

**Київський національний торговельно-економічний університет**

**Кафедра міжнародного публічного права**

**ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на тему:

**"ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ  
ДОПОМОГОЮ СУБ'ЄКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС"**

Студентки 2-го курсу, 10м групи,  
спеціальності «Міжнародне право»

Корчинської Яни  
Павлівни

Науковий керівник  
професор,  
кандидат юридичних наук

Анцелевич  
Герольд  
Олександрович

Керівник освітньо-  
професійної програми  
доктор юридичних наук,  
доцент

Дешко Людмила  
Миколаївна

**Київ 2018**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ СУБ'ЄКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС.</b> ....	9
1.1. Поняття та види контролю за наданням державної допомоги в ЄС. ....	9
1.2. Принципи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС. ....	19
1.3. Правове забезпечення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС. ....	28
<b>РОЗДІЛ ІІ. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ СУБ'ЄКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС</b> .....	39
2.1. Суб'єкти контролю за наданням державної допомоги в країнах-членах ЄС: загальна характеристика та повноваження. ....	39
2.2. Форми та методи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС. ....	53
2.3. Імплементация наднаціональних принципів контролю в правовій системі України. ....	58
<b>РОЗДІЛ ІІІ. ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ СУБ'ЄКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.</b> ....	71
3.1. Відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил надання державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС. ....	71
3.2. Перспективи розвитку контролю за наданням державної допомоги в ЄС. ....	77
3.3. Реформування системи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні: проблеми запозичення європейського досвіду. ....	80
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	92
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	97

## ВСТУП

В сучасних умовах глобалізованого світу однією з основних тенденцій розвитку національних правових систем є уніфікація законодавства, його зближення і взаємопроникнення. Ідеї та принципи, успішно апробовані в одних державах, нерідко стають об'єктом запозичення в інших. Позитивний досвід зарубіжних держав у сфері контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах ЄС в сучасних умовах потребує вивчення з метою творчого використання в процесі вдосконалення форм і методів вітчизняного контролю.

В умовах динамічного зміни політичних, економічних і соціальних орієнтирів сучасного світу, подолання наслідків світової фінансової кризи важливим чинником розвитку суспільства виступає поглиблення міжнародного співробітництва вчених та практичних фахівців в області надання державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності та контролю за наданням такої державної допомоги.

Крім того, розвиток ринкових відносин, інтеграція капіталу різних суб'єктів господарювання та невизначеність зовнішнього середовища ускладнюють форми і методи управління в сфері контролю.

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.

**Актуальність магістерської роботи.** Окрім зазначеного, врахування досвіду зарубіжних держав у будь-якому науковому дослідженні дозволяє, на мою думку, не тільки отримати важливі науково-практичні результати, але й уникнути застосування помилкових підходів, які мали місце у практиці таких держав. З огляду на зазначене, актуальність магістерської роботи пов'язана з



відсутністю на теренах сучасної України ґрунтовних досліджень, в яких проаналізовано механізм правового регулювання контролю Європейського Союзу у сфері надання державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, систему органів, що його здійснюють, їх завдання, повноваження, взаємозв'язки, координацію діяльності між собою та інші найважливіші аспекти.

Державна допомога набула широкого розвитку у практиці країн ЄС. Її правила є цілісним механізмом, що забезпечує ефективне спрямування бюджетних та інших ресурсів держав-членів ЄС на проведення структурних перетворень в економіці та підвищення конкурентоспроможності суб'єктів спільного ринку ЄС. При цьому, однією із основних функцій ЄС на сьогодні залишається контроль за наданням державної допомоги, належність якого забезпечує ефективне використання державних коштів. Зважаючи на інтеграцію законодавства України до законодавства ЄС, одним із завдань, яке покладається на національні органи – є розробка системи контролю за бюджетними асигнуваннями. Саме тому теоретико-практичне дослідження такого питання як правове регулювання контролю за державною допомогою суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС прямо впливає на подальшу нормотворчість в сфері запровадження Україною механізмів контролю у відповідності до вимог ЄС.

З огляду на наведене, існує необхідність чіткого та якісного правового регулювання контролю за державною допомогою суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС, оскільки від того, яким чином здійснюється контроль за державною допомогою, наскільки ефективно така допомога використовується, залежать показники, які характеризують економіку країни як розвинену.

Однак, варто зауважити, що станом на сьогоднішній день, не зважаючи на високий рівень економічного розвитку європейських країн, на глобальному рівні існують досить значні недоліки, які потрібно вирішити як і в державах-членах, так і в законодавстві ЄС.

По-перше, це складність законодавства ЄС, яке регулює надання державної допомоги та велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють процедуру надання державної допомоги. Так, в європейському просторі прийнято досить багато Договорів, Регламентів, Рекомендацій, в яких частково містяться положення про державну допомогу в ЄС та правила її надання, однак єдиний нормативно-правовий акт, який конкретизує поняття контролю, принципи його здійснення, суб'єктів, а також форми та методи контролю – відсутній.

При цьому, що стосується контролю за її здійсненням, таких правових норм є все менше, а тому держави-члени приймають внутрішні законодавчі акти в межах досліджуваного питання. З одного боку, така нормотворчість спричинена особливостями економічного розвитку тієї чи іншої країни, але з іншого – зважаючи на існування такого утворення як ЄС, законодавчі акти окремих держав мають бути інтегровані та консолідовані.

Зокрема, на практиці така неоднозначність правового регулювання призводить до невизначеності суб'єктів, які мають право здійснювати контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, а головне – відповідальності за порушення правил надання такої державної допомоги.

Окрім того, ще одна проблема стосується безпосередньо України, оскільки вітчизняне законодавство потребує свого оновлення та приведення до європейських стандартів.

Саме наведені вище проблеми правового регулювання та практичної діяльності потребують свого наукового дослідження, що в свою чергу робить обрану тематику актуальною.

**Аналіз наукових статей та публікацій.** Правове регулювання контролю у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання викликає, на мою думку, особливий науковий інтерес, оскільки воно враховує найкращий досвід правового регулювання у державах – членах ЄС. Правове регулювання контролю ЄС у сфері надання державної допомоги суб'єктам

господарювання об'єднує як контроль за використанням публічних фондів ЄС, так і наддержавний контроль за дотриманням державами – членами ЄС та їх інституціями встановлених вимог у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання.

Варто зауважити, що дослідженням вимог законодавства ЄС у сферах контролю, зокрема, праці Н. Бугаєнко, В.І. Невідомого, А.Ю. Ковальчука, О.Г. Турченко, В.І. Влялько, В.М. Колодія, В.І. Пили, О.П. Шатковського та С. Яременко, П. Спірос, В.В. Гулько, С.П. Чорнуцького та ін.

Питання щодо надання державної допомоги досліджували такі відомі зарубіжні фахівці, як Дж. Гілкріст, Я. Хойна, Е. Хезліт, а також провідні вітчизняні вчені, зокрема С. Касьянов, Е. Каліщук, С. Таран, О. Нів'євський, В. Ляшенко. та ін. Автори досліджують сутність поняття, етапи формування європейської системи регулювання державної допомоги, визначають передумови модифікації зарубіжного досвіду для вітчизняної економіки.

Проте спеціальні наукові дослідження, присвячені безпосередньо контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в ЄС, а також розробленню рекомендацій щодо використання позитивного зарубіжного досвіду при удосконаленні законодавства України у зазначеній сфері, відсутні. У зв'язку з цим вказаний напрям наукового пошуку є актуальним та перспективним.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають при здійсненні контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в межах Європейського Союзу.

**Предметом дослідження** є контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС.

**Завданнями магістерської роботи є:**

- з'ясувати теоретичне та законодавче визначення поняття контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС, виокремити правові форми контролю, методи, які існують в наднаціональному законодавстві;



- охарактеризувати принципи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС, проаналізувати практику застосування таких принципів в межах досліджуваної теми;
- здійснити аналіз правового забезпечення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС;
- визначити суб'єктів контролю за наданням державної допомоги в країнах-членах ЄС та надати загальну характеристику та їх повноваження;
- з'ясувати форми та методи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС;
- дослідити правові можливості імплементації наднаціональних принципів контролю в правовій системі України;
- встановити правові підстави притягнення до відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил надання державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС;
- дослідити перспективи розвитку контролю за наданням державної допомоги в ЄС;
- встановити існуючі шляхи реформування системи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні в світлі проблематики запозичення європейського досвіду та запропонувати шляхи реформування системи контролю.

**Методологічна основа наукового дослідження представлена наступними методами:** метод правового аналізу, який полягає в детальному аналізі законодавства ЄС, законодавства зарубіжних країн з метою визначення особливостей контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС; порівняльний метод, в межах використання якого отримано порівняльну характеристику законодавства України та законодавства ЄС щодо контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, та виокремлено переваги та недоліки законодавства ЄС та законодавства України в досліджуваній проблематиці;

структурний метод, за допомогою якого було розглянути предмет дослідження з врахуванням законодавчого механізму встановлення та регулювання правового режиму контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС; формально-юридичний метод, що є основним методом в межах даного дослідження, за допомогою якого правове регулювання контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС розглядалося в межах правового поля на підставі аналізу чинного наднаціонального законодавства.

Використані вище методи надали змогу комплексно дослідити проблематику контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС.

**Практичне значення одержаних результатів.** Висновки та пропозиції, сформульовані в роботі, можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності – як основа для подальшого наукового дослідження контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС, особливо в частині розробки концепцій контролю;
- правотворчій діяльності – як база для вдосконалення чинного наднаціонального законодавства в частині регулювання контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС;
- навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з міжнародного права, права ЄС, публічного адміністративного права, при підготовці навчальних курсів та викладанні навчальних дисциплін;
- правовиховній роботі – для формування професійної правосвідомості та подолання правового нігілізму серед громадян України.

**Структура роботи** представлена вступом, першим розділом із трьома підрозділами, другим розділом із трьома підрозділами, третім розділом із трьома підрозділами висновками та списком використаних джерел і літератури.



# **РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ СУБ'ЄКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС.**

## **1.1. Поняття та види контролю за наданням державної допомоги в ЄС.**

Державна допомога суб'єктам підприємницької діяльності в країнах ЄС є особливим видом втручання міжнародних спеціалізованих органів а органів влади окремих країн в економіку з метою підтримки того чи іншого виробника, стимулювання розвитку тієї чи іншої галузі економіки в країні.

Однак, не заважаючи на мету такої допомоги, вказане втручання досить часто може спричинити негативні соціально-економічні наслідки. Зокрема, до таких наслідків може належати непропорційність економічного розвитку по галузях економіки, неефективний розподіл державних коштів, різний правовий клімат для суб'єктів господарювання тощо.

На думку Н. Бугасенко, призначення такої системи полягає не в обмеженні права держави надавати економічну допомогу, а в тому, щоб досягти визначених і необхідних цілей національного розвитку в спосіб, який не призведе до негативних наслідків для конкурентного середовища. Запровадження державної підтримки можливе лише у визначених межах, а саме: не повинні надаватись несправедливі конкурентні переваги; має утворитись "розумна суміш" регуляторних заходів [27, с.15]

Оцінка необхідності, достатності та сумісності з правилами вільного ринку конкретного заходу допомоги є багатоступеневою процедурою та передбачає його зіставлення з базовими принципами сучасної системи регулювання державної допомоги. Контроль за наданням державної допомоги як невід'ємного елементу національної конкурентної політики ґрунтується на зазначеному аналізі та є запорукою прозорості й ефективності державного впливу на економіку [27, с.15].

Антимонопольне право Євросоюзу розглядається у світлі формування внутрішнього ринку та базується передусім на принципах добросовісної конкуренції. Держава є важливим фактором економічного розвитку, істотним

та головним суб'єктом на ринку. Таким чином, держави також можуть порушувати конкуренцію. Правила конкуренції Євросоюзу, які є за своєю природою наднаціональними, дозволяють здійснювати об'єктивний контроль над втручанням органів держав-членів в економіку й можуть зупиняти порушення конкуренції з боку держав-членів. Допомога, що надається підприємствам державами, може спричинити викривлення конкуренції шляхом створення для деяких підприємств нерівних можливостей у конкурентній боротьбі. Тому державна допомога окремо розглядається правом Євросоюзу і є об'єктом суворого контролю [52, с.215].

Варто відзначити те, що стандарти здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в Європі формувалися протягом тривалого часу еволюційним шляхом. Як вірно зазначає О.А. Шевчук, у ході досить тривалого періоду еволюції сучасних західних суспільств були сформовані інститути та інструменти контролю в національних масштабах. Мова в цьому контексті йде в першу чергу про країни Західної Європи та США [89, с.36].

У сучасних умовах глобалізації, коли відбувається становлення глобальних фінансових і товарних ринків, ефективність здійснення контролю за ними зі сторони контролюючих органів певної країни фактично унеможлиблюється. Безперечно, для здійснення контролю за такими ринками необхідні міжнародні контролюючі органи. Нині міжнародні та наднаціональні інститути контролю тільки починають свою роботу. Безсумнівно, у цих умовах важливого значення набуває теоретичне осмислення ролі державного контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в глобальній економіці. Що ж стосується України, то вона має долучитися до співпраці європейських країн у цій сфері, активно сприяти діяльності цих міжнародних інституцій на власній території.

Варто зауважити, що станом на сьогоднішній день немає однозначно сформованого визначення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС. Так, в більшості випадків,

науковці, досліджуючи наведену тематику, виходять із загального визначення контролю в Європейському Союзі.

Зокрема, Н.С. Малейн, подає таке визначення контролю: «Це регульована правовими нормами діяльність органів (організацій) в рамках ЄС, спрямована на забезпечення економічної, фінансової, бюджетної, кредитної, розрахункової і касової дисципліни в процесі виконання планів і полягає в перевірці законності, обґрунтованості і раціональності діяльності суб'єктів господарювання» [49, с. 28].

І.А. Белобжецький розглядав контроль як «систему нагляду наділених контрольними функціями державних і громадських органів за діяльністю підприємств, об'єднань, установ, організацій та інших підрозділів матеріального виробництва та невиробничої сфери з метою об'єктивної оцінки законності, достовірності та доцільності господарських і фінансових операцій, збереження власності, виявлення внутрішньогосподарських резервів підвищення ефективності виробництва і зростання доходів державного бюджету» [25, с. 263].

Що ж стосується законодавчого визначення на рівні міжнародно-правових актів, варто зауважити, що таке поняття як контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах ЄС не закріплене.

На мою думку, це не є вадою чи прогалиною законодавства ЄС, оскільки не так важливо визначити той чи інший термін, як встановити якісний механізм реалізації контролю.

Керуючись визначенням контролю в цілому, можна зазначити, що контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах Європейського Союзу – це діяльність наднаціональних, національних та громадських органів, яка полягає в здійсненні нагляду, аудиту та контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, а також попередження існування анти конкурентного законодавства



в країнах-членах ЄС в зв'язку з наданням державної допомоги суб'єктам господарювання.

Варто зауважити, що аналізуючи поняття контролю, досить часто його ототожнюють з поняттям «аудит» та «нагляд».

Незважаючи на наявні термінологічні дискусії та наукові розробки щодо змістовного наповнення та правил використання основних термінів фінансового контролю в понятійному просторі в контексті впровадження парадигми публічного аудиту, питання їх наукового осмислення є ще далекими від вирішення. Окрім того, у вітчизняній фаховій літературі до цього часу відсутнє узгоджене розуміння та співвідношення термінів «аудит» та «контроль» [53, с. 21].

З точки зору етимологічної термінології поняття «аудит» (у перекладі з лат. *audio* - він чує, слухати, слухач) є більш вузьким, ніж поняття «контроль», та в перекладі воно є однопорядковим зі словами «аналізувати», «перевіряти», «екзаменувати», «оцінювати». Насправді аудит - категорія історична, яка розвивається разом з еволюцією суспільства, економічної системи як складової ринкової економіки та притаманних їй суспільних відносин. Відповідно термінологічні дискусії з приводу значення та правил використання основних термінів контролю виходять далеко за межі простих етимологічних пошуків [53, с.21].

Дійсно, категорія «аудит» у класичному розумінні (у вузькому сенсі), визнаному світовою практикою, означає в основному перевірку, ревізію (балансу, звітності тощо) для підтвердження повноти, достовірності і точності складання звітності (тобто аналізується в основному бухгалтерська звітність).

Що ж стосується контролю – він полягає не лише в здійсненні тієї чи іншої перевірки, а встановлює факт невідповідності нормам, в межі контролю входить також механізм застосування санкцій за порушення.

У сучасних умовах інтенсивного реформування системи державного управління в Україні, коли публічність та підзвітність стають базовими принципами організації ефективної та результативної діяльності органів

державної влади та місцевого самоврядування, широкого вжитку в науковому понятійному просторі набуває термін «публічний аудит».

У розвинутих країнах світу ця дефініція репрезентує цілеспрямований інноваційно якісний етап розвитку контрольних функцій держави в умовах демократичних перетворень та демонструє принцип зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами, у результаті чого публічна влада одночасно є суб'єктом контролю за суспільством та його об'єктом, а суб'єктами є не лише державні інститути, але й громадянське суспільство та міжнародне співтовариство. Тобто інститут публічного аудиту активно та відкрито сприяє здійсненню системного діалогу влади та громадянського суспільства в рамках публічної сфери, яка на практичному рівні охоплює все, що стосується суспільства в цілому [53, с.21].

Що ж стосується видів контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах Європейського Союзу, слід зауважити, що їх можна класифікувати та сформулювати в певні групи, зважаючи на особливості того чи іншого виду контролю.

Перш за все, залежно від рівня здійснення контролю, контроль можна поділити на національний (*ex-ante*) та наднаціональний (*ex-post*).

Контроль за наданням нової допомоги Комісія ЄС здійснює за допомогою процедури обов'язкової попередньої нотифікації та затвердження (так званий *ex-ante* контроль), метою якої є недопущення впровадження країнами—членами ЄС програм допомоги, які суперечать законодавству ЄС та принципам спільного ринку.

Так, *ex-ante* контроль полягає в попередній перевірці первинних документів, на підставі яких будуть здійснюватися господарські операції. При цьому, даний вид контролю закріплений в нормативно-правових актах держав-членів ЄС.

Для прикладу, у відповідності до Стратегії розвитку державного внутрішнього фінансового контролю республіка Молдова, одним із видів контролю є власне контроль *ex-ante* – комплекс дій, які здійснюються до

прийняття рішень перед реалізацією визначених операцій установи. Операції і супутні документи підлягають перевірці з метою визначення їх законності та відповідності виділеним ресурсам. Дані перевірки можуть розцінюватися як внутрішній контроль ex-ante у випадку його проведення в межах установи, або ж як зовнішній контроль ex-ante у випадку його проведення уповноваженим органом поза межами установи [67].

Контроль ex-ante зазвичай є повністю децентралізованим та кожен керівник тієї чи іншої установи несе відповідальність за належність його проведення.

Контроль ex-ante є важливим, оскільки він запобігає помилкам та уникає необхідності післяопераційного коректування. Фінансові інструкції вказують, що кожна операція підлягає попередній перевірці Комісією перед тим, як така операція пройде аудит посадовою особою-аудитором. Ця попередня перевірка охоплює як фінансові, так і операційні аспекти трансакцій.

Контроль ex-ante включає в себе контрольні огляди та перевірки на місцях, які спрямовані на перевірку дотримання законності, регулярності та надійного фінансового управління (економічність, раціональність та ефективність). Контроль ex-ante виконується на первинному етапі Комісією щодо кожного зобов'язання та платежу [6].

Пункт 3 статті 88 Договору та пункт 1 статті 2 Регламенту Ради ЄС № 659/99 зобов'язує країни—члени ЄС повідомляти Комісію заздалегідь про будь-які плани стосовно надання нової допомоги або змін існуючої допомоги, за винятком тих видів допомоги, які відповідно до законодавства ЄС звільнені від стандартної обов'язкової нотифікації. Існуюча допомога визначається як: а) схема допомоги або окремі випадки надання допомоги, які були запроваджені у момент набуття чинності Договору для даної країни—члена ЄС; б) допомога, яка була у правовому порядку ухвалена Комісією; с) а також допомога, яка не підпадала під визначення допомоги у Договорі у момент, коли вона запроваджувалася, але яка стала підпадати під таке визначення у процесі подальшого розвитку спільного ринку (стаття 1 Регламенту Ради ЄС № 659/99).



Існуюча допомога не потребує надання попереднього повідомлення, але підлягає постійному моніторингу з боку Комісії.

Нова допомога включає нові схеми допомоги, відображені у національних законодавчих актах, а також окремі випадки надання допомоги, які не відповідають існуючим схемам допомоги. Зміни до існуючої допомоги означають будь-яке відхилення від схеми існуючої допомоги, крім виключно адміністративних та формальних доповнень, які не впливають на сумісність заходу з принципами спільного ринку. В той же час, відповідно до статті 4 Регламенту Комісії ЄС № 794/2004 не вважається зміною існуючої допомоги збільшення початкового бюджету існуючої схеми допомоги у розмірі до 20 % [76].

