостей державно-правового регулювання допомоги суб'єктам господарювання за рахунок державних та місцевих ресурсів у сучасних умовах.

Увага до удосконалення державно-правового регулювання державної допомоги в усіх сферах обумовлюється сучасними особливими обставинами, що виникли через повномасштабне вторгнення Російської Федерації до України, негативні наслідки якого безумовно відчутні і в Європейському Союзі. Враховуючи міжнародні зобов'язання в даній сфері, Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 1 липня 2014 року № 1555-VII (далі – Закон № 1555-VII), набуття чинності якого відбулося 2 серпня 2017 року встановлено правила моніторингу та контролю за державною допомогою суб'єктам господарювання, що здійснює Антимонопольний комітет України, як Уповноважений орган з питань державної допомоги. Зі введенням воєнного стану в Україні, законодавство, що стосується надання та використання державної допомоги суб'єктам господарювання зазнало змін. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до п. 5 (2) розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо застосування його положень в період дії правового режиму воєнного стану № 2175-IX від 01.04.2022 року, відбулося спрощення механізму надання суб'єктам господарювання державної допомоги під час дії воєнного стану та протягом року після його завершення або скасування: «під час дії воєнного стану норми статей 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 цього Закону та інші норми законодавства, що впливають із зазначених статей цього Закону, не застосовуються. Державна допомога, що надається під час дії воєнного стану, є допустимою. Надавачі державної допомоги звільняються від обов'язку: повідомлення про нову державну допомогу та про пропозиції щодо внесення змін до умов чинної державної допомоги, якщо така державна допомога надається під час дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування; подання інформації про чинну державну допомогу, надану під час дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування» [2; 3]. Таким чином, заходи щодо моніторингу та контролю державної допомоги, що надається під час дії воєнного стану суб'єктам господарювання призупинені на час воєнного стану та протягом року після його припинення чи скасування. Разом з тим погоджуємося, що «такі законодавчі доповнення не сприяють правовій визначеності, адже з них не є очевидними чи функціонуватимуть механізми щодо визнання державної допомоги незаконною чи такою, що використовується неналежно, та як відповідні органи публічної влади реалізовуватимуть повноваження в цій сфері з його прийняттям» [4]. Особливо це стосується періоду поствоєнного стану, коли повинні запрацювати механізми моніторингу та контролю за державною допомогою. Зазначається, що наразі існує «ризик небезпечних наслідків для економіки держави в умовах особливого періоду через надто широку дерегуляцію, необмежені дискреційні повноваження надавачів державної допомоги та фактичну невідконтрольність суб'єктів господарювання, які за такою допомогою звертатимуться» [4]. Разом з тим, виходячи з положень

законодавства, моніторинг чинної державної допомоги, наданої до введення воєнного стану, не припиняється.

Безумовно, через завдані численні збитки суб'єктам господарювання, громадам, під час війни потребується відновлення, підтримка різного ступеню та за рахунок різних джерел. «Більшість суб'єктів господарювання різноманітних організаційно-правових форм та форм власності опинилися майже на межі банкрутства через скрутний фінансовий стан. У такому випадку майже єдиним «рятувним колом» є реальна своєчасна допомога з боку держави конкретним її отримувачам» [5, с. 860].

На відміну від України, в ЄС реакцією на військову агресію Росії є не скасування чи призупинення процедур моніторингу та контролю, а запровадження тимчасового, спрощеного механізму і правил моніторингу та контролю за державною допомогою. Основні правила державної допомоги, що надається державами ЄС, містяться у статтях 107–109 Розділу 2 Договору про функціонування Європейського Союзу [6] (далі – ДФЄС), Регламенті Комісії (ЄС) № 1407/2013 від 18 грудня 2013 року про застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до допомоги *de minimis* та ін. [7], в яких наявні положення, якими передбачено критерії визначення заходів державної допомоги, а також загальні вимоги щодо проведення контролю за наданням такої допомоги та існують додатково окремі акти, що регулюють сферу державної допомоги.