Попереднє (ex ante) регулювання спрямоване на процеси, які повинні відбутися, і використовується для попередження небажаного розвитку ринку та спрямування ринкової активності на досягнення визначених цілей. Попереднє (ex ante) регулювання переважно застосовується при наданні дозволів на здійснення узгоджених дій або економічної концентрації, а також щодо окремих галузей.

Сутність попереднього регулювання полягає в тому, що відповідні національні регуляторні органи, керуючись загальноєвропейською нормативною та методологічною базою, визначають телекомунікаційні ринки, а потім здійснюють аналіз наявності на них ефективної конкуренції. Якщо така ефективна конкуренція існує, то національні регуляторні органи не вживають подальших заходів, однак, якщо ефективна конкуренція відсутня, то національні регуляторні органи повинні визначити суб'єктів господарювання зі значною ринковою владою на таких ринках. Після цього на таких суб'єктів господарювання мають бути покладені відповідні зобов'язання (наприклад, ведення окремих рахунків, здійснення цінового контролю та обліку витрат).

Також слід зазначити, що поняття значної ринкової влади автоматично не передбачає, що суб'єкт господарювання є домінуючим або займає монопольне становище на ринку. Воно слугує для розуміння факту, що в

короткостроковому та середньостроковому періодах суб'єкт господарювання має достатньо ринкової влади, щоб значною мірою здійснювати свою діяльність незалежно від конкурентів, клієнтів та споживачів.

У Рекомендаціях Комісії від 11 лютого 2003 р. та 17 грудня 2007 р. зазначається, що для визначення ринків, які можуть підлягати попередньому регулюванню, слід застосовувати три кумулятивні критерії:

- наявність значних та тривалих бар'єрів для входу на ринок. Такі бар'єри можуть бути структурного, правового або регуляторного характеру;
- структура ринку, що не має тенденції до появи ефективної конкуренції в межах відповідного часового проміжку;
- недостатність застосування виключно механізмів антимонопольного права для усунення негативних наслідків на відповідному ринку [62].

Існуюча допомога також знаходиться під постійним контролем Комісії ЄС (так званий ex-post (контроль)). Для здійснення контролю країни—члени ЄС зобов'язані надавати Комісії ЄС усю необхідну інформацію про свої існуючі схеми допомоги (стаття 17 Регламенту Ради ЄС № 659/99).

Ex-post контроль здійснюється на різних рівнях та може складатися з контрольних оглядів та перевірок на місці, і вони мають на меті контролювати щоб законність, регулярність та надійне фінансове управління (економіка, раціональність та ефективність) були дотримані.

Хоча перевірки документів зазвичай передують проведенню усіх платежів, Комісія, зазвичай, проводить вибірково перевірку тих чи інших проектів.

Можна виділити дві методики вибірки:

- Ризикова основна вибірка, для виявлення та усунення порушень за допомогою схем;
- репрезентативна вибірка, яка зосереджується на ефективності внутрішнього контролю та визначення частоти помилок в схемах.

Перед початком екстенсивного контролю їх цілі та контекст мають бути чітко визначені, а також визначена стратегія, яка являє собою виявлення

оптимально потенційної невідповідності, з одного боку, та для забезпечення необхідного ефективного внутрішнього контролю щодо законності та регулярності угоди в цілому, з іншого. Ця стратегія визначатиме рівень репрезентативної вибірки та контроль на основі ризику, необхідні параметри для оцінки ризику та очікувану звітність за результатами ex-post контролю [6].

Хоча Комісія може виконувати вибіркові перевірки, зважаючи на велику кількість бенефіціарів, які часто здійснюють невеликі проекти з транснаціональним виміром, технічні та фінансові перевірки не можуть проводитися на місці на постійній основі. Таким чином наглядовий контроль має важливе значення для посилення і оцінки ефективності первинного контролю.

Якщо Комісія ЄС отримує інформацію з будь-якого джерела (наприклад, від фірми-конкурента або з преси) про надання допомоги, що не була попередньо нотифікована, вона повинна негайно перевірити цю інформацію. Комісія ЄС може звернутися до зацікавленого члена ЄС із запитом надати необхідну інформацію та пояснення, а якщо необхідні пояснення або дані не надійдуть — оформити наказ про їх надання (стаття 10 Регламенту Ради ЄС № 659/99). Якщо країна—член або підприємство відмовляються допомагати Комісії ЄС, вона має право приймати рішення на основі найбільш доступної інформації (стаття 13 Регламенту Ради ЄС № 659/99) [78].

При необхідності Комісія ЄС розпочинає процедуру офіційного розслідування для перевірки сумісності даної допомоги з принципами спільного ринку. На основі попереднього рішення про порушення умов надання допомоги Комісія ЄС може наказати зацікавленому члену ЄС призупинити надання допомоги до оголошення остаточного рішення.

Якщо Комісія ЄС визначить, що надана підтримка є незаконною та не відповідає принципам спільного ринку, вона може прийняти рішення щодо негайної відміни країною незаконної допомоги та повернення одержувачем наданих ресурсів з відсотками (стаття 14 Регламенту Ради ЄС № 659/99).



Досліджуючи питання видів контролю, можна розподілити контроль залежно від галузі господарства, в межах якого надається державна допомога. Так, можна виокремити контроль за наданням державної допомоги в сільському господарстві, вугільній промисловості, машинобудування, наука, контроль за наданням державної допомоги транспорту, суднобудівній промисловості, сталеварній галузі тощо.

Однак, наведений вище контроль залежно від галузей, в яких надається державна допомога, здійснюється в межах видів контролю *ex ante* та *ex post*.

Також виділяють контроль залежно від суб'єктів здійснення контролю. Так, існує контроль, який здійснюється Європейсько комісією - вищим органом виконавчої влади Євросоюзу, який забезпечує нагляд за дотриманням і застосуванням Директив ЄС (зокрема щодо надання державної допомоги суб'єктам господарювання) та інших джерел права ЄС під контролем Суду ЄС.

Також в межах ЄС здійснюється контроль облікового органу, який полягає в здійсненні розробки стандартів звітності, яким мають слідувати всі установи Єврокомісії при здійсненні фінансових операцій, організовує та забезпечує консолідацію та ведення рахунків установ ЄС, відповідає перед Єврокомісією за належне функціонування публічних фондів коштів ЄС та забезпечує здійснення всіх платежів установ ЄС, забезпечує контроль та моніторинг фінансового стану рахунків установ ЄС, контролює подання, консолідацію фінансової звітності установ ЄС та її узагальнення [83, с. 198].

Окрім того, до органів, які здійснюють контроль за наданням державної допомоги, можна віднести Верховний суд ЄС.

Так, країна-член ЄС, одержувач допомоги, або його конкуренти, можуть оскаржити рішення Комісії у Верховному суді ЄС, який, відповідно до ст. 230 Договору, переглядає легітимність прийнятих рішень Комісії [38, с. 25].

Якщо ж країна—член ЄС не виконує рішення Суду ЄС Комісія може скористатися положеннями статті 228 Договору і Суд відповідно може застосувати проти даної країни фінансові санкції (стаття 23 Регламенту Ради

ЄС № 659/99). Крім того, будь-яка особа, в тому числі конкуренти одержувачів допомоги, можуть оскаржити у національному суді рішення національних органів влади щодо надання допомоги у випадку, якщо така допомога була надана з порушеннями процедури обов'язкової нотифікації. Національні суди наділені повноваженнями визнавати допомогу незаконною та вимагати від одержувача допомоги її повернення (стаття 14 Регламенту Ради ЄС № 659/99) [78].

## **1.2. Принципи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС.**

Політика Європейського Союзу у сфері захисту конкуренції здійснюється за допомогою низки обмежень, таких як заборона картелів та узгоджених дій, зловживання домінуючим становищем на ринку, антиконкурентних злиттів.

Основоположні принципи Європейського Союзу щодо забезпечення справедливої конкуренції закріплені у статтях 101, 102 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Стаття 101 Договору закріплює заборону будь-яких домовленостей, рішень та узгоджених практик суб'єктів господарювання, що мають на меті або спричиняють негативні наслідки для конкуренції на ринку. Водночас, стаття 101 передбачає, що закріплена у ній заборона може не застосовуватись, якщо дотримано чітко окреслені умови, характер яких передбачає несуттєвий вплив на конкуренцію і, водночас, є виправданим з огляду на визначені у частині 2 статті 101 цілі [46, с. 59].

Стаття 102 Договору забороняє зловживання суб'єктами господарювання своїм домінуючим становищем і визначає види дій, які можуть розглядатися як зловживання. Дана стаття не містить виключень щодо заборони, але водночас окреслює критерії, згідно з якими має застосовуватися заборона. До таких критеріїв належать: наявність зловживання домінуючим

становищем на внутрішньому ринку в цілому або на істотній його частині, а також потенційного впливу на торгівлю [53, с.21].

У контексті створення справедливої конкуренції на внутрішньому ринку ЄС у статті 106 Договору окрему увагу присвячено діяльності державних підприємств, підприємств-монополістів та підприємств, наділених особливими або виключними правами.

Як впливає зі статті 106, її зміст має розглядатися у поєднанні зі статтями 101 та 102 Договору. Так, стаття 106 Договору зобов'язує державних суб'єктів господарювання та суб'єктів господарювання, наділених спеціальними або виключними правами дотримуватися загальних принципів справедливої конкуренції, закріплених у статтях 101 і 102. Крім цього, зі статті 106 випливає, що монополні утворення самі по собі не заборонені в Європейському Союзі [47, с. 200].

Разом з тим, їх особливе становище на ринку має бути виправдане у сенсі важливого європейського інтересу, а їх діяльність повинна здійснюватися з дотриманням правил конкуренції тією мірою, наскільки застосування таких правил не заважає здійсненню довірених їм особливих завдань. З метою забезпечення збалансованої діяльності суб'єктів господарювання у сенсі дотримання справедливої конкуренції Європейська Комісія уповноважена здійснювати відповідне регулювання.

Контроль з боку Співтовариства за національною практикою субсидіювання базується на положеннях Договору про Заснування Європейського Співтовариства (Далі — Договір) про державну допомогу (Статті 87-89). Зокрема Стаття 87 (ex Стаття 92) Договору передбачає:

«За виключенням того, про що зазначено у даному Договорі, будь-яка допомога, що надається у будь-якій формі державою—членом або за рахунок державних ресурсів, яка викривляє або загрожує викривити конкуренцію через сприяння певним суб'єктам підприємницької діяльності або виробництву певних товарів є несумісною із спільним ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами—членами.»



Стаття 87 (1) встановлює, що державна допомога розглядається у випадку, якщо вона надається країною-членом ЄС або та, що фінансується за рахунок державних коштів та викривляє або загрожує викривленням конкуренції, надає перевагу окремим видам діяльності або виробництву певних видів продукції, та впливає на торгівлю між членами ЄС [37].

Термін «державна допомога» дуже важко уніфікувати для практичних цілей, а схеми та підходи можуть з часом змінюватись завдяки винахідливості потенційних реципієнтів. Статті 88 та 89 Договору надають широкі повноваження Комісії ЄС вирішувати «що є допомога» для кожного випадку та здійснювати державний нагляд і контроль за наданням такої державної допомоги.

Комісія ЄС уповноважена здійснювати постійний моніторинг усіх програм державної допомоги в ЄС з метою забезпечення захисту принципів чесної конкуренції в рамках спільного ринку (пункт 1 статті 88 Договору).

Що ж стосується безпосередньо принципів контролю за наданням державної допомоги в ЄС, з огляду на законодавство ЄС їх можна розділити на наступні.

*Забезпечення рівних правил гри.* Відповідно до статті 3 Договору, діяльність Європейського Співтовариства має включати внутрішній ринок, що характеризується відсутність бар'єрів для переміщення товарів, людей, послуг, та капіталу. Крім того. Статтею 87(1) Договору було чітко визначено, що «надання переваги конкретним виробникам або товарам ... несумісне з спільним ринком». Будь-яка допомога є втручанням, що спотворює ринкові механізми та обмежує конкуренцію. Тому, якщо без державної підтримки не можна обійтись, наслідки для спотворення конкуренції повинні бути мінімізовані. Тому, в сфері надання державної допомоги, основною метою діяльності Комісії ЄС є надання рівних правил гри всім учасникам ринку [37].

Саме тому під час здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в ЄС першочерговий принцип –

забезпечення рівних умов діяльності для суб'єктів господарювання та безпосередній контроль та нагляд за дотриманням таких умов.

Вищезгаданий принцип, з невеликими виключеннями, є основним в ЄС. Оскільки наявність значних негативних наслідків державної підтримки широко визнана, всі зусилля спрямовані на зведення допомоги до мінімуму.

*Адекватні інституції.* При наданні державної допомоги, необхідно визначити/заснувати незалежний регулюючий та контролюючий державний орган. Крім того, вимагається чітке визначення всіх процедур, які мають бути також прозорими.

Комісія ЄС (Генеральний Директорат з Конкуренції, Генеральний Директорат з Сільського Господарства та Генеральний Директорат з Транспорту та Енергії) є наднаціональним органом влади. Комісія ЄС є виконавчим органом влади ЄС та відповідальним про дотримання положень Договору. Таким чином, Комісія ЄС не допускає надання державної допомоги, що заборонена на спільному ринку.

У випадку, якщо мала місце державна допомога, про яку не було повідомлено, будь-яка сторона (наприклад конкурент) може повідомити про схему державної допомоги [76]. Рішення Комісії ЄС можна оскаржити в Європейському Суді. У випадку визначення допомоги незаконною, Комісія ЄС може вимагати повернення коштів [76].

В різних країнах, органи влади, що надають допомогу, різні. Так, допомога може надаватись міністерствами, місцевими органами влади, або навіть державними підприємствами. Проте, всі такі інституції підзвітні контролюючому органу нарівні з реципієнтами допомоги.

*Підзвітність.* Стаття 88 Договору зобов'язує Комісію ЄС контролювати надання державної допомоги, що включає ex-ante повідомлення, аналіз впливу такої допомоги та ex-post контроль. Ця ж стаття вимагає інформування про схеми допомоги до її запровадження.

Державна допомога має надаватись узгоджено з загальноприйнятими положеннями та схемами. Країни—члени ЄС та Комісія ЄС проводять ex-ante

та ex-post аналіз державної допомоги з метою оцінки використання коштів та визначення найефективніших форм державної допомоги.

*Прозорість.* Суспільство повинно бути проінформованим про будь-які рішення щодо контролю за наданням державної допомоги, а також здійснення такого контролю. Контроль за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання здійснюється згідно прозорих процедур.

Комісія ЄС вимагає від країн—членів ЄС надавати детальні річні звіти про використання дозволених схем державної допомоги та про заходи контролю за використанням таких схем. Якщо поставлено під сумнів відповідність схеми надання допомоги законодавству, Комісія ЄС відкрито обговорює (з зацікавленими сторонами).

Відкритість забезпечується шляхом постійних повідомлень в офіційних джерелах інформації про заплановані заходи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС. Кожне повідомлення стосовно процедур контролю за наданням державної допомоги публікується і є повністю доступним. Оскільки надання державної допомоги регулюється Європейським законодавством, що також змінюється з часом, усі такі зміни (положення, постанови, судові справи, та виключення) публікуються в Офіційному журналі (Official Journal). Додатковим джерелом надання інформації щодо контролю за наданням державної допомоги є регулярне офіційне видання— Scoreboard.

Прозорість процедур забезпечена розробкою детальних критеріїв та рамок контролю за наданням державної допомоги за законодавством ЄС, чіткими положеннями законодавства щодо здійснення контролю.

*Обмеження об'єму та тривалості.* Згідно економічним принципам, схеми допомоги, що застосовуються в Європейському Союзі обмежені в обсягах, в часі, та сферою застосування. Саме тому обмеженими є й заходи контролю, які застосовуються до таких схем.

*Принцип підзвітності (контролю)* щодо надання державної допомоги реалізується на національному (ex-ante) і наднаціональному (ex-post) рівнях



контролю. Спочатку оцінюється необхідність запровадження заходу допомоги, співвідносяться можливі позитивні та негативні наслідки. Країни – члени ЄС можуть реалізовувати заходи допомоги тільки після їх затвердження Комісією ЄС, а також зобов'язані інформувати її про наміри щодо запровадження нових або зміни до існуючих програм допомоги (принцип "stand still"). Контроль на наднаціональному рівні стосується законності використання наданої допомоги; ступеня досягнення запланованої мети [27, с.18].

*Принцип нормативного забезпечення.* Процес набуття країною членства в ЄС передбачає підписання зацікавленою країною та Європейським Співтовариством і країнами—членами ЄС Угоди про асоційоване членство (так звана Європейська угода або Угода про стабілізацію та асоційоване членство), де виписуються рамкові домовленості між ними у сфері торгівлі та конкуренції, функціонування внутрішнього ринку. Цією угодою також закріплюються основні зобов'язання зацікавленої країни щодо гармонізації (наближення) свого законодавства до норм ЄС. Метою такої угоди є підготовка країни до членства в ЄС, створення країною ефективної ринкової економіки, яка є конкурентоспроможною в межах спільного ринку. Тому ключове місце в Угоді про асоційоване членство та переговорному процесі щодо вступу в ЄС займають зобов'язання зацікавленої країни стосовно реформування та гармонізації до правил ЄС її конкурентної політики, невід'ємною частиною якої є політика надання державної допомоги.

Зобов'язання щодо конкурентної політики, які повинна виконати країна, що знаходиться в процесі вступу в ЄС, включають три основні компоненти [9]:

— прийняття необхідної законодавчої бази у сфері контролю за концентрацією між суб'єктами господарювання (антимонопольне законодавство), а також у сфері державної допомоги;

— створення та повноцінне функціонування незалежного органу у сфері захисту конкуренції, який проводить авторизацію та постійний моніторинг за дотриманням відповідного законодавства, збирає інформацію і готує необхідні звіти;

— а також забезпечення належного дотримання та виконання законодавства ЄС, що стосується захисту конкуренції.

У процесі вступу до ЄС зацікавлена країна повинна забезпечити відповідність її правових норм та політики надання державної допомоги та контролю критеріям, викладеним у Статті 87 88, 89 Договору та інших законодавчих актах ЄС, а також принципам спільного ринку ЄС. Тобто ще до вступу в ЄС країна повинна створити ефективну систему контролю за наданням державної допомоги на основі принципів прозорості, публічності прийняття рішень, забезпечення рівних правил гри для усіх учасників спільного ринку, адекватного інституційного забезпечення. Комісія уповноважена проводити всебічний аналіз процесу реформування та приведення у відповідність системи надання державної допомоги країни, яка є кандидатом на членство у ЄС, з вимогам ЄС у цій сфері. На основі висновків Комісії за результатами такого аналізу приймається рішення про ступінь готовності країни до членства в ЄС [19].

*Принцип об'єктивності* передусім стосується результатів контролю, які повинні бути незалежними від будь-якого впливу суб'єкта або певних умов чи обставин. Незалежність певним чином має спільне розуміння з об'єктивністю, однак не втрачає свого самостійного значення, що полягає в самостійності самого суб'єкта контролю. Наприклад, відсутність родинних відносин між контролюючим і контрольованим. Як зазначалося, повна незалежність в системі контролю неможлива, однак деякі вчені припускають встановлення заходів проведення «задовільної перевірки» і при непрацюючому (відключеному) принципі незалежності [26].

*Принцип системності* охоплює своєю дією всю сукупність процесів контролю, і це стосується не лише його органів, але й упорядкованості проведення контролю. У цьому контексті слід зазначити, що розгляду можуть підлягати й інші принципи, що містяться в роботах деяких авторів – принципи плановості та відповідальності, які також можна кваліфікувати як загальні. Водночас слід наголосити, що на перший погляд принципи плановості й

системності ідентичні. Адже і до першого, і до другого можна застосувати термін «впорядкованість». Однак плановість передбачає розподіл за певним показником, наприклад, складання графіка реалізації контрольних заходів. *Принцип відповідальності* визначає вплив заходів позитивного характеру у разі добросовісної трудової діяльності та заходів негативного характеру: від зауваження про похибки в роботі до застосування дисциплінарних стягнень – за недобросовісної діяльності [26].

Реалізація принципу розмежування функцій і повноважень полягає у відсутності дублювання в діяльності органів контролю.

*Принцип безперервності* означає, що всі об'єкти контролю (керована система) підлягають постійно здійснюваному суб'єктами контролю (керівною системою) в строки, встановлені залежно від умов, характеру і властивостей їх діяльності. Це забезпечує постійне спостереження за ходом виконання планів і завдань, вжиття заходів щодо коригування діяльності у міру виявлення відхилень від регламентованих значень (умов) [2].

*Верховенство закону* (Rechtsstaat, État de droit) являє собою багатогранний механізм забезпечення надійності та передбачуваності. Він заснований на принципі «адміністрування через закон». По суті, верховенство закону означає, що органи контролю повинні виконувати свої обов'язки відповідно до закону. Органи контролю приймають свої рішення, слідуючи загальним правилам або принципам, які застосовуються на основі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під сферу їх застосування. Наголос робиться на нейтралітеті і загальності такого застосування (принцип недопущення дискримінації).

Контролюючі органи повинні приймати рішення відповідно до встановлених правил тлумачення, які визначаються судами, не беручи до уваги будь-які інші аспекти.

Верховенство закону протистоїть дискреційним повноваженням, та іншим відхиленням. Верховенство закону вимагає суворої ієрархії правових норм, виконання яких забезпечується незалежними судами, а також принципом,



що орган державної влади зазвичай не наділяється повноваженнями, які суперечать загальним правилам, які встановлені і опубліковані в спеціальному регуляторному рішенні.

Відповідна реалізація верховенства закону є поняттям правової компетенції, органи контролю можуть приймати рішення тільки з тих питань, які знаходяться в рамках їх правовий компетенції. Компетенція в даному контексті означає явно виражене і законно передане повноваження щодо прийняття рішень з конкретної проблеми або питання, що становить публічний інтерес, яке на підставі закону дозволяє органу контролю не тільки приймати рішення з питань в сфері контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, але також і накладає на нього обов'язок брати на себе відповідальність за прийняті рішення. Контролюючий орган не може відмовитися від цього обов'язку [40].

Функціональна й організаційна незалежність системи контролю означає, що ніхто не має права зупинити проведення перевірок і ревізій, втручатися в їх хід і результати.

Об'єктивність контролю досягається неухильним дотриманням правових норм при аналізі фактичного матеріалу. Компетентність забезпечується підбором в контрольні органи добре підготовлених професіоналів, використанням передових методик контрольної діяльності. Гласність в роботі досягається публікацією результатів контролю, постійним інформуванням громадськості про проведені перевірки.

З огляду на наведені принципи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в можна сформулювати ряд загальних вимог до роботи органів контролю.

Перш за все, вищі органи контролю повинні бути незалежними у своїй діяльності.

По-друге, ці органи повинні мати право і можливість запитувати і отримувати будь-які документи і будь-яку інформацію, пов'язану з діяльністю суб'єкта та з наданням державної допомоги такому суб'єкту.

По-третє, у фінансовій діяльності держави щодо надання державної допомоги і його структур не повинно бути напрямків, вилучених з системи контролю.

### **1.3. Правове забезпечення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС.**

Ідея утворення на теренах Співтовариства єдиного ринку, який би функціонував на кшталт внутрішнього ринку країни, вимагає створення належних умов конкуренції та попередження їх викривлення неналежним втручанням з боку національних урядів. Відповідно наднаціональне право, що служить інструментом досягнення такої мети суттєво обмежує компетенцію держав-членів у багатьох сферах державної політики, включаючи регуляторну та податкову.

Внутрішній ринок Європейського Союзу охоплює простір без внутрішніх кордонів, де забезпечено вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталу. Створення умов для справедливої конкуренції є однією з основних вимог забезпечення збалансованого розвитку внутрішнього ринку ЄС. Справедлива та розвинена конкуренція на внутрішньому ринку також становить одну з основних передумов економічного зростання – розвитку та створення нових підприємств, стимулювання інноваційних процесів, підвищення продуктивності праці, створення нових робочих місць.

Термін «державна допомога» дуже важко уніфікувати для практичних цілей, а схеми та підходи можуть з часом змінюватись завдяки винахідливості потенційних реципієнтів. Статті 88 та 89 Договору надають широкі повноваження Комісії ЄС вирішувати «що є допомога» для кожного випадку та здійснювати державний нагляд і контроль за наданням такої державної допомоги.

Комісія ЄС уповноважена здійснювати постійний моніторинг усіх програм державної допомоги в ЄС з метою забезпечення захисту принципів чесної конкуренції в рамках спільного ринку (пункт 1 статті 88 Договору).

Стаття 87 (1) встановлює, що державна допомога розглядається у випадку, якщо вона надається країною-членом ЄС або та, що фінансується за рахунок державних коштів та викривляє або загрожує викривленням конкуренції, надає перевагу окремим видам діяльності або виробництву певних видів продукції, та впливає на торгівлю між членами ЄС [37].

Окрім Договору, ще одним законодавчим актом, який регулює питання контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в країнах ЄС є Регламент Ради ЄС № 659/99. Так, пункт 3 статті 88 Договору та пункт 1 статті 2 Регламенту Ради ЄС № 659/99 зобов'язує країни—члени ЄС повідомляти Комісію заздалегідь про будь-які плани стосовно надання нової допомоги або змін існуючої допомоги, за винятком тих видів допомоги, які відповідно до законодавства ЄС звільнені від стандартної обов'язкової нотифікації.

*Існуюча допомога* за вказаним вище Регламентом Ради ЄС № 659/99 визначається як:

- а) схема допомоги або окремі випадки надання допомоги, які були запроваджені у момент набуття чинності Договору для даної країни—члена ЄС;
- б) допомога, яка була у правовому порядку ухвалена Комісією;
- с) а також допомога, яка не підпадала під визначення допомоги у Договорі у момент, коли вона запроваджувалася, але яка стала підпадати під таке визначення у процесі подальшого розвитку спільного ринку (стаття 1 Регламенту Ради ЄС № 659/99). Існуюча допомога не потребує надання попереднього повідомлення, але підлягає постійному моніторингу з боку Комісії.

*Нова допомога* включає нові схеми допомоги, відображені у національних законодавчих актах, а також окремі випадки надання допомоги, які не відповідають існуючим схемам допомоги. *Зміни до існуючої допомоги*



означають будь-яке відхилення від схеми існуючої допомоги, крім виключно адміністративних та формальних доповнень, які не впливають на сумісність заходу з принципами спільного ринку. В той же час, відповідно до статті 4 Регламенту Комісії ЄС № 794/2004 не вважається зміною існуючої допомоги збільшення початкового бюджету існуючої схеми допомоги у розмірі до 20 % [76].

Важливим елементом контролю за наданням державної допомоги є моніторинг виконання рішень Комісії. Так, країни—члени ЄС зобов'язані регулярно представляти роз'яснення та надавати можливість представникам Комісії й уповноваженим нею експертам здійснювати контроль безпосередньо на місці (стаття 22 Регламенту Ради ЄС № 659/99) [78].

Відповідно до статті 21 Регламенту Ради ЄС № 659/99 країни—члени ЄС зобов'язані надсилати Комісії ЄС щорічні звіти з інформацією про усі існуючі схеми державної допомоги та окремі випадки державної допомоги протягом звітного періоду. Комісія розробила стандартні форми в електронному вигляді для таких річних звітів країн ЄС. Відповідно до статей 5 і 6 Регламенту Комісії (ЄС) № 794/2004 на основі цих річних звітів Комісія проводить моніторинг та детальний аналіз загального обсягу та форм державної допомоги в межах ЄС і публікує його в регулярному офіційному виданні (State Aid Scoreboard), а також розміщує на веб-сторінці конкурентної політики [76].

Комісія також зобов'язана публікувати в Офіційному журналі Європейського Співтовариства інформацію про свої рішення — позитивні та негативні — які вона приймає за результатами попередньої оцінки чи процедури офіційного розслідування стосовно нової та існуючої допомоги, що надається країнами—членами ЄС (стаття 26 Регламенту Ради ЄС № 659/99) [78].

Ще одним важливим документом, що регулює здійснення контролю за наданням державної допомоги, є Кодекс передової практики здійснення процедур контролю державної допомоги (2009/C 136/04) [45].

Приймаючи цей Кодекс передової практики, Комісія мала на меті знову підтвердити взяті на себе зобов'язання із забезпечення максимальної ефективності та продуктивності процедур для усіх зацікавлених сторін. Цей Кодекс ґрунтується на досвіді, отриманому під час застосування Регламенту Ради (ЄС) № 659/1999 від 22 березня 1999 року, що встановлює детальні правила застосування статті 93 Договору про ЄС, і на внутрішніх дослідженнях Комісії стосовно тривалості різних етапів процедури надання державної допомоги, розгляду скарг та механізмів отримання інформації. Основною метою цього Кодексу є надання керівництва щодо щоденного проведення процедур, пов'язаних з державною допомогою, таким чином, сприяючи атмосфері кращого співробітництва та спільного розуміння між органами Комісії, органами влади держав-членів, правовими і діловими колами [45].

Відповідно до сучасної структури державної допомоги, цей Кодекс є заключною частиною пакету спрощення, який складається з Повідомлення Комісії про спрощену процедуру розгляду певних видів державної допомоги [54] та Повідомлення Комісії про виконання законодавства про державну допомогу національними судами [55], сприяючи більшій передбачуваності та прозорості процедур.

Окрім наведених вище Регламентів та власне Договору, правове забезпечення надання державної допомоги та здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в ЄС, здійснюється залежно від галузі, в якій надається така допомога.

Зокрема, такими нормативно-правовими актами є:

1. Регламент що встановлює імплементаційні заходи системи швидкого попередження для продуктів харчування та кормів від 10 січня 2011 № 16/2011.
2. Повідомлення Настанови Співтовариства про державну допомогу залізничним підприємствам № 2008/С 184/07.
3. Повідомлення про спрощену процедуру розгляду певних видів державної допомоги № 2009/С 136/03.

4. Рішення про застосування частини 2 статті 106 Договору про функціонування Європейського Союзу до державної допомоги у вигляді компенсації за обслуговування населення, що надається певним суб'єктам господарювання, які несуть відповідальність за надання послуг загального економічного значення від 20 грудня 2011 № 2012/21/ЄС.

5. Повідомлення щодо виконання національними судами законодавства про державну допомогу № 2009/С 85/01.

6. Повідомлення стосовно заходів державної допомоги для підтримки доступу до фінансування за умов поточної фінансово-економічної кризи №2009/С 16/01.

7. Повідомлення що вносить зміни у повідомлення відповідно до частини 1 статті 93 Договору ЄС, що застосовує статті 92 та 93 цього Договору щодо короткострокового страхування експортних кредитів № 2001/С 217/02.

8. Повідомлення про застосування статей 92 та 93 Договору ЄЕС та статті 5 Директиви Комісії 80/723/ЄЕС про державні підприємства у виробничому секторі № 93/С 307/03.

9. Повідомлення про державну допомогу при здійсненні продажу землі і будівель органами державної влади № 97/С 209/03.

10. Повідомлення державам-членам згідно з пунктом 1 статті 93 Договору про заснування ЄС, що застосовує статті 92 та 93 Договору стосовно короткострокового експортно-кредитного страхування № 97/С 281/03.

11. Директива Комісії щодо внесення змін у Директиву 80/723/ЄЕС про прозорість фінансових відносин між державами-членами та про державні підприємства від 26 липня 2000 № 2000/52/ЄС.

12. Директива Комісії щодо прозорості фінансових відносин між державами-членами і громадськими організаціями, а також щодо фінансової прозорості в межах певних підприємств від 25 червня 1980 № 80/723/ЄЕС.

13. Правові рамки Співтовариства щодо державної допомоги у формі компенсації за державну службу № 2005/С 297/04.



14. Регламент Комісії про застосування Статей 87 та 88 Договору ЄС до допомоги “de minimis” від 12 січня 2001 №69/2001.

15. Регламент Комісії про застосування статей 87 та 88 Договору про заснування ЄС про надання державної допомоги підприємствам малого та середнього бізнесу від 12 січня 2001 №70/2001.

16. Регламент Ради Європи про застосування статей 92 та 93 Договору про заснування Європейського Співтовариства до певних категорій горизонтальної державної допомоги від 7 травня 1998 року № 994/98.

17. Регламент Ради (ЄС) № 1/2003 від 16 грудня 2002 року щодо імплементації правил конкуренції.

18. Регламент Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року щодо контролю за концентрацією між підприємствами (Регламент ЄС про злиття).

19. Регламент Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20 квітня 2010 року про застосування статті 101(3) Договору про функціонування Європейського Союзу до категорій вертикальних угод та узгоджених практик.

20. Регламент Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27 квітня 2004 року про застосування статті 81 (3) Договору до категорій угод з передачі технологій.

Варто зауважити, що Угода про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС передбачає створення в Україні наближеної до стандартів ЄС системи моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання.

Державна допомога суб'єктам господарювання є одним із інструментів стимулювання інновацій, розвитку депресивних регіонів, підвищення конкурентоспроможності галузей та економіки в цілому. Однак за відсутності ефективного контролю за впливом державної допомоги на конкуренцію така допомога може призводити до спотворення ринкових відносин.

Враховуючи це, законодавством ЄС створено цілісну систему контролю та моніторингу державної допомоги, основною метою якої є запобігання суттєвим спотворенням конкуренції на спільному ринку [59].

Угода про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС містить зобов'язання щодо створення подібної системи в Україні.

Основними завданнями, які має вирішити така система, є:

- запобігання негативному впливу державної допомоги на конкуренцію;
- забезпечення прозорості механізму надання та використання такої допомоги.

Ці завдання мають бути вирішені шляхом:

- складення та ведення реєстру відомостей про надану державну допомогу та оприлюднення щорічних звітів щодо наданої протягом роком державної допомоги;
- запровадження контролю за впливом державної допомоги на конкуренцію;
- здійснення інвентаризації державної допомоги та приведення її у відповідність до стандартів ЄС.

Основними проблемами, на розв'язання яких має бути спрямована така система, є відсутність державного контролю за впливом державної допомоги суб'єктам господарювання на конкуренцію, недостатня прозорість механізму надання та використання державної допомоги [59].

Реформування системи державної допомоги в Україні дозволить запобігти прийняттю актів, які матимуть негативні наслідки для конкуренції, усунути такі наслідки, якщо буде виявлено державну допомогу, яка суттєво спотворює конкуренцію.

Основними джерелами права ЄС, які регулюють питання контролю та моніторингу державної допомоги, та мають бути враховані при створенні правової бази у цій сфері в Україні, зокрема, є:

- статті 107-109 Договору про функціонування Європейського Союзу;
- Регламент Ради (ЄС) № 659/1999 від 22 березня 1999 року, що встановлює детальні правила для застосування статті 93 Договору ЄС;
- Регламент Комісії (ЄС) № 794/2004 від 21 квітня 2004 року, про імплементацію Регламенту Ради (ЄС) № 659/1999, що встановлює детальні правила застосування статті 93 Договору про заснування ЄС.

Запровадження запропонованої реформи сприятиме розвитку конкуренції на товарних ринках України та підвищенню ефективності використання державних ресурсів.

Положення Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС також передбачають ефективне, взаємне і поступове відкриття ринків державних закупівель, які повинні функціонувати на засадах прозорості, недискримінації, конкурентоспроможності та відкритості [59].

Досягти відкриття ринків державних закупівель передбачається, зокрема шляхом наближення української системи державних закупівель до стандартів ЄС, зокрема:

- Директиви 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. стосовно координації порядків надання державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг;

- Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 щодо процедури здійснення державних закупівель об'єктів, що залучаються до сфери водо-, газо- та електропостачання, а також поштового зв'язку;

- Директиви 89/665 від 21 грудня 1989 року про засоби правового захисту в державному секторі ЄС;

- Директиви 92/13 від 25 лютого 1992 року про засоби правового захисту в секторі комунальних послуг ЄС.

Основою конкурентного права України є положення статті 42 Конституції України, де проголошено принцип захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, заборонено зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Важливим кроком на шляху приведення конкурентного права України у відповідність відповідними положеннями права ЄС стало прийняття Закону України "Про захист економічної конкуренції", предмет регулювання якого в цілому відповідає принципам, визначеним статтями 81 та 82 Договору про заснування ЄС. Крім зазначеного закону відносини у цій сфері



регулюються також Законами України "Про захист від недобросовісної конкуренції", "Про природні монополії" та "Про Антимонопольний комітет України", яким визначено загальні компетенцію та повноваження Антимонопольного комітету України при виконанні покладених на нього завдань, а також низкою інших законів та підзаконних актів [66].

Однак конкурентне право України на даний момент не регулює питання надання державної або регіональної допомоги і тому виникає необхідність розробки проекту Закону України "Про державну допомогу" у відповідності із принципами надання державної допомоги у ЄС. Крім того вся система правил конкуренції потребує доопрацювання, оскільки існує необхідність розширення переліку т. зв. "блокових вилучень" з метою узгодження їх з тими правилами, які існують на рівні ЄС.

Крім того, зважаючи на схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції Конкурентного процесуального кодексу України, розробку цього кодексу також необхідно здійснювати з врахуванням відповідних процесуальних правил Європейського Співтовариства і, зокрема, у питаннях здійснення нотифікацій, розгляду справ, строків позовної давності, проведення слухань, повноважень компетентного уповноваженого органу, пов'язаних з розглядом справ, та ін.

## **Висновки до Розділу I.**

Аналізуючи поняття та принципи здійснення контролю за державною допомогою суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС, можна зробити висновок, що контроль за наданням державної допомоги чітко розділяється на декілька видів, залежно від етапу та мети здійснення такого контролю.

Однак, станом на сьогоднішній день на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття контролю за наданням державної допомоги, що, фактично, не є законодавчою вадою за умови наявності чіткого правового механізму здійснення такого контролю.

При цьому, деякі вчені розглядають контроль як регульовану правовими нормами діяльність органів (організацій) в рамках ЄС, спрямовану на забезпечення економічної, фінансової, бюджетної, кредитної, розрахункової і касової дисципліни в процесі виконання планів і полягає в перевірці законності, обґрунтованості і раціональності діяльності суб'єктів господарювання.

Що ж стосується законодавчого визначення на рівні міжнародно-правових актів, варто зауважити, що таке поняття як контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах ЄС не закріплене.

На мою думку, це не є вадю чи прогалиною законодавства ЄС, оскільки не так важливо визначити той чи інший термін, як встановити якісний механізм реалізації контролю.

При цьому, підлягає уточненню загальне теоретичне визначення контролю, зокрема, контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах Європейського Союзу – це діяльність наднаціональних, національних та громадських органів, яка полягає в здійсненні нагляду, аудиту та контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, а також попередження існування антиконкурентного законодавства в країнах-членах ЄС в зв'язку з наданням державної допомоги суб'єктам господарювання.

Що ж стосується безпосередньо принципів контролю за наданням державної допомоги в ЄС, з огляду на законодавство ЄС їх виокремлено наступним чином на такі види:

- Забезпечення рівних правил гри.
- Принцип нормативного забезпечення.
- Принцип об'єктивності
- Принцип системності.
- Принцип відповідальності.
- Принцип безперервності.
- Верховенство закону.

Також визначено, що термін «державна допомога» дуже важко уніфікувати для практичних цілей, а схеми та підходи можуть з часом змінюватись завдяки винахідливості потенційних реципієнтів. Статті 88 та 89 Римського Договору надають широкі повноваження Комісії ЄС вирішувати «що є допомога» для кожного випадку та здійснювати державний нагляд і контроль за наданням такої державної допомоги.



## **РОЗДІЛ II. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ СУБ'ЕКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС.**

### **2.1. Суб'єкти контролю за наданням державної допомоги в країнах-членах ЄС: загальна характеристика та повноваження.**

Законодавство грає важливу роль в забезпеченні ефективного та сталого функціонування економіки, воно є основою взаємодії підприємств, урядів і громадянського суспільства. Його роль полягає в забезпеченні стабільного функціонування економіки з урахуванням екологічних, соціальних та державних чинників. Фактично законодавство покликане гарантувати довіру до бізнесу і органам влади, а також взаємна довіра між такими, підтримуючи, таким чином, роботу ринків. Законодавство допомагає захистити права і безпеку споживачів і громадян і гарантувати надання товарів і послуг відповідно до громадським інтересам.

Перевірки і контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності є, в такому контексті, основними інструментами, які сприяють впровадженню і підвищенню рівня дотримання нормативних вимог, а також допомагають гарантувати, що економічна діяльність не ставить під загрозу ринкову економіку в цілому. Проведення ефективних перевірок також допомагає підвищити довіру між суб'єктами підприємницької діяльності, необхідне для правильного функціонування ринку. З цією метою перевірки і контроль за наданням державної допомоги необхідно засновувати на адекватних принципах управління ризиками і пом'якшення ризиків, а також пропорційності ризиків.

Основними принципами ефективних і дієвих перевірок дотримання вимог законодавства є належне планування та визначення об'єктів інспектування і контрольних заходів, і високий рівень інформаційного взаємодії і координації між інспекційними органами. Крім того, ключовим елементом сталого функціонування цієї системи є наявність відкритої і точної інформації та посібників з регульованим суб'єктам (підприємствам,

громадянам), оскільки первинний обов'язок щодо дотримання нормативних вимог покладено на регульовані суб'єкти. Ці ключові компоненти системи нагляду за проведенням перевірок допоможуть уникнути таких протизаконних явищ, як корупція та інші недобросовісні дії. Таким чином, адекватна система регулювання і нагляду буде максимально корисна підприємствам і суспільству в цілому.