Стосовно державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, то Розділом III ДФЄС (ст. 38–44) передбачено державно-правове регулювання в рамках Спільної сільськогосподарської політики ЄС (Common Agricultural Policy – CAP). Деяка державна допомога потребує схвалення Європейською Комісією, а також існують такі положення, відповідно до яких державна допомога не потребує такого схвалення. Так, відповідно до ст. 42 ДФЄС, положення розділу, що стосуються правил конкуренції, застосовуються до виробництва та торгівлі сільськогосподарською продукцією лише в межах, визначених Європейським Парламентом і Радою [6], тобто існує можливість надавати державну підтримку в межах окремих державних, регіональних програм, із врахуванням загальних спільних цілей сільськогосподарської політики країн-членів ЄС, що передбачені спільною сільськогосподарською політикою ЄС, але з дотриманням правил єдиного європейського законодавства.

Натомість, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України № 1555-VII, дія даного Закону не поширюється на підтримку, зокрема, у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства. Це означає, що державна підтримка вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції наразі врегульовується іншими нормативно-правовими актами, а, отже, не є об'єктом моніторингу відповідно до законодавства про державну допомогу суб'єктам господарювання. «Таке виключення сільського господарства зі сфери правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання обумовлено тим, що до України не застосовуються правила Спільної сільськогосподарської політики ЄС» [8, с. 50].

З метою надання можливості державам-членам ЄС підтримувати економіку внаслідок війни Росії проти України, для реалізації державних планів та проектів відновлення економіки, було прийнято Повідомлення Комісії про тимчасові кризові рамки заходів державної допомоги для підтримки економіки після агресії проти України з боку Росії 2022/С 131 I/01 [9], до якої вже були внесені зміни 20 липня 2022 року та 28 жовтня 2022 року. Згодом, в 2023 році були прийняті оновлені Тимчасові кризові та перехідні рамки заходів державної допомоги, що застосовуються з 9 березня 2023 року [10]. Дані нормативно-правові акти направлені допомогти прискоренню інвестицій та фінансування виробництва чистих техно-

логій у Європі. Нова система дозволить державам-членам надавати обмежені суми допомоги компаніям, які постраждали від поточної кризи, або відповідних санкцій і контрсанкцій; забезпечити наявність достатньої ліквідності для підприємств; компенсувати компаніям додаткові витрати, понесені через надзвичайно високі ціни на газ та електроенергію [11] тощо. Таким чином, незважаючи на появу нових обставин у вигляді негативних наслідків війни Росії проти України, за законодавством ЄС моніторинг та контроль за державною допомогою не зупиняється, проте така допомога може вважатися сумісною на підставі статті 107(3) (b) ДФЄС [10].

Слід зазначити, що для України статус кандидата в члени ЄС ще більше спонукає до прийняття такого законодавства, яке б відповідало європейським стандартам, було євроінтегрованим. Очевидно, що за дотриманням міжнародних зобов'язань щодо гармонізації законодавства здійснюють спостереження та оцінювання. Так, Аналітичний звіт Європейської Комісії щодо відповідності законодавству Європейського Союзу та висновок щодо заявки України на членство в Європейському Союзі показує стан відповідності вітчизняного законодавства *acquis* ЄС, визначає його перспективні напрями удосконалення, а також робиться висновок про необхідність продовження діяльності в напрямку приведення законодавчої бази у сфері конкуренції та державної допомоги у відповідність з певними частинами *acquis* ЄС [12]. Продовження роботи над удосконаленням правового регулювання відбуватиметься відповідно до Плану заходів з удосконалення механізму державної допомоги суб'єктам господарювання, яким передбачається нормативно-правове забезпечення проведення моніторингу та здійснення контролю за наданням державної допомоги, звичайно, з врахуванням положень щодо воєнного стану, здійснення заходів з моніторингу, а також організаційно-технічного забезпечення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання [13].