Навпаки, неадекватна система інспекцій та контролю за діяльністю може означати прямі і непрямі грошові і негрошові збитки для держав, підприємств і суспільства: міжнародний досвід показує, що така система створює зайві адміністративні бар'єри (і передбачає зайві витрати) для підприємств, знижує товарообіг і приплив інвестицій і веде до корупції і зловживань. Будучи неефективною, така система тягне додаткові витрати на її функціонування як з боку держави (витрати бюджету), так з боку підприємств (витрати на нормативно-правову відповідність), не досягаючи при цьому стратегічних цілей і знижуючи рівень довіри підприємств і громадськості до органів управління і законодавства.

Нині система надання державної допомоги в європейських країнах загалом є узгодженою з правилами СОТ. Основною відмінністю системи державної допомоги в ЄС від системи СОТ є те, що жорсткий контроль за впливом наданої допомоги на розвиток конкуренції та її результативність здійснюється уже на стадії прийняття рішення про її надання. Такий підхід можна розглядати як прагнення не допустити появи в майбутньому «провалів ринку» з причини надання державної допомоги. Окреслений досвід є актуальним для України, оскільки в нашій державі не приділялося належної уваги забезпеченню результативності заходів підтримки суб'єктів господарювання та їх впливу на розвиток конкуренції [33, с. 180].

На відміну від України, важливу роль у системі надання державної допомоги в країнах ЄС відіграє контроль за державною допомогою, «...призначений мінімізувати викривлення ринку, що є наслідком державних фінансових інтервенцій, а також гарантувати однакові правила гри для всіх

європейських компаній на внутрішньому ринку» [60]. Відповідно до ст. 88 Римського договору, функції здійснення постійного нагляду за національними системами надання допомоги уповноважена здійснювати Європейська комісія у співпраці з державами-членами. Країни ЄС зобов'язувалися інформувати Комісію про наміри щодо запровадження нових або зміни існуючих програм допомоги та не могли приступати до реалізації програм до затвердження їх Комісією [34]. Єврокомісія має право: «...відмовити своїм членам у здійсненні державної допомоги, коли вважає, що такі заходи не будуть результативними» [25]; «...застосовувати антидемпінгові заходи проти уряду країни, який підозрюється в демпінгу, а саме просить надати консультації для з'ясування ситуації та приймає взаємодопустимі рішення [28, с.15].

Як вже зазначалося в Розділі I, контроль з боку Співтовариства за національною практикою субсидіювання базується на положеннях Договору про Заснування Європейського Співтовариства про державну допомогу (Статті 87-89).

Положення Статті 88 Договору (ex Стаття 93) визначає детальну процедуру розгляду сумісності державної допомоги із правом Співтовариства<sup>3</sup>, а Стаття 89 (ex Стаття 94) — повноваження Ради щодо прийняття регламентів у сфері регулювання державної допомоги [28]. Положення Договору про ЄС визначають провідну роль та доволі широку дискрецію Комісії в питаннях визначення сумісності державної допомоги із правом Співтовариства. Суд ЄС наступним чином визначив роль Комісії в даному питанні:

Що стосується ролі Комісії, Суд вже вказував у своєму рішенні у справі 78/96, *Steinlike and Weinlig v. Germany* ([1977] ECR 595, para. 9), що намір, втілений у Договорі через встановлення в статті 88 постійного нагляду Комісії за допомогою, полягає саме в тому, щоб висновок про несумісність допомоги із спільним ринком був результатом саме відповідної процедури, яка однак також підпадає під судовий контроль, але розпочати яку є обов'язком Комісії.

Основна та виключна функція, покладена на Комісію Статтями 87 та 88 Договору і яка полягає у встановленні, коли це є належним, що допомога є



несумісною із спільним ринком, фундаментально відрізняється від ролі національних судів щодо охорони прав, якими користуються особи в силу прямої дії заборони, встановленої в останньому реченні частини 3 Статті 93 Договору. В той час як Комісія повинна дослідити сумісність запропонованої державної допомоги із спільним ринком, навіть якщо держава—член діяла на порушення заборони впровадження такої допомоги, національні суди не можуть вчинити нічого іншого, до моменту винесення Комісією остаточного рішення, ніж охороняти права приватних осіб, що можуть бути порушеними можливим недотриманням органами державної влади заборони, встановленої в останньому реченні частини 3 Статті 93 [5].

Положення Статті 88 сформульовані наступним чином:

1. Комісія у співробітництві з державами—членами постійно контролює всі системи допомоги, що існують у таких державах. Вона пропонує останнім будь-які відповідні заходи, що вимагаються прогресивним розвитком або функціонуванням спільного ринку.

2. Якщо, після повідомлення зацікавлених сторін про можливість надання своїх коментарів, Комісія встановить, що державна допомога, надана державою або за рахунок державних ресурсів, є несумісною із спільним ринком в світлі Статті 87 або що така допомога використовується неналежним чином, вона приймає рішення, що відповідна держава повинна скасувати або змінити таку допомогу протягом періоду, встановленого Комісією.

Якщо така держава не виконає це рішення протягом встановленого періоду, Комісія або будь-яка інша зацікавлена держава може, незважаючи на положення Статей 226 та 227, передати таку справу прямо до Суду.

За поданням держави—члена Рада, діючи одностайно, може вирішити, що допомога, яку надає або збирається впровадити така держава, має вважатися сумісною із спільним ринком, на відступ від положень Статті 87 або регламентів, передбачених Статтею 89, якщо таке рішення виправдане надзвичайними обставинами. Якщо стосовно такої допомоги Комісія вже розпочала процедуру, визначену в першому абзаці цієї частини, той факт, що

відповідна держава зробила подання до Ради, має наслідком призупинення такої процедури до моменту, коли Рада висловить свою позицію.

Однак якщо Рада не висловить свою позицію протягом трьох місяців з моменту подання, Комісія приймає рішення по такій справі [37].

Установчі документи ЄС в редакції Лісабонського договору чітко розмежовують поняття "нагляд" і "контроль" за дотриманням права ЄС. "Нагляд", здійснюваний Комісією, включає в себе, як правило, тільки виявлення порушень і вказівка на необхідність їх усунення державами-порушниками, але без права накладати санкції. Офіційна констатація порушень і, при необхідності, накладення санкцій у вигляді штрафу і (або) пені охоплюються поняттям "контроль". Його здійснює Суд ЄС, в який Комісія має право подавати відповідні позови [61, с.69].

З метою здійснення наглядових, а так само інших повноважень Комісії установчі документи ЄС наділяють її правом "збирати будь-яку необхідну інформацію і проводити будь-які необхідні перевірки в межах і на умовах, які встановлює Рада" (ст. 337 Договору про функціонування ЄС). Всі законодавчі та багато незаконодавчих актів ЄС містять спеціальні приписи про направлення державами-членами необхідної інформації Комісії. У разі директив (основ законодавства ЄС) державам-членам ставиться в обов'язок направляти їй тексти внутрішньодержавних законів і інших правових актів, прийнятих на підставі директиви або в сферах, що регулюються директивою [37].

Звичайна процедура нагляду з боку Комісії за державами-членами регламентується ст. 258 Договору про заснування Європейського Союзу: "Якщо, на думку Комісії, держава-член не виконала якусь зі обов'язків, покладених на нього відповідно до Договорів, то Комісія виносить мотивований висновок з даного питання, попередньо давши можливість цій державі представити свої зауваження. Якщо зацікавлена держава не призведе себе у відповідність із згаданим висновком в межі терміну, встановленого Комісією, то остання може звернутися до Суду Європейського Союзу [37].

У разі звернення Комісії до Суду ЄС наглядова процедура переходить в процедуру контролю. Після розгляду справи Суд ЄС офіційно констатує факт порушення, що породжує обов'язок для держави-порушника вжити всіх необхідних заходів по виконанню рішення Суду ЄС. За пропозицією Комісії Суд ЄС також має право накладати на держави-порушники штрафні санкції (див. 4.6). У той же час Суд ЄС не зв'язаний доводами Комісії та може не погодитися з висунутими нею звинуваченнями (переважна більшість позовів Комісії задовольняються) [61, с. 19].

На практиці до Суду ЄС доходить лише незначна кількість справ про порушення, порушених Комісією. Наприклад, в 2009 році, за даними юридичної служби Комісії, Комісія порушила 1659 подібних справ, в той час як в наступному 2010 року в Суд ЄС було подано лише 126 позовів до передбачуваних державам-порушників. Найбільша кількість порушень було виявлено в сфері екологічного права ЄС.

Переважає більшість справ про можливі порушення, таким чином, завершуються на досудовому етапі. З метою забезпечити добровільне (і більш оперативне) усунення порушень Комісія ще до офіційного направлення висновку на адресу держави-порушника вступає з ним у неформальну і конфіденційне листування, за допомогою якої запитує в нього необхідні роз'яснення та рекомендує відповідні заходи.

При порушенні справ проти передбачуваних держав порушників Комісія може діяти не тільки за власною ініціативою, а й за клопотаннями держав-членів і за скаргами фізичних і юридичних осіб. У той же час Комісія самостійно вирішує, чи існують підстави для порушення справи чи ні [61, с. 21].

Поряд зі звичайною процедурою установчі документи та правові акти ЄС передбачають спеціальні процедури нагляду, які застосовуються щодо деяких особливих питань. Так, в рамках економічного і валютного союзу "Комісія спостерігає за розвитком бюджетної ситуації та за розміром публічного боргу в державах-членах". Якщо Комісія приходить до висновку



про те, що "в державі-члені є надмірний дефіцит або загроза його виникнення", то вона інформує про це Раду ЄС. У разі невиконання рішення про заходи щодо усунення надмірного дефіциту, прийнятого Радою за рекомендацією Комісії, Рада, знову ж за рекомендацією Комісії, може накласти на нього санкції, в тому числі штрафи "відповідного розміру" (ст. 126 Договору про функціонування ЄС).

З метою нагляду за дотриманням правил конкуренції на єдиному внутрішньому ринку ЄС, що відносяться до надання державами-членами допомоги підприємствам: "Комісія разом з державами-членами проводить постійне вивчення існуючих в них режимів допомоги. Комісія пропонує їм корисні заходи, необхідність в яких обумовлена потребами поступового розвитку або функціонування внутрішнього ринку" (§ 1 ст. 108 Договору про функціонування ЄС) [37].

Якщо Комісія визнає державну допомогу не сумісною з правилами конкуренції ЄС, вона самостійно приймає на адресу держави-порушника рішення, що пропонує скасувати або змінити допомогу. Рішення Комісії є юридично обов'язковим і може бути змінено Радою тільки одногосно і при наявності "виняткових обставин". Якщо держава-порушник не підкориться рішенням Комісії, то остання може "безпосередньо звертатися до Суду Європейського Союзу", тобто без проведення попереднього розслідування, обов'язкового в рамках звичайної процедури нагляду (§ 2 ст. 109 Договору про функціонування ЄС).

Окрім Комісії ЄС, другим наднаціональним органом в сфері контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС є суд Європейського Союзу.

Суд ЄС задуманий як незалежний орган. Це забезпечується порівняно тривалим терміном служби, формальною незалежністю від держав-членів, імунітетами та привілеями суддів, заборонаю виконання водночас з діяльністю у Суді інших функцій, а також можливістю усунення з посади лише шляхом одногосного рішення Суду та генеральних адвокатів у разі невідповідності

займаній посаді (статті 2—4, 6 і 8 Протоколу про Статут Суду співтовариств). Проте принцип одноголосності держав-членів при призначенні або переобранні суддів залишається досить сильним засобом для того, щоб тиснути на них.

Суд ЄС є вищою судовою інстанцією Євросоюзу, яка покликана забезпечувати додержання законності при тлумаченні та застосуванні положень Угоди про ЄС (ст. 220 Угоди про заснування ЄС). Деякі додаткові повноваження Суду ЄС має у межах Угоди про Євросоюз [37].

У своїй діяльності Суд ЄС виконує функції міжнародного, конституційного і частково адміністративного суду. Як міжнародний суд він розв'язує суперечки між державами-членами, які стосуються об'єкта установчої угоди (ст. 239 Угоди про заснування ЄС), а також між державами-членами та інститутами ЄС чи між останніми [37].

До держави-члена, яка не виконує рішень Суду ЄС, останній може застосовувати санкції у формі одноразових сплат або штрафів (ст. 228 Угоди про заснування ЄС). Виконуючи роль конституційного суду, Суд ЄС розглядає законність актів, прийнятих спільно Європарламентом і Радою, актів Ради, Комісії та Європейського центрального банку, які не належать до рекомендацій та висновків, а також актів Європарламенту, що мають правові наслідки для третіх сторін (ст. 230 Угоди про заснування ЄС) [37].

Суд ЄС також уповноважений робити висновки щодо відповідності міжнародних угод, які укладають між ЄС та однією чи більше державами чи міжнародними організаціями (ст. 300 Угоди про заснування ЄС). Якщо передбачувана угода не відповідає положенню Угоди про заснування ЄС, то її укладання вимагає внесення змін до угоди про заснування.

Суд ЄС може розв'язувати суперечки, пов'язані з незаконною бездіяльністю Європарламенту, Ради чи Комісії (ст. 232 Угоди про заснування ЄС) [37].

Суд розглядає більшість справ, включаючи всі справи про порушення (статті 258–260 Римського Договору), усі звернення щодо ухвалення попереднього рішення (стаття 263 Римського Договору) і позови про

скасування, подані державами-членами проти установ ЄС (за винятком Європейської Комісії), а також позови про скасування, подані установами ЄС проти інших установ ЄС. Загальний суд має обмежену юрисдикцію, яка охоплює, між іншим, позови про скасування, подані фізичними особами проти установ ЄС, а також аналогічні позови, подані державами-членами проти Європейської Комісії. Це означає, що більшість справ, що розглядаються Загальним судом, стосуються антимонопольного права, державної допомоги та анти демпінгу. Він також розглядає апеляції на рішення Бюро з гармонізації внутрішнього ринку, яке відповідає за торговельні марки та промислові зразки Співтовариства [57, с. 45].

На Суд ЄС покладені і повноваження щодо контролю за діями держав-членів, які мають намір встановити більш тісну співпрацю між собою, використовуючи для цього інститути, процедури та механізми, створені на основі установчих угод про Євросоюз та заснування ЄС (ст. 40 Угоди про Євросоюз).

Практика Суду Європейського Союзу має принципове значення у правопорядку ЄС, а отже, і для третіх країн, перед якими стоїть завдання наближення законодавства. У багатьох аспектах право ЄС є засноване на прецедентному праві системою, і це нерідко дивує тих, хто має справу з правом ЄС. Рішення Суду роз'яснюють, коли держави-члени порушують законодавство ЄС, та як його необхідно тлумачити і застосовувати на національному рівні. У цьому розділі глави висвітлено дві основні категорії справ: про правопорушення та про ухвалення попередніх рішень. Справи першої категорії ініціюються за позовами Європейської Комісії проти держав-членів, які порушили законодавство ЄС. За певних обставин у таких справах на визнаних порушниках держав-членів навіть можуть бути накладені фінансові санкції. Справи другої категорії ініціюються за зверненнями, що подаються національними судами до Суду, коли вони розглядають справи за законодавством ЄС [57].



Практика свідчить, що існує багато видів правопорушень, що становлять підставу для позову. Найбільш стандартні з них такі:

- нездійснення або часткове/неповне здійснення транспозиції директиви;
- нездійснення імплементації директив,
- дублювання у національних нормативно-правових актах норм регламентів, що фактично підриває їхню пряму дію;
- нездійснення імплементації рішень (особливо коли йдеться про ухвалені Європейською Комісією рішення щодо повернення державної допомоги);
- незастосування законодавства ЄС (зокрема до публічних закупівель),
- суперечність внутрішньодержавного законодавства Договору про функціонування Європейського Союзу (наприклад, принципу вільної конкуренції) [57].

Після рішення Суду, яким визнається порушення законодавства ЄС, відповідна держава-член зобов'язана вжити усіх заходів для припинення правопорушення. Невиконання цього зобов'язання може призвести до наступного провадження у справі про правопорушення і до накладення фінансової санкції. Є два види санкцій, що можуть бути накладені Судом. Перший вид — це періодичні виплати, а другий — це одноразовий платіж. В обох випадках сума залежить від типу, серйозності і тривалості відповідного правопорушення. Наприклад, у справі C-387/97 Commission of the European Communities v. Hellenic Republic Суд призначив штраф у розмірі 20 000 євро на день. Одну з найвищих за весь час санкцій було накладено на Італію у 2011 році за неповернення незаконно наданої державної допомоги (справа C-496/09 European Commission v. Republic of Italy). Італія була зобов'язана одноразово сплатити 30 мільйонів євро, а також здійснювати періодичні виплати (30 мільйонів євро щопівроку, помножені на відсоток неповернутої допомоги) [4].

Варто зазначити, що інституційна структура різних країн досить неоднорідна в силу відмінностей властивих їм конституційних, культурних,

економічних і інших значущих контекстів. Міжнародний досвід показує, що число типів ризиків обмежена, таким чином, саме їх необхідно взяти за основу побудови будь-якої інспекційної системи і організації, відповідальної за перевірки та контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС. Проте існуючі системи склалися, в основному, під впливом історичних факторів, а не в результаті ретельного планування. Контроль існував до створення сучасних органів нагляду та сформувався головним чином під впливом побоювань, пов'язаних з якістю або безпекою (не завжди відповідним реальним небезпекам), або як засіб захисту комерційної діяльності від конкуренції. Такі заходи контролю ґрунтувалися або на саморегулюванні, або на нагляді, що здійснюється місцевими органами влади. Контроль на основі моделі, що припускає участь інспекторів, які призначаються центральним урядом, виник пізніше.

Умовно можна виділити чотири різних ланки контролюючих структур, для кожного з яких існує ряд типів або підходів. Чотири ключових ланки такі:

- (1) способи розподілу сфер відповідальності;
- (2) контроль органів нагляду на національному або місцевому рівні;
- (3) система управління наглядовими органами;
- (4) наявність (і види) інструментів стандартизації та координування

Що стосується органів контролю, класифікованих у відповідності до способу розподілу сфер відповідальності, слід зазначити, що вони в свою чергу поділяються на наступні.

### **Спеціалізовані/ фрагментовані органи контролю.**

Технічні перевірки дотримання нормативних вимог, як правило, рознесені по кільком контролюючим органам. Контрольні функції розділені на велику кількість сфер компетенції. В умовах неточного визначення сфер відповідальності, нагляд в одній області може багаторазово дублюватися, що негативно впливає на державні витрати і витрати підприємств, як це продемонстровано на досвіді Франції, Італії та Німеччини в галузі нагляду нта контролю за наданням державної допомоги, де прямі обов'язки по нагляду в

одній і тій же сфері покладено одночасно на кілька організацій (національних або місцевих).

### **Організації, компетенція яких поширюється на декілька сфер (областей) контролю.**

Різні наглядові організації об'єднані або підпорядковані єдиному керівному органу, що дозволяє зберегти спеціалізовані відділення в рамках єдиної організації, забезпечує однакове керівництво. У більшості випадків кожен з таких єдиних керівних органів відповідає за один з ризиків, але, тим не менш, є і виключення.

Радикальна консолідація була проведена в Нідерландах (в результаті якої кількість національних контролюючих організацій знизилася з 25 до 10) і в Словенії (з аналогічним зниженням). У Великобританії, де інспекції здебільшого проводяться на місцевому рівні, інспектори організовані в кілька великих груп: торговельні стандарти, захист конкуренції і т. д.

### **Єдині контролюючі органи в декількох сферах**

Централізований орган контролю за виконанням нормативних вимог виконує всі або кілька інспекційних функцій; така модель дозволяє звести до мінімуму кількість функцій і консолідувати процедури, типи санкцій, систему управління інформацією і т. п. Найбільш ранній приклад датується кінцем 1990-х років, коли Хорватія введенням двох основних законів заснувала Державну інспекцію, яка прийняла на себе обов'язки 12 дотеперішніх інспекцій. Дана модель розглядалася в Нідерландах (але не була, в кінцевому підсумку, прийнята). У Боснії та Герцеговині був використаний той же підхід (і навіть поширений на більш широкий ряд контролюючих функцій) в 2004 році.

Наступним критерієм розмежування органів контролю є визначення території, в межах якої здійснюється контроль нагляд за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС.

### **Повністю національні незалежно від наявності або відсутності місцевих відділень.**



Відповідальність за проведення перевірок і контроль за економічною діяльністю несуть в основному національні інспекційні органи, у багатьох країнах мають в своєму розпорядженні мережею місцевих відділень, підзвітних безпосередньо національному агентству. Наприклад, така ситуація в Словенії (місцеві відділення відсутні), Литві (деякі агентства мають місцеві підрозділи), Польщі (місцеві відділення в наявності) і т. д.

Національні з значним ступенем автономії місцевих відділень Аналогічно вищезазначеному типу, правозастосовні та наглядові функції покладені в основному на національні інспекційні органи, але місцеві відділення таких національних установ наділені значним ступенем автономії. Прикладом цього типу може служити Франція.

### **Комбінація національних і місцевих (де «місцеві» в значній мірі автономні).**

Відповідальність за проведення інспекцій та контроль за діяльністю лежить як на національних, так і на місцевих органах, причому деякі контрольні функції віддані місцевим органам, інші - національним, а деякі поділені між такими (з чітким розподілом обов'язків або без нього).

Місцеві організації мають відповідні спеціальні технічні відділення. При такій моделі місцеві контролюючі органи і національні (центральні) інспекції можуть співіснувати. Наприклад, така ситуація спостерігається в системі контролю в Великобританії. Національні органи можуть мати виняткову компетенцію в дуже складних технічних і стратегічно важливих сферах, перехресну компетенцію щодо деяких питань або виконувати керівну роль з метою допомогти місцевим інспекційним органам впровадити єдині практики, процедури, санкції і загальні підходи.

У Нідерландах, Великобританії та Італії представлений такий комбінований тип структури (в основному місцеві органи в Великобританії, більше збалансований склад в Нідерландах; в основному національні, але з місцевими відділеннями в Італії).

За системою управління наглядовими органами, інспекційні органи можна класифікувати наступним чином.

**Пряме підпорядкування політичним органам влади (міністерствам або місцевим органам).**

При такому влаштуванні велика частина контролюючих органів безпосередньо або опосередковано підпорядкована міністерствам (чи іншим політичним органам влади, включаючи уряду і т. п.). В такому випадку чиновники політичних органів влади можуть безпосередньо впливати на пріоритетні завдання інспекцій, призначення керівного персоналу і т. п.

Ризик даної моделі пов'язаний з тим, що прямі вказівки політичних органів влади негативно впливають на поточну діяльність агентства, належну систему управління ризиками і професіоналізм. Також така структура, як правило, менш стабільна. У рамках добросовісної практики допустимий розгляд і схвалення стратегічної концепції інспекційних органів політичним керівництвом, яке, тим не менш, не повинно впливати на поточну діяльність органів контролю.

**Незалежні / автономні органи, яким надана свобода дій**

Дистанціювання органів контролю від політичних суб'єктів забезпечує більшу незалежність від політичного впливу. Цього можна домогтися шляхом відокремлення професійних інспекційних органів в рамках місцевої влади або за рахунок створення системи союзу керуючих інспекцій за прикладом Великобританії, що дає ще більш надійні гарантії незалежності. Ще один спосіб - підзвітність органів контролю парламенту (як у Нідерландах, де контролюючі органи залишаються, проте, підпорядковані міністерствам, що створює певні проблеми).

За наявності (і видами) інструментів стандартизації та координування, контролюючі органи можна поділити на наступні.

**Органи, які керуються єдиними принципами.**

Для таких органів притаманне одне правове середовище або загальні процедури контролю, однакові правила перевірок або контрольні заходи. При

такому влаштуванні всі або більшість процедур контролю визначаються єдиним законом/нормативним актом. Таке об'єднане правове середовище регулює переважно загальні принципи діяльності або керівництво діяльністю, а в ряді випадків також розподіл контрольних повноважень. Важливими прикладами подібного законодавства є кодекс органів регулювання і контролю в Великобританії, закон про державне управління в Литві, прийняте в Італії законодавство, що сприяє проведенню реформ, закон про інспекційний нагляд в Словаччині і т. д. [80, с. 15]

З огляду на наведене, можна зробити висновок, що система органів контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах-членах ЄС є досить розгалуженою, поєднує в собі як наднаціональні органи, так і органи контролю та нагляду в державах-членах ЄС. Однак, найбільш важливим та основним органом є Комісія ЄС, в якій зосереджені всі контрольні функції за наданням державної допомоги, а також Суд ЄС, який розглядає справи щодо порушень державами-членами ЄС законодавства в досліджуваній сфері.

## **2.2. Форми та методи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС.**

Відзначаючи важливість та необхідність проведення досліджень правового регулювання контролю за наданням державної допомоги, слід вказати, що на теперішній час залишаються невирішеними певні питання у дослідженій сфері, особливо враховуючи останні зміни, що відбуваються у системі державної допомоги суб'єктам господарювання.

Слід зазначити, що для країн з перехідною економікою особливо важливою є державна допомога, оскільки більшість суб'єктів господарювання є неконкурентоспроможними в нових економічних умовах, а вивести їх з економічної кризи можливо лише за допомогою штучного стимулювання з боку держави. Проте, з іншого боку, застосування державної допомоги не дозволяє нормально функціонувати механізму економічної конкуренції,



оскільки ставить більш ефективних суб'єктів господарювання у свідомо дискримінаційне становище в порівнянні з неефективними, знижуючи їх власну ефективність та конкурентоспроможність. Така неоднозначність наслідків застосування державної допомоги суб'єктам господарювання і є причиною необхідності контролю [87, с.268].

Разом з тим, країни, що інтегруються у спільний ринок, зобов'язані нарівні з державами-членами ЄС дотримуватися стандарту контролю державної допомоги. Це нам демонструє п. 3 (а) ст. 267 Угоди про асоціацію [85]. Отже, Комісія, яка включає в себе Генеральний Директорат у сфері конкуренції, буде являє собою наднаціональний орган з контролю надання державної допомоги. ЄС, таким чином, створює свого роду інтеграційну систему “зверху” і має можливість впливати на цілі національної політики, обмежуючи потенціал держави субсидіювати національну промисловість [2, с. 27].

Комісія це обґрунтовує тим, що у сучасній відкритій економіці допомога національним виробникам більше не вважається питанням винятково внутрішньої політики, оскільки вона так чи інакше визначається в умовах міжнародної торгівлі. Фінансування вітчизняних виробників або окремих галузей, що стикаються з глобальним зменшенням попиту на свою продукцію, для нарощування обсягів експорту, може призвести до “гонки субсидій” між країнами, а за найгіршим сценарієм може перерости навіть у торгові війни [84, с.13]. Саме загроза протистояння торгових інтересів змушує ЄС встановлювати подібного роду контроль.

Перш за все в межах даного питання варто визначити таке поняття як «форма контролю», яке в літературі майже не досліджене.

Так, більшість авторів до форм контролю прирівнюються його види, такі як попередній та наступний, зміст яких був розритий в Розділі I.

Однак, на мою думку, попередній та наступний контроль є власне видами контролю, а не його формами, так як під формою розуміється зовнішня форма вираження того чи іншого контролю.

Так, Д.І. Коваленко та В.В. Венгер залежно від мети контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС виділяють такі його форми [42, с.94]:

1. **Моніторинг** - це система заходів, які здійснюються суб'єктами контролю, що пов'язана зі спостереженням за фінансовими явищами і процесами і використовується для прийняття оперативних рішень.

Саме така форма контролю застосовується на стадії попереднього контролю.

Для прикладу, Україна повинна щорічно надсилати повідомлення про загальний обсяг, види та галузевий розподіл державної допомоги, яка може вплинути на торгівлю між Україною та державами-членами ЄС. Відповідні повідомлення повинні містити інформацію стосовно цілей, форми, обсягу та бюджету, відомства, що надає допомогу, та, де це можливо, одержувача допомоги. За запитом ЄС Україна повинна надати додаткову інформацію стосовно будь-якої схеми державної допомоги та окремих індивідуальних випадків надання державної допомоги, що впливають на зовнішньоекономічну торгівлю [48, с. 136] (Детальніше див. п. 3.1.).

2. **Внутрішній аудит** - це форма контролю, що забезпечує функціонально незалежну оцінку діяльності органів державного сектору і дає впевненість центральним органам виконавчої влади, керівництву органів державного сектору в тому, що система державного управління функціонує у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності.

Як правило, більш традиційні системи публічного внутрішнього контролю на основі системи централізованого управління ex-ante і ex-post зосереджуються на скаргах третіх осіб, на сумнівних угодах, на порушенні бюджетних правил і покаранні помилок. У порівнянні з сучасними системами публічного внутрішнього контролю, традиційній системі з її акцентом на законності та регулярності не вистачає критеріїв економії, ефективності та результативності управління та контролю державних коштів. Сучасний

внутрішній контроль орієнтований на прозорість, – як з точки зору чіткого розподілу відповідальності, так і з погляду узгодженої методології та стандартів. Державний внутрішній контроль охоплює міжнародні стандарти та найкращі практики ЄС і покликаний забезпечити оптимальний підхід для реформування традиційних національних систем контролю. Центральне місце в належить поняттю управлінської звітності та функціонально незалежного децентралізованого внутрішнього аудиту [36].

Система аудиту в відмінному варіанті функціонує за наявності декількох умов. Зокрема, відділи бюджету та витрат повинні включати функціонально незалежних внутрішніх аудиторів у цілях підтримки управління шляхом надання об'єктивних оцінок системі внутрішнього контролю на місці. Аудитори звітують безпосередньо топ-менеджеру в ієрархічному сенсі, але не залежать від думки керівника про те, як вони повинні перевіряти. Це підтримується тим фактом, що внутрішній аудитор не є частиною фінансової служби певного департаменту, а безпосередньо підпорядковується найвищому рівню управління в установі. Роль аудитора полягає в оцінці адекватності систем внутрішнього контролю, які були введені в дію керівництвом, щоб виділити слабкі місця та надати рекомендації щодо покращень ситуації, де це необхідно.

Ця роль формально має бути описана і пояснена в Статуті внутрішнього аудиту, – документі, який підписують менеджери і аудитори. Аудит роботи регулюється за допомогою набору правил і етики, які впливають з професійних навичок і стандартів аудиту, а не від вказівок керівництва. Цей набір правил і етики, як правило, міститься в документі під назвою «Кодекс етики для внутрішнього аудитора» і підписаний аудиторами при їх сертифікації в якості «публічного внутрішнього аудитора». Аудитор відрізняється від традиційного експерта з питань інспектування і ревізії. Аудитор розглядає адекватність існуючих систем з погляду їх ефективності, економії та результативності, з метою виділення будь-яких потенційних недоліків, які можуть поставити під загрозу виконання цілей організації. Аудитор потім



робить рекомендації менеджеру де та яким чином поліпшити систему. Аудитори не повинні втручатися в управлінські питання, за які вони не можуть нести відповідальність. Аудитор оцінює і рекомендує, однак, саме менеджер вирішує, чи слідувати пропозиціям аудитора. Таким чином, менеджер несе відповідальність. Аудитор не карає і не накладає санкції; це питання належить до компетенції менеджера – у випадках наявності людських або системних помилок, або судових органів у разі серйозних порушень та/або шахрайства [36].

**3. Інспектування** - це подальший контроль за дотриманням законодавства органами державного сектору при використанні і розпорядженні фінансовими та матеріальними ресурсами, формуванні бюджетних зобов'язань, веденні бухгалтерського обліку і складанні фінансової звітності, що здійснюється у формі ревізій і перевірок.

Відмінністю інспектування від внутрішнього аудиту є його фіскальна спрямованість.

В межах даного питання необхідно також дослідити питання методів контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС.

Методи здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС включають заходи різноманітного характеру:

- регламентуючі (нормативно-правові та процесуальні);
- імперативні (прямі, адміністративні);
- контролюючі та профілактичні.

Заходи регламентуючого характеру передбачають встановлення певних правил і процедур за допомогою законів, інших нормативно-правових, нормативно-інструктивних та інших документів, у тому числі заходи заборонного та процесуального характеру. До заходів заборонного характеру вітчизняне законодавство відносить заборону зловживань монопольним становищем, анти конкурентних узгоджених дій, дискримінації суб'єктів

господарювання чи обмеження їх діяльності та ін. Заходи заборонного характеру передбачають визначення та заборону конкретних видів порушень антимонопольного законодавства.

Процесуальні заходи передбачають: регламентацію засад і норм діяльності органів контролю, процедуру взаємодії суб'єктів підприємництва з органами контролю, ведення переліку підприємств-монополістів, визначення видів відповідальності за порушення конкурентного законодавства, процедуру їх накладання, встановлення відповідних процедур у розгляді заяв, справ про порушення конкурентного законодавства тощо.

Заходи контролюючого характеру передбачають контроль за рівнем концентрації суб'єктів господарювання, державний контроль за ціноутворенням, контроль за дотриманням антимонопольних вимог у процесі трансформації власності, контроль за дотриманням стандартів, норм, правил щодо продукції та послуг монополістів, контроль за дотриманням вимог у прийнятті рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю тощо [48, с.154].

### **2.3. Імплементация наднаціональних принципів контролю в правовій системі України.**

Ефективний розвиток економіки можливо забезпечити за умов гармонійного поєднання ринкового саморегулювання зі сприянням з боку держави діяльності суб'єктів господарювання. В Україні за роки незалежності не вдалося сформувати дієву систему державної підтримки реального сектора економіки. Характерними ознаками політики держави в цій сфері були безсистемність та непослідовність, розпорошеність заходів за великою кількістю напрямів, відсутність належного контролю за процесом надання та використання бюджетних коштів і, як результат, низька ефективність здійснюваних заходів. Зазначене свідчить про необхідність реформування вітчизняної системи державної підтримки. Окрім того, відповідно до ст. 49 та 51 Угоди про партнерство і співробітництво, підписаної між Україною та Європейським Співтовариством, Україна взяла на себе зобов'язання ввести

режим контролю за наданням державної допомоги, заборонити певні види допомоги, що спотворюють конкуренцію між Співтовариством та Україною, а також привести національне законодавство у цій сфері у відповідність із законодавством ЄС. Враховуючи продовження переговорного процесу між Україною та ЄС щодо створення зони вільної торгівлі, прагнення України стати повноправним членом ЄС, пріоритетним напрямом трансформації вітчизняної системи державної підтримки вважається її гармонізація з європейськими нормами та підходами до надання допомоги [50, с.189].

Юридична необхідність контролювати державну допомогу в Україні впливає з низки міжнародних зобов'язань України. Зокрема, в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС передбачене положення щодо утримання від надання державної допомоги у тій мірі, в якій така допомога впливає на торгівлю між ЄС і Україною. Окрім того, від України також вимагається поступово наближувати своє законодавство до законодавства ЄС. В контексті пізнішої політики Східного партнерства ЄС (частиною якої є Україна), двостороннього Плану дій (ENAP) від 2005 року також вимагається здійснення поступового прогресу в запровадженні системи контролю за наданням державної допомоги шляхом прийняття необхідного законодавства. Положення Плану дій щодо державної допомоги підтверджують важливість розвитку законодавства, сумісного з нормами ЄС, вже на ранньому етапі та передбачають створення механізмів моніторингу та забезпечення прозорості. Окремо та паралельно Україна стала членом СОТ в 2008 році. Відповідно до положень Угоди про асоціацію Україна має завершити низку важливих кроків щодо запровадження системи моніторингу і контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання протягом перехідного періоду, яка повністю відповідатиме стандартам ЄС. Пізніше, 2009 року, План дій асоціації був замінений, створюючи новий механізм пріоритетності погоджених реформ. Тож в останній версії Плану дій щодо виконання Угоди про асоціацію (від 24 червня 2013 року) щодо державної допомоги зазначено



таке: «Сторони мають співпрацювати з питань започаткування роботи ефективної системи контролю та моніторингу державної допомоги» [63].

Зобов'язання України щодо створення ефективної системи контролю державної допомоги суб'єктам господарювання, за зразком системи, яка існує у Європейському Союзі, передбачені низкою міжнародних угод.

Найбільш чіткі вимоги до такої системи встановлено у статтях 262 – 267 Частини 2 "Державна допомога" Глави 10 "Конкуренція" Розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею" Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Зазначені вимоги стосуються:

- впровадження основних принципів ЄС у сфері державної допомоги;
- забезпечення інституційної спроможності незалежного органу з питань державної допомоги;
- розроблення підзаконних нормативно-правових актів з питань державної допомоги суб'єктам господарювання з урахуванням первинного та вторинного законодавства ЄС, судової практики Суду ЄС, рамковими положеннями, керівними принципами та іншими чинними адміністративними актами Європейського Союзу;
- забезпечення прозорості.

Відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, для впровадження національної системи контролю державної допомоги Україна має:

- 1) протягом трьох років з дати набрання чинності Угодою – прийняти національне законодавство про державну допомогу та забезпечити функціонування незалежного органу, який матиме відповідні повноваження;
- 2) протягом п'яти років з дати набрання чинності Угодою – створити повний реєстр схем державної допомоги;

3) привести ці схеми допомоги у відповідність до критеріїв, визначених у статтях 262 та 264 цієї Угоди протягом строку не більше ніж сім років з дати набрання чинності Угодою;

4) протягом перших п'яти років після набрання чинності Угодою, будь-яка державна допомога, надана Україною, має оцінюватись за правилами, ідентичними правилам Європейського Союзу щодо країн зі складною соціально-економічною ситуацією [35].

10 липня 2014 року парламент схвалив Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» з метою виконання Україною своїх зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, а також задля створення жорстких правил щодо надання державної допомоги, спрямованої на запобігання виникненню негативних впливів на конкуренцію [64].

Маючи жорсткі та дієві правила надання державної допомоги суб'єктам господарювання, ті, хто отримує переваги від держави, не зможуть надмірно покладатися на допомогу і будуть зацікавлені в інноваційних розробках. Загалом нормативний підхід, який мав бути прийнятий в Україні, передбачає строге дотримання норм, відповідно до яких обґрунтовані заходи державної допомоги набирають неабиякої ваги, та програм, які чітко спрямовані на усунення неефективності ринкового механізму і одночасно мають сприяти уникненню надмірного негативного впливу на конкуренцію.

Понад те, без невідповідних бар'єрів, створених державою, нові учасники ринку не будуть заблоковані та ймовірність того, що слабші компанії залишатимуться на ринку, буде значно меншою.

Крім того, важливо розпочати інституційну розбудову в контексті Закону. Це буде включати організаційний розвиток АМКУ, перегляд політики та операційної структури з боку основних залучених органів державної влади (особливо економічних міністерств), а також інтенсивне навчання всіх залучених представництв. Розвиток системи державної допомоги України також вимагає прийняття до уваги тлумачення законодавства ЄС

європейськими судами, а також новел законодавства, передбачених Програмою модернізації законодавства ЄС з питань державної допомоги.

Стежити за процесом модернізації законодавства ЄС з питань державної допомоги (в формі настанов, рекомендацій, роз'яснень тощо) є дуже важливим для України, оскільки це є основою для розробки підзаконних актів України на виконання Закону України «Про державну допомогу суб'єктів господарювання».

В ЄС досить налагодженою є система щорічної звітності про загальні обсяги наданої державної допомоги в абсолютних і відносних величинах, за окремими напрямками, цілями та формами надання. Перше дослідження ЄС – «First survey on State aids in the European Community», у якому наведено детальну інформацію про обсяги наданої державної допомоги за період 1981–1988 рр. було опубліковане в 1989 році [23]. Надалі щорічно складаються та публікуються звіти про загальні обсяги наданої державної допомоги в абсолютних і відносних величинах, обсяги допомоги за окремими напрямками, цілями та формами надання.

Державна допомога суб'єктам господарювання стала ще одним важливим напрямком діяльності АМКУ. 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 (що успішно було зроблено), 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). Принципи контролю за державною допомогою повинні відповідати керівним принципам ЄС.

Попри наявність обмежень у Законі України "Про захист економічної конкуренції", який забороняє 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 спотворення конкуренції, – така практика успішно і безкарно використовувалася роками. Але після тривалого періоду існування інституту державної підтримки в Україні у вигляді абстрактного безсистемного та вкрай неефективного явища Україна нарешті отримала шанс збалансувати вплив держави на конкурентне середовище шляхом імплементації *acquis communautaire* ЄС у сфері державної допомоги [43].

Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» було визначено АМКУ уповноваженим органом, якому доручається здійснювати контроль за допустимістю державної допомоги для конкуренції. Основні його функції:

- отримання та розгляд повідомлень про нову державну допомогу від надавачів такої допомоги;
- визначення належності до державної допомоги заходів з підтримки суб'єктів господарювання завдяки ресурсам держави чи місцевим ресурсам;
- оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції;
- збирання та аналіз інформації про заходи з підтримки суб'єктів господарювання завдяки ресурсам держави чи місцевим ресурсам;
- вимагання від надавачів та отримувачів державної допомоги, їх посадових осіб інформації (в тому числі з обмеженим доступом), необхідної для прийняття рішень, передбачених Законом;
- надання надавачам державної допомоги обов'язкових для розгляду рекомендацій про внесення змін до умов надання такої допомоги з метою усунення або мінімізації негативного впливу державної допомоги на конкуренцію, а також роз'яснень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги;
- прийняття рішень про тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги;
- припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції;

- проведення моніторингу державної допомоги та ведення реєстру державної допомоги.