Після завершення чи скасування воєнного стану Уповноваженому органу з питань державної допомоги – Антимонопольному комітету України в межах державно-правового регулювання державної допомоги слід активізувати моніторинг державної допомоги, контроль за її наданням та використанням, що значно покращить ефективність та прозорість використання державних та місцевих ресурсів. Дієвим, на наш погляд, може бути застосування перевірки інформації про незаконну державну допомогу чи неналежне використання державної допомоги (згідно ст. ст. 12, 13 Закону № 1555-VII) у спосіб безпосереднього

(самоініціативного) одержання – виявлення збирання інформації Антимонопольним комітетом України (за допомогою спостереження, обліку, аналізу, попередньої перевірки), зокрема, перевірки схем підтримки суб'єктам господарювання на відповідність правилам державної допомоги і умовам діючого законодавства у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема, пошуку за власною ініціативою та виявлення незаконної державної допомоги, а також відстеження зареєстрованих законопроектів, що мають ознаки державної допомоги [8].

Висновки. Складні обставини воєнного стану, постійна загроза воєнних дій в Україні пояснюють послаблення державного регулювання державної допомоги, що проявляється, зокрема, у вигляді призупинення моніторингу та контролю за державною допомогою суб'єктам господарювання, яка надається за рахунок державних та місцевих ресурсів під час воєнного стану. З одного боку, така дерегуляція спростить надання державної допомоги, пришвидшить її надходження до отримувача, сфокусується на найбільш вразливих секторах економіки та потребуючі суб'єкти господарювання, з іншого боку, може призвести до неконтрольованого та безпідставного й непрозорого витрачання публічних ресурсів, що в довгостроковій перспективі призведе не тільки до безпідставного порушення балансу в конкурентних позиціях суб'єктів господарювання, зменшить ресурси, а й знизить довіру до публічної влади з боку вітчизняного й міжнародного суспільства.

Варто взяти до уваги та розглянути міжнародний досвід, який вказує, що в ЄС реакцією на військову агресію Росії є не скасування чи призупинення процедур моніторингу та контролю, а запровадження тимчасового, спрощеного механізму і правил моніторингу та контролю за державною допомогою. В такому разі активізацією діяльності Антимонопольного комітету України, як Уповноваженого органу з питань державної допомоги після завершення чи скасування воєнного стану може бути застосування перевірки інформації про незаконну державну допомогу чи неналежне використання державної допомоги (згідно ст. ст. 12, 13 Закону № 1555-VII) у спосіб безпосереднього (самоініціативного) одержання – виявлення збирання інформації Антимонопольним комітетом України.

Продовження удосконалення правового регулювання сфери державної допомоги, слідування запланованим організаційно-правовим заходам, що пов'язані з реформуванням, гармонізацією вітчизняного та міжнародного законодавства у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, стане перевагою для України, як кандидата в члени ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf> (дата звернення 24.05.2023).
2. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#n183> (дата звернення 25.05.2023).
3. Про внесення зміни до пункту 5² розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо застосування його положень під час дії воєнного стану від 1 квітня 2022 року № 2175-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2175-20#Text> (дата звернення 25.05.2023).
4. Георгієвський Ю.В. Проблеми правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в умовах воєнного стану в Україні. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2022/11/georgiievskiy_thesis.pdf (дата звернення 25.05.2023).
5. Феофанова І.М. Державна допомога суб'єктам господарювання в умовах воєнного стану. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): у 2 т.: матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.). С. 860–863. URL: <https://hdl.handle.net/11300/20385> (дата звернення 25.05.2023).
6. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 25.05.2023).
7. Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1407> (дата звернення 25.05.2023).
8. Петрова Н.О. Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні. дис. ... докт. філософії. 081. Право. Суми. 2021. 293 с.
9. Communication from the Commission Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia 2022/C 131 I/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2022.131.01.0001.01.ENG> (дата звернення 25.05.2023).

10. Communication from the Commission Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia 2023/C 101/03/. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2023%3A101%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C_2023.101.01.0003.01.ENG (дата звернення 25.05.2023).

11. The European Commission. State aid: Commission adopts Temporary Crisis Framework to support the economy in context of Russia's invasion of Ukraine. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1949 (дата звернення 25.05.2023).

12. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 1.2.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf (дата звернення 25.05.2023).

13. Про затвердження плану заходів з удосконалення механізму державної допомоги суб'єктам господарювання: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2022 р. № 476-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 25.05.2023).