З метою виконання вимог Угоди про асоціацію та національного законодавства в напрямку регулювання державної допомоги в АМКУ було створено відповідний департамент, який активно запрацював на початку 2018 р. Спеціалісти вже мали змогу проаналізувати декілька важливих рішень, підготовлених цим департаментом у поточному році. Тобто на цьому напрямку діяльності АМКУ також відбулися необхідні інституційні зміни, про що свідчать навіть деякі результати минулого року: за 2017 р. Комітет, відповідно до його річного звіту, вже отримав 100 повідомлень про нову державну допомогу, 15 – про чинну державну допомогу, 16 – про програми підтримки суб'єктів господарювання завдяки державним чи місцевим ресурсам, 2 – про внесення змін до умов чинної державної допомоги.

Також варто зупинитися на питанні практичної спроможності АМКУ в реалізації програми звільнення від відповідальності у процесі розслідування картельних змов. Відомо, що з метою знаходження способів доведення таких змов Україна пішла апробованим в різних країнах (у тому числі в ЄС та США) шляхом втілення програми звільнення або пом'якшення відповідальності за участь у картелях для тих суб'єктів, які перші повідомили про існування змови та надали необхідну інформацію, що має істотне значення для справи (так званої програми «ліненсі»). Відповідно до ст. 6 Закону «Про захист економічної конкуренції», у 2012 р. було затверджено відповідний Порядок звільнення.

Водночас практична реалізація та ефективність програми «ліненсі» в Україні викликає серйозні сумніви, що пояснюється низкою причин, серед яких є інституційна неспроможність АМКУ забезпечити повну конфіденційність про особу, яка «прийшла з повинною», надати їй реальні гарантії безпеки (в тому числі, що особливо важливо в наших реаліях, після прийняття Комітетом рішення, коли стає зрозумілим, хто міг «здати» інших учасників). Наскільки відомо, за час існування програми «ліненсі» було близько 10 звернень до АМКУ. Тобто в цьому напрямку необхідно розробити механізми, в тому числі

інституційний, для вдосконалення боротьби з картелями через програму застосування програми «ліненсі» (можливо, шляхом створення моделей захисту заявника та гарантій його анонімності) [86].

Серед позитивних інституційних змін не можна не згадати внесення змін до ст. 30, 31 та 48, відповідно до яких інформація щодо прийняття розпорядження про початок розгляду справи про узгоджені дії, концентрацію, рішення, прийняті за результатом розгляду заяв, справ про узгоджені дії чи концентрацію, справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції оприлюднюються на офіційному веб-сайті Антимонопольного комітету України протягом 10 робочих днів з дня його прийняття. Така відкритість у роботі АМКУ є втіленням принципів європейських підходів до питання прозорості діяльності органу, уповноваженого формувати та реалізовувати конкурентну політику в країні. Протягом тривалого часу АМКУ був проти публікації всіх рішень, зокрема, мотивуючи це відсутністю кадрів для літературного редагування цих рішень, що виглядало як проста відмовка. Як видно після приходу нової команди до Комітету, він зміг знайти кадрові та інтелектуальні можливості для впровадження системи своєчасної публікації своїх рішень.

При цьому, як і раніше, спеціалісти відзначають, що без подальшого підвищення рівня інституціональної спроможності АМКУ всі наміри та зобов'язання щодо імплементації європейського законодавства матимуть значні проблеми щодо їх практичного втілення. В цьому аспекті важливо наголосити на необхідності належного фінансування АМКУ.

АМКУ проводить велику роботу в напрямку пропагування та адвокатування конкуренції, а експертне середовище завжди готове підставити своє плече для допомоги у напрямку нормотворчості та вдосконалення його інституційної спроможності. [86].

Окрім того, Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» запроваджено загальний принцип щодо недопустимості державної допомоги для конкуренції, якщо інше не встановлено Законом.



Адже, з одного боку, будь-яка державна підтримка за своєю економічною природою є цілеспрямованим втручанням держави до економіки та, як наслідок, викривляє ринкові механізми, спотворюючи конкуренцію. Водночас, з іншого боку, існують сфери, які об'єктивно не можуть функціонувати в ринкових умовах, а тому потребують прямого втручання держави шляхом надання державної підтримки. Таким чином, державна підтримка в Україні продовжує залишатися законним інструментом, однак така форма державної підтримки, як державна допомога, відтепер підпадатиме під правові обмеження, передбачені Законом № 1555-VII, у зв'язку з її потенційним негативним впливом на конкуренцію [43].

Наразі однозначно оцінити нововведення у сфері надання державної підтримки неможливо. По-перше, запровадження контролю за державною допомогою є вимогою Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а тому імплементація відповідних положень була лише питанням часу, який, до речі, стрімко спливає. По-друге, як і будь-яка інша ініціатива, реформа державної допомоги зачіпає інтереси різних секторів, а тому одну частину підприємців чекає широке поле можливості для відстеження антиконкурентних дій своїх суперників – гравців ринку, але інша частина ринку зіштовхнеться з низкою додаткових ризиків. Таким чином, наразі можна виділити такі наслідки запровадження моніторингу державної допомоги для бізнесу:

- суб'єкти господарювання фактично отримують у своє розпорядження новий інструмент для моніторингу чинної державної допомоги, яка отримується конкурентами. Разом з тим існує ризик того, що через деякий час АМКУ буде "завалено" скаргами завбачливих доброзичливців;
- суб'єкти господарювання отримують доступ до відкритого реєстру державної допомоги, що дасть змогу об'єктивно оцінювати можливості отримання тієї чи іншої форми державної допомоги, керуючись відкритою інформацією;

- збільшення якості державної допомоги та направлення її або на окремі галузі задля стимулювання економіки, або ж переорієнтація на надання переваги горизонтальній державній допомозі;
- зменшення привабливості державної допомоги у зв'язку зі збільшенням ризиків її використання та, як наслідок, зменшення привабливості держави як партнера.

Одним з важливих питань реалізації повноважень АМКУ є спроможність його персоналу здійснювати контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції при розгляді заяв і справ про порушення законодавства, а також проведення розслідувань за цими заявами та справами. Незважаючи на закріплені в Законі «Про Антимонопольний комітет України» повноваження щодо проведення перевірок суб'єктів господарювання, отримання інформації з обмеженим доступом, призначення експертизи, проведення огляду службових приміщень і транспортних засобів суб'єктів господарювання, вилучення або накладення арешту на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі, незалежно від їх місцезнаходження, та деякі інші (наприклад, проведення «раптових перевірок»), виконання таких функцій вимагає подальшого регламентування. З позиції практичної реалізації вказаних повноважень, здається, що АМКУ потрібно залучати до роботи у своїй структурі кадри, належно підготовлені для проведення таких, по суті «слідчих», дій [86].

Політика європейських країн у сфері надання державної допомоги слугує засобом найповнішої реалізації власних національних інтересів, виходячи з досягнутого рівня соціально-економічного розвитку країни. Тому за умов диференціації між країнами та постійними змінами економіко-інституційного середовища діяльності суб'єктів господарювання є недоцільним цілковите копіювання досвіду окремої країни у сфері надання державної допомоги, навіть якщо такі дії й забезпечили їй економічне зростання. Окремі заходи підтвердили свою дієвість у європейських країнах. Однак при їх впровадженні у вітчизняну практику слід враховувати як рівень економічного розвитку

України, так і специфіку вітчизняних ринкових відносин. У процесі реформування політики захисту вітчизняних товаровиробників в Україні доцільним є врахування європейського досвіду, надання державної допомоги в частині чіткої законодавчої регламентації реалізації таких заходів, забезпечення публічності їх здійснення, ретельного контролю як на стадії прийняття рішення про надання допомоги, так і в процесі його виконання, більш активне використання галузевих програм державної допомоги, як таких, що здійснюють найменший спотворюючий вплив на конкурентний ринок і таких, що можуть призвести до появи позитивних екстернальних ефектів [50, с. 190].

## **Висновки до Розділу II**

В межах даного дослідження встановлено, що положення Договору про заснування ЄС визначають провідну роль та доволі широку дискрецію Комісії в питаннях визначення сумісності державної допомоги із правом Співтовариства.

Встановлено, що основна та виключна функція, покладена на Комісію Статтями 87 та 88 Договору і яка полягає у встановленні, коли це є належним, що допомога є несумісною із спільним ринком, фундаментально відрізняється від ролі національних судів щодо охорони прав, якими користуються особи в силу прямої дії заборони, встановленої в останньому реченні частини 3 Статті 93 Договору.

Комісія у співробітництві з державами—членами постійно контролює всі системи допомоги, що існують у таких державах. Вона пропонує останнім будь-які відповідні заходи, що вимагаються прогресивним розвитком або функціонуванням спільного ринку.

Визначено, що окрім Комісії ЄС, другим наднаціональним органом в сфері контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС є суд Європейського Союзу.

Суд ЄС задуманий як незалежний орган. Це забезпечується порівняно тривалим терміном служби, формальною незалежністю від держав-членів, імунітетами та привілеями суддів, заборонаю виконання водночас з діяльністю



у Суді інших функцій, а також можливістю усунення з посади лише шляхом одноголосного рішення Суду та генеральних адвокатів у разі невідповідності займаній посаді (статті 2—4, 6 і 8 Протоколу про Статут Суду співтовариств). Проте принцип одноголосності держав-членів при призначенні або переобранні суддів залишається досить сильним засобом для того, щоб тиснути на них.

Окрім наведених вище основних органів контролю, можна виокремити наступний перелік допоміжних суб'єктів контролю:

- Спеціалізовані/ фрагментовані органи контролю.
- Організації, компетенція яких поширюється на декілька сфер (областей) контролю.
- Єдині контролюючі органи в декількох сферах
- Повністю національні незалежно від наявності або відсутності місцевих відділень.
- Комбінація національних і місцевих (де «місцеві» в значній мірі автономні).
- Пряме підпорядкування політичним органам влади (міністерствам або місцевим органам).
- Незалежні / автономні органи, яким надана свобода дій
- Органи, які керуються єдиними принципами.

Встановлено, що залежно від мети контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС виділяють такі його форми:

1. Моніторинг - це система заходів, які здійснюються суб'єктами контролю, що пов'язана зі спостереженням за фінансовими явищами і процесами і використовується для прийняття оперативних рішень.

2. Внутрішній аудит - це форма контролю, що забезпечує функціонально незалежну оцінку діяльності органів державного сектору і дає впевненість центральним органам виконавчої влади, керівництву органів державного сектору в тому, що система державного управління функціонує у спосіб, який

максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності.

3. Інспектування - це подальший контроль за дотриманням законодавства органами державного сектору при використанні і розпорядженні фінансовими та матеріальними ресурсами, формуванні бюджетних зобов'язань, веденні бухгалтерського обліку і складанні фінансової звітності, що здійснюється у формі ревізій і перевірок.

Заходи контролюючого характеру передбачають контроль за рівнем концентрації суб'єктів господарювання, державний контроль за ціноутворенням, контроль за дотриманням антимонопольних вимог у процесі трансформації власності, контроль за дотриманням стандартів, норм, правил щодо продукції та послуг монополістів, контроль за дотриманням вимог у прийнятті рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю тощо.

## **РОЗДІЛ III. ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ СУБ'ЄКТАМ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.**

### **3.1. Відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил надання державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС.**

Антимонопольне право Євросоюзу розглядається у світлі формування внутрішнього ринку та базується передусім на принципах добросовісної конкуренції. Держава є важливим фактором економічного розвитку, істотним та головним суб'єктом на ринку. Таким чином, держави також можуть порушувати конкуренцію. Правила конкуренції Євросоюзу, які є за своєю природою наднаціональними, дозволяють здійснювати об'єктивний контроль над втручанням органів держав-членів в економіку й можуть зупиняти порушення конкуренції з боку держав-членів. Допомога, що надається підприємствам державами, може спричинити викривлення конкуренції шляхом створення для деяких підприємств нерівних можливостей у конкурентній боротьбі. Тому державна допомога окремо розглядається правом Євросоюзу і є об'єктом суворого контролю.

Державна допомога «може застосовуватися як форма протекціонізму для того, щоб сприяти національним виробникам, надавати їм переваги у конкурентній боротьбі, уникати необхідної структурної адаптації, тобто для передачі труднощів конкурентам з інших країн» (12-а доповідь Комісії ЄС 1982 р. № 158). Таким чином, державна допомога здебільшого несумісна з політикою здорової конкуренції [52, с.21].

Процесуальні аспекти нової допомоги викладені у ст. 108 (3) Договору про Заснування Європейського Співтовариства. Ці норми хронологічно передують параграфу (2), де викладено процедуру узгодження.

Правове регулювання надання державної допомоги державами-членами регулюються двома основними принципами:

- *ex ante notification* - зобов'язання держав-членів повідомляти Комісію ЄС про намір здійснити державну допомогу;



- stand still principle - будь-яка державна допомога державами-членами має бути затверджена Комісією ЄС (тобто державна допомога може бути надана тільки за умови її затвердження Комісією ЄС).

Повідомлення про допомогу повинно передувати формальному її прийняттю чи внесенню змін в існуючу допомогу, а також набуття нею чинності. Останнє виконується не через надання допомоги конкретному бенефіціару, а шляхом створення відповідних інститутів чи імплементації на законодавчому рівні. Таким чином, прийняття допомоги до повідомлення про неї є порушенням зазначеної вимоги; це також стосується тих випадків, коли не прийнято рішення щодо її конкретного надання. Щоб запобігти негативним наслідкам такого порушення, Комісія пропонує, аби держава-член Євросоюзу, яка планує надати допомогу, чітко повідомляла потенційних бенефіціарів про те, що весь план надання допомоги підлягає затвердженню і ухваленню Комісією. Така умова, якщо вона чітко проголошена, достатня для того, щоб проект держави-члена не розглядався як затверджений і ухвалений.

Невиконання вимоги про повідомлення призводить до анулювання допомоги, оскільки держава-член Євросоюзу не виконала вимогу, передбачену для неї безпосередньо Договором. Набрання допомогою чинності за таких обставин робить її незаконною. Порушення вимоги про повідомлення може бути підтверджено національним судом, можливо, за позовом конкурента тієї структури, що мала отримати допомогу [52, с.217].

Процесуальні норми у сфері контролю за державною допомогою були кодифіковані в Регламенті Ради № 659/1999. Більш того, Регламент Ради № 994/98 уповноважив Комісію визначити ряд групових звільнень із заборони, встановленої ст. 107, щодо певних категорій "горизонтальної" державної допомоги. Комісія прийняла регламенти, які імплементують цей дозвіл у випадках надання державної допомоги для професійної освіти (Регламент № 68/2001); надання допомоги малим та середнім суб'єктам підприємницької діяльності (Регламент № 70/2001).

Якщо Комісія ЄС отримує з будь-якого джерела інформацію про впровадження допомоги, що не була попередньо заявлена (нотифікована), вона повинна негайно провести розслідування. Для цього вона може запросити інформацію від зацікавленої держави-члена Євросоюзу і, якщо таку інформацію не буде надано або вона виявиться неповною, Комісія може запросити інформацію формальним рішенням, встановивши термін її надання. Якщо Комісія доходить попереднього висновку, що допомогу було надано з порушеннями, вона може покарати державу - члену ЄС і призупинити надання допомоги до прийняття остаточного рішення (постанова про призупинення). Комісія також має право запровадити тимчасові заходи, а саме - наказати державі-члену компенсувати незаконно надану допомогу до прийняття остаточного рішення (постанова про компенсацію). Цей другий захід може бути запроваджено, тільки якщо Комісія не має сумніву щодо незаконного характеру допомоги і за наявності серйозного ризику великих збитків для конкурентів бенефіціара.

Зловживання допомогою - це використання бенефіціантом наданої допомоги всупереч рішенням Комісії про її несумісність із внутрішнім ринком. Тому категорія зловживання допомогою належить тільки до існуючої допомоги. Процесуальні норми у цьому випадку такі ж самі, як і для незаконної допомоги [52, с. 217].

Коли приймається остаточне рішення про незаконний характер допомоги і її несумісність із внутрішнім ринком або про зловживання допомогою, Комісія може наказати державі-члену ЄС компенсувати незаконно надану допомогу з відсотками. Повернення незаконно наданої допомоги (recovery of aid) - це фундаментальний інструмент для поновлення ефективної конкуренції. Комісія має право вимагати повернення допомоги без зволікань. Повернення відбувається згідно з прийнятими процесуальними нормами зацікавленої держави-члена Євросоюзу. У Регламенті 659/1999 зазначено, що повернення збитків має включати певні відсотки від наданої суми, щоб незаконно отримана допомога не виглядала як безвідсоткова позика. Повернення незаконно

отриманої допомоги не є санкцією. Це громадський обов'язок бенефіціарів, які отримали суми, що їм не належать. Якщо підприємство-бенефіціар, яке одержало незаконну допомогу, змінило власника, за повернення допомоги несе відповідальність новий власник. У Регламенті 659/1999 міститься положення про остаточний термін компенсації, що становить 10 років.

Стаття 108 (3) Договору про функціонування Європейського союзу вимагає від держав-членів не тільки повідомляти Комісію про заходи державної допомоги до їх здійснення, а й дочекатися результатів розслідування Комісії до здійснення повідомлених заходів. Якщо одне з цих зобов'язань не буде виконано, міра державної допомоги є незаконною. Якщо після формальної процедури розслідування Комісія вважає, що міра державної допомоги несумісна з внутрішнім ринком, вона зажадає від держави-члена повернути допомогу від бенефіціара (рішення про відновлення). Держава-член має виконати рішення відповідно до національного законодавства, але не залишати національні положення незастосування, якщо вони стоять на шляху ефективного і негайного виконання рішення Комісії. Дії щодо анулювання рішення про відновлення в Європейському суді (ЕСJ) не мають при зупиняючої дії (стаття 278 Договору про функціонування Європейського союзу) [37]. Тільки Європейський суд може за заявою будь-якої сторони про анулювання розгляду прийняти рішення про призупинення здійснення відновлення, поки судовий розгляд ще не прийнято.

Європейський Суд неодноразово виступав за те, щоб мета відновлення полягала у відновленні ситуації, яка існувала на ринку до надання допомоги. Це необхідно для забезпечення того, щоб рівень ігрового поля на внутрішньому ринку підтримувався. У зв'язку з цим робиться посилання на статтю 16 Регламенту Ради (ЄС) № 2015/1589 від 13 липня 2015 року, в якій викладаються докладні правила застосування статті 108 Договору про функціонування Європейського союзу (кодифікація) - процедурного Регулювання - (Кодифікація постанови Ради (ЄС) 659/1999 з внесеними до нього поправками), який регулює процедуру відшкодування допомоги. Крім того, Комісія



опублікувала так зване «повідомлення про відновлення»: «На шляху до ефективного здійснення рішень Комісії, в яких державам-членам пропонується повернути незаконний і несумісну державну допомогу» [57].

Допомога, що підлягає відшкодуванню відповідно до рішення про стягнення, включає також відсотки і виплачується з дати, коли протизаконна допомога перебувала в розпорядженні бенефіціара до дати її відновлення. У статті 9 Регламенту Комісії (ЄС) 271/2008 [79] викладені докладні правила щодо методу визначення процентної ставки повернення. Спосіб, який застосовується для розрахунку довідкових і дисконтних ставок, представлений в повідомленні Комісії про перегляд методу встановлення довідкових і дисконтних ставок. Фактичні контрольні ставки PDF також є загальнодоступними. Держави-члени можуть отримати калькулятор для процентної ставки на відновлення за запитом COMP-N4@ec.europa.eu.

Окрім того, Комісія опублікувала Повідомлення про виконання закону про державну допомогу національними судами, яке, зокрема, роз'яснює роль національних судів щодо відновлення незаконної допомоги. В цьому відношенні робиться посилання на співпрацю з національними судами.

Для прикладу, в справі № C-284/12 Deutsche Lufthansa AG v Flughafen FrankfurtHahn GmbH, Oberlandesgericht Koblenz (Німеччина) направив звернення щодо ухвалення попереднього рішення. Питання були передані у ході судового процесу між Lufthansa та Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, оператором аеропорту Франкфурт-Хан (Німеччина), щодо припинення та відшкодування державної допомоги, яку FFH нібито надає бюджетній авіакомпанії Ryanair. Для того, щоб винести рішення у цій справі, німецький суд вирішив подати звернення щодо ухвалення попереднього рішення до Суду і, у зв'язку з цим, подав 3 питання (див. пункт 18 рішення). Вони включали питання щодо тлумачення Директиви 2006/111. Рішення: Суд ухвалив рішення, що у випадку, якщо відповідно до статті 108(3) TFEU Європейська Комісія ініціювала формальну експертну процедуру згідно зі статтею 108(2) TFEU щодо застосування інструменту, про який не було повідомлено, але який було

реалізовано, національний суд, який розглядає клопотання про припинення імплементації зазначеного інструмента та відшкодування вже здійснених платежів, повинен ухвалити всі необхідні заходи, щоб зробити відповідні висновки через порушення зобов'язання призупинити виконання зазначеного інструмента. Для цього національний суд може вирішити призупинити імплементацію зазначеного інструмента та зобов'язати відшкодувати вже здійснені платежі. Він також може вирішити вжити тимчасові заходи з метою захисту, як інтересів заінтересованих сторін, так і дієвості рішення Європейської Комісії ініціювати формальну експертну процедуру. Суд також постановив, що у випадку, коли національний суд висловлює сумніви щодо того, чи є заходи, що розглядаються, державною допомогою у розумінні статті 107(1) TFEU, або щодо правомірності або тлумачення рішення для ініціювання формальної експертної процедури, він може вимагати роз'яснення з боку Європейської комісії і, відповідно до другого та третього параграфів статті 267 TFEU, може або повинен подати звернення до Суду Європейського Союзу для отримання попереднього рішення [56].

Регламент пропонує рішення, що приймає Уповноважений орган (в ЄС – Єврокомісія) за результатами розгляду справи: позитивне, умовне й негативне.

1. Позитивне рішення означає, що допомога оголошена сумісною із внутрішнім ринком і може бути введена в дію.

2. Умовне рішення передбачає те, що допомога може бути визнана як сумісна за умови, що буде вжито певні заходи з метою відповідності критеріям, а також мінімізації негативного впливу, що спотворює конкуренцію.

3. Негативне рішення означає, що допомога оголошується несумісною з внутрішнім ринком. Ця допомога не повинна бути введена в дію, і якщо вона вже виплачена, то повинна бути вилучена з одержувачів допомоги. Відшкодування збитків держави є обов'язковим в такій ситуації.

Перше негативне рішення стосовно державної допомоги було опубліковано в 1964 р. До 1980 р. було прийнято тільки 13 рішень щодо несумісності схеми допомоги з належним функціонуванням ринку. Займаючи

тверду позицію, Комісія поступово зосереджувала всю увагу на сумнівних випадках, а також на поверненні незаконної державної допомоги. У 1993 р. справа компанії British Aerospace була першим випадком відшкодування збитків державі через отримання незаконної державної допомоги шляхом повернення вигоди, яку підприємство одержувало незаконно. Однак, незважаючи на те, що ст. 228 ДФЄС дає Комісії право вимагати покарання правопорушника, ігноруючи постанову суду, це положення не використовується у сфері контролю державної допомоги. Принаймні на даний час Єврокомісія ініціює розгляд щодо держави-члена, яка не вживає всіх заходів, доступних для здійснення повернення незаконної допомоги. У зв'язку з цим кількість рішень скорочується (94 у 2004 р., 43 в 2009 р.). Таким чином, Комісія не завжди в змозі діяти оперативно в цілях захисту інтересів третіх осіб у питаннях державної допомоги [12].

### **3.2. Перспективи розвитку контролю за наданням державної допомоги в ЄС.**

Основна мета правил ЄС у сфері контролю державної допомоги, як це було підтверджено багатьма рішеннями, прийнятими Європейською Комісією та іншими рекомендаційними документами, полягає у забезпеченні реалізації заходів, спрямованих на недопущення спотворення конкуренції у сфері економіки. Крім того, законодавство ЄС прагне забезпечити рівні умови для підприємств, що функціонують в Європі, а також перешкоджати державам-членам брати участь у “гонках субсидій”, які є шкідливими для ЄС в цілому [10].

Британська дослідниця К. Бекон у своїй науковій роботі “Європейське право державної допомоги” [1] доречно зазначає, що для уникнення надання марнотратних субсидій необхідним є проведення контролю за наданням державної допомоги з боку незалежного органу, завданням якого є дотримання правил економічної конкуренції. Якщо країна надає субсидії виробникам товарів, які реалізують їх на міжнародній торгівлі, подібні субсидії можуть бути надані в якості помсти з боку інших країн, які, в свою чергу, створюють



ескалацію рівня субсидій і провокують потенційно марнотратну “гонку субсидій”. Втім, останнім часом вчені дещо змінили свою думку і менш критично відносяться до подібних процесів. По-перше, не всі наслідки допомоги мають бути у вигляді “тонок субсидій”, оскільки державна допомога суб’єктам господарювання в основному надається на національному або регіональному рівні, тому не справляє значного впливу на торгівлю. По-друге, не всі субсидії є марнотратними, іноді така гонка може розглядатися як ринковий механізм визначення найбільш ефективного розташування виробничого об’єкта [1].

Крім того, в останнє десятиріччя політика державної допомоги ЄС відійшла від проблем внутрішнього ринку до проблеми бюджетної дисципліни [3, с.6]. З цієї точки зору, роль Європейської Комісії у здійсненні контролю за державною допомогою більше не є внутрішньою формою контролю СОТ, тому що вона стала в значній мірі фінансовим контролером із особливою відповідальністю за наданням державної допомоги. Як вважають зарубіжні вчені, Європейська Комісія має дві основні місії: відрізнити “хорошу” допомогу від “поганої”, а також застосовувати більш узгоджений економічний підхід до державної допомоги, який врівноважує вигоди від державного втручання з можливим спотворенням конкуренції.

Тому зараз тільки Єврокомісія може затвердити захід державної допомоги, який буде вважатися сумісним із внутрішнім ринком. Держави-члени повинні повідомити про захід державної допомоги в Комісію для того, щоб вона могла зробити свою оцінку допомоги та повідомити: чи сумісна така допомога з внутрішнім ринком, і взагалі чи є цей захід державною допомогою [18, с.3]. В очікуванні цієї оцінки, відповідна держава-член не може приводити у виконання заплановані заходи до тих пір, поки дана процедура не завершиться остаточним рішенням. Цей принцип називається “stand-still obligation”. Саме ст. 108 відповідає за належне здійснення контролю з боку наднаціональної організації і в її пункті 3 закріплено згаданий принцип [7, с.115].

Проте в Угоді про асоціацію відсутнє посилання на зазначену норму. Виникає питання, чи справді будуть реалізовані європейські правила в частині контролю за наданням допомоги у національному законодавстві, а також в якій мірі буде впроваджено контроль Єврокомісії над асоційованою державою, адже співробітництво між державами-членами ЄС та Україною у сфері торгівлі вимагає дотримання всіх правил надання державної допомоги, що діють у ЄС.

Перш за все при розгляді процедурних аспектів надання державної допомоги в ЄС треба зазначити, що Європейська комісія розрізняє чинну допомогу та нову. Отже, доречним буде з'ясувати процедуру узгодження нової схеми допомоги та контролю існуючої. Крім того, Комісія здійснює детальну оцінку державної допомоги тільки у двох випадках:

- 1) коли сума допомоги перевищує певні порогові значення;
- 2) коли захід державного регулювання підпадає під дію статті 107 (3).

Необхідно додати, що детальну оцінку не слід плутати з відкриттям формальної процедури розслідування. Останнє відбувається, коли Комісія має сумніви щодо сумісності заходу з належним функціонуванням ринку, в основному тому, що країна-член не надає достатньої інформації. Метою детальної оцінки є визначення необхідності допомоги, встановлення ступеню спотворення конкуренції і балансу позитивних і негативних наслідків допомоги [17, с.4].

Існуюча раніше, до прийняття Закону про державну допомогу, вітчизняна процедура надання державної допомоги розпочиналася з того, що головні розпорядники державних коштів – міністерства/відомства щороку готували запити до проекту державного бюджету з проханням закласти в кошторис на відповідний рік певну суму державної допомоги під конкретні цілі [34]. Даний процес не передбачав ніяких узгоджень з уповноваженим органом (АКУ), який оцінював би наслідки надання такої допомоги для конкуренції. Така позиція зовсім різнилася с політикою ЄС у цій сфері.

Правове регулювання чинної допомоги має свої особливості і передбачає спільну співпрацю Єврокомісії з державами-членами в постійному контролі

всієї системи існуючої допомоги. Якщо Комісія вважає, що існуюча допомога, яка надається державою або за рахунок державних ресурсів, є несумісною з внутрішнім ринком, вона повинна ініціювати процедуру, передбачену в ст. 108 (2) ДФЄС. Індивідуальне рішення, яке заявляє про особливу форму державної допомоги як незаконної, накладає конкретне зобов'язання на державу-члена, до якого Комісія звернулася. Висунуте Комісією рішення про повернення допомоги є обов'язковим для його адресата.

Відповідно до ст. 14 (1) Регламенту, висновок Комісії про незаконний характер надання несумісної з загальним ринком допомоги зобов'язує державу відшкодувати таку допомогу відповідним державам-членам за рахунок бенефіціара. Однак, Комісія не може зобов'язувати державу повернути державну допомогу. Тому національні суди відіграють важливу роль у виконанні прийнятих рішень щодо повернення незаконної державної допомоги, а також відшкодування збитків, завданих державною допомогою [8]. Ці зобов'язання служать для відновлення первісного стану та усунення антиконкурентних переваг, створених незаконною державною допомогою [13].

### **3.3. Реформування системи контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні: проблеми запозичення європейського досвіду.**

Для України вперше словосполучення "державна допомога" з'явилося в національній нормативно-правовій базі в 2014 році. Закон України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" було прийнято на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

До 2014 року лише вузькофахові експерти були обізнані про цей інститут та розуміли його значення, правову та економічну природу, а також наслідки запровадження.

Це в більшості були або окремі фахівці, що по роду своїх повноважень брали участь в міжнародних переговорах, опрацьовували проекти документів та нормативно-правових актів, юристи у галузі конкурентного законодавства та науковці.



Сам законотворчий процес був досить складним та тривалим (перший законопроект був розроблений у 2004 році) і, можна стверджувати, що розпочата процедура врегулювання спору проти України Енергетичним Співтовариством за невиконання договірних зобов'язань в сфері державної допомоги значно прискорила цей процес.

Сьогодні новий інститут вже став невід'ємною частиною системи захисту конкуренції. Ми вже зіткнулись із першими викликами, помилками та досягненнями, емоційними дискусіями та консенсусами [29].

Стаття 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визнає антиконкурентними (і, відповідно, забороненими) дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, які полягають у наданні 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. Аналіз звітів Антимонопольного комітету України свідчить, що ця норма застосовується переважно на місцевому рівні стосовно певних розпорядчих актів місцевих органів влади, прямо не пов'язаних із виділенням бюджетних коштів, наданням пільг в оподаткуванні тощо [69].

Водночас ст. 26 Господарського кодексу України встановлює перелік випадків, у яких рішення або дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які спрямовані на обмеження конкуренції чи можуть мати наслідком такі обмеження, визнаються обґрунтованими:

- надання допомоги соціального характеру окремим суб'єктам господарювання за умови, що допомога надається без дискримінації інших суб'єктів господарювання;
- надання допомоги за рахунок державних ресурсів з метою відшкодування збитків, завданих стихійним лихом або іншими надзвичайними подіями, на визначених ринках товарів або послуг, перелік яких установлюється законодавством;

- надання допомоги, у т.ч. створення пільгових економічних умов окремим регіонам з метою компенсації соціально-економічних втрат, викликаних складною екологічною ситуацією;
- здійснення державного регулювання, пов'язаного з реалізацією проектів загальнонаціонального значення.

Зазначені статті частково відтворюють базові норми щодо державної допомоги, встановлені Договором про Європейський Союз (Лісабонським договором), розглянуті в розділі II. Зокрема ст. 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює імперативну заборону державної підтримки у вигляді пільг чи інших переваг, а ст. 26 Господарського кодексу містить перелік винятків щодо цієї заборони. Цей перелік певною мірою відтворює положення частин другої і третьої ст. 107 Лісабонського договору. Разом з тим, хоча у ст. 26 Господарського кодексу і передбачено, що умови та порядок обмеження конкуренції встановлюються законом, таких норм українське законодавство не містить. Отже, хоча базові положення права ЄС стосовно державної допомоги знайшли своє часткове відображення в законодавстві України, механізми імплементації цих положень на сьогодні відсутні [88, с.35].

Державні субсидії виробникам у вигляді коштів, податкових пільг, державних гарантій, відшкодування частки процентної ставки за кредитом, страхування експортних кредитів, списання боргів тощо – один з інструментів державного втручання в економіку, покликаний сприяти економічному розвитку або запобігати негативним соціальним наслідкам.

Держава може впливати на ринок через регуляторні заходи, виділення допомоги у будь-якому вигляді (кошти, податкові пільги, державні гарантії), а також шляхом проведення державних закупівель. Як це пов'язано з базовою функцією ринкової економіки, тобто розподілом ресурсів? Державна допомога у більшості випадків має місце (точніше – обґрунтовується), коли ринок як такий існує, але повністю не задовольняє потреб в ресурсах окремих категорій учасників. Найкращий приклад – ускладнений доступ до кредитних ресурсів в

Україні, коли висока процентна ставка унеможливило реалізацію довгострокових проєктів.

Державні закупівлі, в свою чергу, у ринковій економіці зумовлені відсутністю приватного постачання певних товарів, послуг, тобто відсутністю ринку. Наприклад, приватним підприємствам окремо взятої області ніколи не стане вигідно фінансувати будівництво мережі автодоріг в регіоні, оскільки принаймні відсутнє джерело повернення інвестицій.

З 02 серпня 2017 року набрав чинності Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», яким запроваджено систему моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання.

Відповідно до цього Закону державною допомогою суб'єктам господарювання 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 діяльності. Надавачами державної допомоги є органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами і ініціюють та/або надають державну допомогу.

Зазначеним Законом встановлено нову процедуру прийняття рішень про надання державної допомоги суб'єктам господарювання з обов'язковим завчасним повідомленням Уповноваженого органу.

Уповноваженим органом, до функцій якого, зокрема, належить надання обов'язкових для розгляду рекомендацій щодо державної допомоги та роз'яснень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги, а також прийняття рішень про тимчасове припинення надання та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, визначено Антимонопольний комітет України.



Згідно Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» обов'язок надавачів державної допомоги у визначений законодавством термін та спосіб повідомляти безпосередньо Антимонопольний комітет України, як Уповноважений орган з питань державної допомоги, про:

- нову державну допомогу;
- чинну державну допомогу;
- існуючі програми державної допомоги, що діятимуть на 2 серпня 2017 року [64].

Згідно з Угодою про асоціацію України з ЄС, наша країна зобов'язалась наблизити своє законодавство до стандартів ЄС у межах імплементації європейського законодавства. Вирішення поточних проблем вимагало не лише прийняття нових або внесення змін до наявних нормативних актів та актів вторинного законодавства, але й відповідного вдосконалення інституційних можливостей АМКУ, оскільки імплементація європейського законодавства була б неможливою без значного посилення інституційної спроможності АМКУ. Оскільки Угодою передбачалися певні, доволі стислі строки, коли ті чи інші її вимоги мали бути втілені у життя, залучені державні органи рухалися достатньо оперативно.

Деякі речі не вимагали великої нормотворчої роботи (наприклад, певні питання щодо вдосконалення контролю за концентраціями). Свого часу були збільшені вартісні порогові показники, у разі досягнення яких необхідно було отримувати дозвіл на концентрацію (оскільки навіть з прийняттям Закону «Про захист економічної конкуренції» вони вже здавалися надзвичайно низькими, у порівнянні з тими, що діяли в інших юрисдикціях зі схожим економічним розвитком країн). Деякі з проблем, на жаль, так і залишилися відкритими. Ми й досі не маємо в Законі чіткості у визначенні кола учасників концентрацій, яке фактично суб'єктивно оцінюється як суб'єктами господарювання, так і спеціалістами АМКУ.

Суттєвого оновлення вимагала регламентація узгоджених дій суб'єктів господарювання, що являють собою так звані «вертикальні угоди». Восени

2017 р. АМКУ надав досить чіткі роз'яснення, що наближують регулювання здійснення вертикальних угод до основних правил ЄС в цьому напрямку.

Система визначення штрафів за порушення вимог законодавства (яка взагалі не витримувала критики, оскільки нікому не були зрозумілими чинники, якими керувалися чиновники АМКУ, встановлюючи розміри штрафів) також змінилася. Завдяки тому, що АМКУ достатньо практично підійшов до виконання умов Угоди, надавши рекомендаційні роз'яснення з цього питання і залучивши до роботи належним чином підготовлених економістів, які можуть не лише розрахувати розмір штрафу, але й пояснити, як на практиці формується його розмір, можна констатувати, що в цьому питанні тепер є більше розуміння.

Якщо імплементація деяких питань європейського конкурентного законодавства не вимагала особливо масштабного зміцнення інституційної спроможності АМКУ, то наближення європейського законодавства в галузі державних закупівель та державної допомоги суб'єктам господарювання (які здійснюють безпосередній та значний вплив на стан економіки держави), неможливо було б реалізувати на практиці без значних інституційних змін у роботі АМКУ [58].

Державна допомога суб'єктам господарювання стала ще одним важливим напрямком діяльності АМКУ. 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 (що успішно було зроблено), 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). Принципи контролю за державною допомогою повинні відповідати керівним принципам ЄС.

Незалежний державний орган, серед іншого, має дозволяти схеми державної допомоги та індивідуальні випадки надання допомоги відповідно до

критеріїв, визначених в Угоді, а також вимагати повернення державної допомоги, яка була надана незаконно. Крім того, необхідно створити повний реєстр схем державної допомоги, яка надавалася до визначення повноважень державного органу, а також привести схеми у відповідність до критеріїв, визначених в Угоді.

Законом «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» було визначено АМКУ уповноваженим органом, якому доручається здійснювати контроль за допустимістю державної допомоги для конкуренції. Основні його функції:

- отримання та розгляд повідомлень про нову державну допомогу від надавачів такої допомоги;
- визначення належності до державної допомоги заходів з підтримки суб'єктів господарювання завдяки ресурсам держави чи місцевим ресурсам;
- оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції;
- збирання та аналіз інформації про заходи з підтримки суб'єктів господарювання завдяки ресурсам держави чи місцевим ресурсам;
- вимагання від надавачів та отримувачів державної допомоги, їх посадових осіб інформації (в тому числі з обмеженим доступом), необхідної для прийняття рішень, передбачених Законом;
- надання надавачам державної допомоги обов'язкових для розгляду рекомендацій про внесення змін до умов надання такої допомоги з метою усунення або мінімізації негативного впливу державної допомоги на конкуренцію, а також роз'яснень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги;
- прийняття рішень про тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги;
- припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції;



- проведення моніторингу державної допомоги та ведення реєстру державної допомоги.

З метою виконання вимог Угоди про асоціацію та національного законодавства в напрямку регулювання державної допомоги в АМКУ було створено відповідний департамент, який активно запрацював на початку 2018 р. Спеціалісти вже мали змогу проаналізувати декілька важливих рішень, підготовлених цим департаментом у поточному році. Тобто на цьому напрямку діяльності АМКУ також відбулися необхідні інституційні зміни, про що свідчать навіть деякі результати минулого року: за 2017 р. Комітет, відповідно до його річного звіту, вже отримав 100 повідомлень про нову державну допомогу, 15 – про чинну державну допомогу, 16 – про програми підтримки суб'єктів господарювання завдяки державним чи місцевим ресурсам, 2 – про внесення змін до умов чинної державної допомоги [58].

Також варто зупинитися на питанні практичної спроможності АМКУ в реалізації програми звільнення від відповідальності у процесі розслідування картельних змов. Відомо, що з метою знаходження способів доведення таких змов Україна пішла апробованим в різних країнах (у тому числі в ЄС та США) шляхом втілення програми звільнення або пом'якшення відповідальності за участь у картелях для тих суб'єктів, які перші повідомили про існування змови та надали необхідну інформацію, що має істотне значення для справи (так званої програми «ліненсі»). Відповідно до ст. 6 Закону «Про захист економічної конкуренції», у 2012 р. було затверджено відповідний Порядок звільнення.

Водночас практична реалізація та ефективність програми «ліненсі» в Україні викликає серйозні сумніви, що пояснюється низкою причин, серед яких є інституційна неспроможність АМКУ забезпечити повну конфіденційність про особу, яка «прийшла з повинною», надати їй реальні гарантії безпеки (в тому числі, що особливо важливо в наших реаліях, після прийняття Комітетом рішення, коли стає зрозумілим, хто міг «здати» інших учасників). Наскільки відомо, за час існування програми «ліненсі» було близько 10 звернень до АМКУ. Тобто в цьому напрямку необхідно розробити механізми, в тому числі

інституційний, для вдосконалення боротьби з картелями через програму застосування програми «ліненсі» (можливо, шляхом створення моделей захисту заявника та гарантій його анонімності).

Серед позитивних інституційних змін не можна не згадати внесення змін до ст. 30, 31 та 48, відповідно до яких інформація щодо прийняття розпорядження про початок розгляду справи про узгоджені дії, концентрацію, рішення, прийняті за результатом розгляду заяв, справ про узгоджені дії чи концентрацію, справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції оприлюднюються на офіційному веб-сайті Антимонопольного комітету України протягом 10 робочих днів з дня його прийняття. Така відкритість у роботі АМКУ є втіленням принципів європейських підходів до питання прозорості діяльності органу, уповноваженого формувати та реалізовувати конкурентну політику в країні. Протягом тривалого часу АМКУ був проти публікації всіх рішень, зокрема, мотивуючи це відсутністю кадрів для літературного редагування цих рішень, що виглядало як проста відмовка. Як видно після приходу нової команди до Комітету, він зміг знайти кадрові та інтелектуальні можливості для впровадження системи своєчасної публікації своїх рішень.

При цьому, як і раніше, спеціалісти відзначають, що без подальшого підвищення рівня інституціональної спроможності АМКУ всі «прекрасні» наміри та зобов'язання щодо імплементації європейського законодавства матимуть значні проблеми щодо їх практичного втілення. В цьому аспекті важливо наголосити на необхідності належного фінансування АМКУ.

Говорити про підвищення престижності роботи в АМКУ, можливість підвищення свого професійного рівня, участь у якісних тренінгах, закордонних стажуваннях – можна і потрібно. Однак лише тоді, коли працівник інтелектуальної сфери має можливість забезпечувати свої хоча б базові потреби людини. Без підвищення заробітних плат, створення системи фінансового стимулювання АМКУ проблематично втримати насправді кваліфікованих працівників, як би вони не були мотивовані. Приміром, заробітна плата Голови

обласного територіального відділення (без премій) складає близько 10 тис. грн на місяць. Що ж тоді говорити про заробіток спеціалістів нижчої ланки.

Водночас майже кожна провідна юридична фірма з першої тридцятки охоче запропонує спеціалісту рівня голови територіального відділення у 5 разів більшу зарплату. Крім забезпечення хорошого заробітку, потрібно продовжувати направляти гідних кадрів на закордонні стажування і навчання, надавати можливість безкоштовного вивчення іноземних мов та домовлятися з певними навчальними закладами про безкоштовне здобуття працівниками другої або третьої вищої освіти.

АМКУ проводить велику роботу в напрямку пропагування та адвокатування конкуренції, а експертне середовище завжди готове підставити своє плече для допомоги у напрямку нормотворчості та вдосконалення його інституційної спроможності [57].

Для прикладу, в Уряді розглядається проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”.

Зазначеним законопроектом пропонується, серед іншого, встановити контроль Антимонопольного комітету України за розподілом всієї державної допомоги, яка надається підприємствам громадських організацій інвалідів у відповідності із Законом України “Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні” (допомога на технічне переоснащення підприємств, допомога на створення належних санітарно-гігієнічних умов на підприємствах, випуск періодичної літератури тощо).

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (статті 262-267 розділу IV Угоди), чинного Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” контролюючим органом щодо законності надання державної допомоги визначено Антимонопольний комітет України. Після прийняття Верховною Радою України змін, які сьогодні розглядаються Урядом, буде здійснено перевірку законності надання державної допомоги за три попередні роки. В разі прийняття АМКУ рішення про незаконність надання такої



допомоги, вона підлягає поверненню до бюджету у порядку, визначеному законодавством України.

Станом на сьогодні Антимонопольний Комітет України проводить активну роботу з підготовки законопроекту про внесення змін у Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», зокрема щодо:

- доповнення визначення «державної допомоги» в частині впливу на торгівлю між Україною та ЄС, з метою приведення визначення у відповідність до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

- розділення економічної та неекономічної діяльності суб'єкта господарювання з метою приведення до положень *acquis* ЄС;

- запровадження тесту балансування, а також приведення положень щодо інвестування в об'єкти інфраструктури та послуг загального економічного інтересу у відповідність до права ЄС;

- спрощення процедури подання надавачами інформації про програми підтримки, що існували на день набрання чинності Законом.

Окрім того, розробляються критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на підтримку окремих галузей економіки, зокрема у вугільній сфері та у банківському секторі, з урахуванням відповідного права ЄС [69].

### **Висновки до Розділу III**

В межах дослідження встановлено, що зловживання допомогою - це використання бенефіціантом наданої допомоги всупереч рішенням Комісії про її несумісність із внутрішнім ринком. Тому категорія зловживання допомогою належить тільки до існуючої допомоги. Процесуальні норми у цьому випадку такі ж самі, як і для незаконної допомоги.

Коли приймається остаточне рішення про незаконний характер допомоги і її несумісність із внутрішнім ринком або про зловживання допомогою, Комісія може наказати державі-члену ЄС компенсувати незаконно надану допомогу з відсотками.

Європейський Суд неодноразово виступав за те, щоб мета відновлення полягала у відновленні ситуації, яка існувала на ринку до надання допомоги. Це необхідно для забезпечення того, щоб рівень ігрового поля на внутрішньому ринку підтримувався. Допомога, що підлягає відшкодуванню відповідно до рішення про стягнення, включає також відсотки і виплачується з дати, коли протизаконна допомога перебувала в розпорядженні бенефіціара до дати її відновлення.

При цьому, регламент пропонує рішення, що приймає Уповноважений орган (в ЄС – Єврокомісія) за результатами розгляду справи: позитивне, умовне й негативне.

Позитивне рішення означає, що допомога оголошена сумісною із внутрішнім ринком і може бути введена в дію. Умовне рішення передбачає те, що допомога може бути визнана як сумісна за умови, що буде вжито певні заходи з метою відповідності критеріям, а також мінімізації негативного впливу, що спотворює конкуренцію. Негативне рішення означає, що допомога оголошується несумісною з внутрішнім ринком. Ця допомога не повинна бути введена в дію, і якщо вона вже виплачена, то повинна бути вилучена з одержувачів допомоги. Відшкодування збитків держави є обов'язковим в такій ситуації.

Комісія здійснює детальну оцінку державної допомоги тільки у двох випадках: коли сума допомоги перевищує певні порогові значення; коли захід державного регулювання підпадає під дію статті 107.

Необхідно додати, що детальну оцінку не слід плутати з відкриттям формальної процедури розслідування. Останнє відбувається, коли Комісія має сумніви щодо сумісності заходу з належним функціонуванням ринку, в основному тому, що країна-член не надає достатньої інформації.

## ВИСНОВКИ

В межах проведеного дослідження можна зробити ряд наступних висновків.

1. Станом на сьогоднішній день в законодавстві ЄС відсутнє визначення поняття контролю за наданням державної допомоги, що, фактично, не є законодавчою вадю за умови наявності чіткого правового механізму здійснення такого контролю. При цьому, деякі вчені розглядають контроль як регульовану правовими нормами діяльність органів (організацій) в рамках ЄС, спрямовану на забезпечення економічної, фінансової, бюджетної, кредитної, розрахункової і касової дисципліни в процесі виконання планів і полягає в перевірці законності, обґрунтованості і раціональності діяльності суб'єктів господарювання.

Що ж стосується законодавчого визначення на рівні міжнародно-правових актів, варто зауважити, що таке поняття як контроль за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах ЄС не закріплене.

Уточнено загальне визначення поняття контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах Європейського Союзу: це діяльність наднаціональних, національних та громадських органів, яка полягає в здійсненні нагляду, аудиту та контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності, а також попередження існування анти конкурентного законодавства в країнах-членах ЄС в зв'язку з наданням державної допомоги суб'єктам господарювання.

2. Принципи контролю за наданням державної допомоги в ЄС, з огляду на законодавство ЄС можна розділити на наступні види: забезпечення рівних правил гри; принцип нормативного забезпечення; принцип об'єктивності; принцип системності; принцип відповідальності; принцип безперервності; верховенство закону.



3. Встановлено, що станом на сьогоднішній день контроль за наданням державної допомоги передбачений в Римському договорі, який визначає повноваження Комісії за здійсненням контролю.

Визначено, що термін «державна допомога» дуже важко уніфікувати для практичних цілей, а схеми та підходи можуть з часом змінюватись завдяки винахідливості потенційних реципієнтів. Статті 88 та 89 Римського Договору надають широкі повноваження Комісії ЄС вирішувати «що є допомога» для кожного випадку та здійснювати державний нагляд і контроль за наданням такої державної допомоги.

4. Встановлено суб'єктів здійснення контролю за наданням державної допомоги. Так, в межах даного дослідження встановлено, що положення Договору про заснування ЄС визначають провідну роль та доволі широку дискрецію Комісії в питаннях визначення сумісності державної допомоги із правом Співтовариства.

Встановлено, що основна та виключна функція, покладена на Комісію Статтями 87 та 88 Договору і яка полягає у встановленні, коли це є належним, що допомога є несумісною із спільним ринком, фундаментально відрізняється від ролі національних судів щодо охорони прав, якими користуються особи в силу прямої дії заборони, встановленої в останньому реченні частини 3 Статті 93 Договору.

Визначено, що окрім Комісії ЄС, другим наднаціональним органом в сфері контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в ЄС є суд Європейського Союзу.

Суд ЄС задуманий як незалежний орган. Це забезпечується порівняно тривалим терміном служби, формальною незалежністю від держав-членів, імунітетами та привілеями суддів, заборонаю виконання водночас з діяльністю у Суді інших функцій, а також можливістю усунення з посади лише шляхом одноголосного рішення Суду та генеральних адвокатів у разі невідповідності займаній посаді (статті 2—4, 6 і 8 Протоколу про Статут Суду співтовариств).

Проте принцип одноголосності держав-членів при призначенні або переобранні суддів залишається досить сильним засобом для того, щоб тиснути на них.

Також існують й інші суб'єкти контролю, так як: спеціалізовані/фрагментовані органи контролю; організації, компетенція яких поширюється на декілька сфер (областей) контролю; єдині контролюючі органи в декількох сферах; повністю національні незалежно від наявності або відсутності місцевих відділень; комбінація національних і місцевих (де «місцеві» в значній мірі автономні); пряме підпорядкування політичним органам влади (міністерствам або місцевим органам); незалежні / автономні органи, яким надана свобода дій.

5. Встановлено, що залежно від мети контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в державах-членах ЄС виділяють такі його форми: моніторинг, внутрішній аудит, інспектування.

6. Визначено, що національне законодавство України перебуває на шляху адаптації до законодавства ЄС. Відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, для впровадження національної системи контролю державної допомоги Україна має протягом трьох років з дати набрання чинності Угодою – прийняти національне законодавство про державну допомогу та забезпечити функціонування незалежного органу, який матиме відповідні повноваження; протягом п'яти років з дати набрання чинності Угодою – створити повний реєстр схем державної допомоги; привести ці схеми допомоги у відповідність до критеріїв, визначених у статтях 262 та 264 цієї Угоди протягом строку не більше ніж сім років з дати набрання чинності Угодою. № протягом перших п'яти років після набрання чинності Угодою, будь-яка державна допомога, надана Україною, має оцінюватись за правилами, ідентичними правилам Європейського Союзу щодо країн зі складною соціально-економічною ситуацією.

7. В межах дослідження встановлено, що зловживання допомогою - це використання бенефіціантом наданої допомоги всупереч рішенням Комісії про її несумісність із внутрішнім ринком. Тому категорія зловживання допомогою

належить тільки до існуючої допомоги. Процесуальні норми у цьому випадку такі ж самі, як і для незаконної допомоги.

Комісія здійснює детальну оцінку державної допомоги тільки у двох випадках: коли сума допомоги перевищує певні порогові значення; коли захід державного регулювання підпадає під дію статті 107.

8. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (статті 262-267 розділу IV Угоди), чинного Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” контролюючим органом щодо законності надання державної допомоги визначено Антимонопольний комітет України. Після прийняття Верховною Радою України змін, які сьогодні розглядаються Урядом, буде здійснено перевірку законності надання державної допомоги за три попередні роки. В разі прийняття АМКУ рішення про незаконність надання такої допомоги, вона підлягає поверненню до бюджету у порядку, визначеному законодавством України. Основна мета правил ЄС у сфері контролю державної допомоги, як це було підтверджено багатьма рішеннями, прийнятими Європейською Комісією та іншими рекомендаційними документами, полягає у забезпеченні реалізації заходів, спрямованих на недопущення спотворення конкуренції у сфері економіки. Крім того, законодавство ЄС прагне забезпечити рівні умови для підприємств, що функціонують в Європі, а також перешкоджати державам-членам брати участь у “гонках субсидій”, які є шкідливими для ЄС в цілому.

Встановлено, що в останнє десятиріччя політика державної допомоги ЄС відійшла від проблем внутрішнього ринку до проблеми бюджетної дисципліни[3]. З цієї точки зору, роль Європейської Комісії у здійсненні контролю за державною допомогою більше не є внутрішньою формою контролю СOT, тому що вона стала в значній мірі фінансовим контролером із особливою відповідальністю за наданням державної допомоги. Як вважають зарубіжні вчені, Європейська Комісія має дві основні місії: відрізнити “хорошу” допомогу від “поганої”, а також застосовувати більш узгоджений економічний



підхід до державної допомоги, який врівноважує вигоди від державного втручання з можливим спотворенням конкуренції.

9. Проаналізовано, що станом на сьогодні Антимонопольний Комітет України проводить активну роботу з підготовки законопроекту про внесення змін у Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», зокрема щодо:

- доповнення визначення «державної допомоги» в частині впливу на торгівлю між Україною та ЄС, з метою приведення визначення у відповідність до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

- розділення економічної та неекономічної діяльності суб'єкта господарювання з метою приведення до положень *acquis* ЄС;

- запровадження тесту балансування, а також приведення положень щодо інвестування в об'єкти інфраструктури та послуг загального економічного інтересу у відповідність до права ЄС;

- спрощення процедури подання надавачами інформації про програми підтримки, що існували на день набрання чинності Законом.

Окрім того, розробляються критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на підтримку окремих галузей економіки, зокрема у вугільній сфері та у банківському секторі, з урахуванням відповідного права ЄС.

Отже, не зважаючи на систему правового регулювання здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в країнах ЄС, варто підсумувати, що процедура контролю підлягає реформуванню на належному законодавчому регламентуванні як в країнах Європи, так і в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bacon K. European Union Law of State Aid. Second Edition / Kelyn Bacon. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 688 p
2. Blauberger M. From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law: MPLfG Discussion Paper 08/4 / M. Blauberger // Max Plank Institute for the study of societies, 2008. – 27 p.
3. Buelens C. The economic Analysis of State Aid: Some Open Questions / C. Buelens, G. Garnier, R. Meiklejohn // European Commission Economic Papers. – 2007. – № 286. – P. 5 – 10, с. 5 – 6, 8
4. C-387/97 Commission of the European Communities v. Hellenic Republic. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=101521&doclang=EN>
5. Case C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires and Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon v. France [1991] ECR I-5505, para. 9 and 14.
6. Commission européenne, B-1049 Bruxelles / Europese Commissie, B-1049 Brussel - Belgium. Telephone: (32-2) 299 11 11.
7. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326. – 2012. – P. 1 – 390.
8. Detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty: Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 // Official Journal of the European Communities. – 1999. – L83/1-9.
9. European Commission (2004): The Common Agricultural Policy Explained. Directorate General for Agriculture, Brussels.
10. Ferri D. Inroads to Social in Europe's Social Market Economy: The Case of State Aid Supporting Employment of Workers with Disabilities / D. Ferri, M. Marquis // European Journal of Legal Studies. – 2011. – Volume 4. – Issue 2. – P. 44 – 73., с. 62
11. Hoekman B. and M. Kostecki, The Political Economy of the World Trading System, Oxford University Press, ISBN: 019829431X, 1995.

12. Hölischer J. State Aid in the Enlarged European Union An Overview / J. Hölischer, N. Nulsch, J. Stephan. – 2010. – No. 24. – 37 p., c. 9 – 10
13. Knade-Plaskacz A. Enforcement of State aid law at national level. The relationship between national courts and the European Commission / A. Knade-Plaskacz // Juridical Tribune. – 2013. – Volume 3, Issue 2. – P. 116 – 125., c. 120
14. Krugman P. R. and M. Obstfeld. International Economics: Theory and Policy. Addison- Wesley. — 4th ed., ISBN 0-673-52497-3, 1997.
15. Lengyel M. and D. Tussie. Export Promotion and Multilateral Disciplines: Possibilities and Questions, : LATN Working Papers No. 1, December, 1999.
16. Nicholson W. Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions — 7th ed., The Dryden Press, ISBN 0-03-024474-9, 1998.
17. Nicolaides P. Financial engineering instruments and their assessment under EU State Aid Rules / P. Nicolaides // Bruges European Economic Policy Briefings, Brugge. – 2013. – 51 p., c. 4
18. On the application of Articles 92 and 93 (now 87 and 88 respectively) of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid: Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 // Official Journal of the European Communities. – 1998. – P. 1 – 4.
19. State Aid Scoreboard, autumn 2005 update, Брюссель 9.12.2005 COM (2005) 624 final
20. State Aid Scoreboard, autumn 2005 update, Брюссель 9.12.2005 COM (2005) 627 final.
21. State Aid Scoreboard, spring 2005 update, Брюссель 20.04.2005 COM (2005) 147 final.
22. State Aid Scoreboard, spring 2006 update, Брюссель 27.3.2006 COM (2006) 130 final
23. The Gloves are Off: State Aid in the enlarged European Union Jens Holscher\*, \_icole \_ulsch\*\*, Johannes Stephan\*\*\* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.ut.ee/eaces2010/artiklid/Holscher%20Nulsch%20Stephan.pdf>



24. World Trade Report 2006: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO, World Trade Organization, ISBN: 9287033528, September 2006.
25. Белобжецкий И. А. Контроль и ревизия; Юнити-Дана - Москва, 2013. - 312 с.
26. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Принципи контролю в системі інвестиційно-правової політики. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/31263/1/04-14-20.pdf>
27. Бугаєнко Н. Базові принципи політики регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в рамках ЄС // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2010/06/3.pdf>
28. Булана О. Надання субсидій за нормами СОТ та державної допомоги згідно з правилами ЄС: нормативно-правове регулювання та практика застосування / О. Булана // Економіст. – 2009. – № 6. – С. 43.
29. В чому полягає Реформа державної допомоги в Україні. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://biz.censor.net.ua/columns/3066387/v\\_chomu\\_polyaga\\_reforma\\_derjavno\\_dopomogi\\_v\\_ukran](https://biz.censor.net.ua/columns/3066387/v_chomu_polyaga_reforma_derjavno_dopomogi_v_ukran)
30. Ваврищук В., Калішук Є., Таран С., Хойна Я. і Ясько Н. Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС. К.: «Нора-Друк», Український центр міжнародної інтеграції, 2004.
31. Віннічук Ю. Цушко контролюватиме надання пільг бізнесу [Електронний ресурс] / Ю. Віннічук // Реальна економіка. – 2013. – Режим доступу: <http://real-economy.com.ua/publication/22/36683.html>.
32. Вказівки стосовно проведення електронної передачі нотифікацій державної допомоги з посиланням на адреси, в тому числі стосовно захисту конфіденційної інформації», ОJ С 273, 27.9.2005, р. 3.
33. Г.С. Мельничук Досвід надання державної допомоги в країнах ЄС: уроки для України. [Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України, № 2, 2011. – С.180.

34. Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС / за ред. С. Касьянова. – Київ: Нора-Друк, 2004. – 86 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wto.in.ua/files/content/articles/subsidy.pdf>
35. Державна допомога суб'єктам господарювання. Офіційний сайт Антимонопольного комітету України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/120893>
36. Державний зовнішній аудит в контексті європейської інтеграції. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/10.pdf>
37. Договір о Європейському союзі от 7 февраля 1992 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029/ed19920207](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/ed19920207).
38. Додаток III Регламенту Комісії ЄС № 794/2004 від 21.04.2004 року на виконання Регламенту Ради ЄС № 659/99 від 22.03.1999 року про встановлення детальних правил для застосування положень статті 93 Договору ОJ L 140, 30.4.2004, р.1-34.
39. Додаток III Регламенту Комісії ЄС № 794/2004 від 21.04.2004 року на виконання Регламенту Ради ЄС № 659/99 від 22.03.1999 року про встановлення детальних правил для застосування положень статті 93 Договору ОJ L 140, 30.4.2004, р.1-34.
40. Европейские принципы государственного управления. Публикация Сигма, №27, 1999. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei\\_Rus\\_SP27\\_99Rev1.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf)
41. Зоря С. (2005): Реформування підтримки сільського господарства України. В книзі за ред. В. Меєрса та ін. «Зміна фокуса аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху вперед. Київ. КНЕУ.
42. Коваленко Д. І. Фінанси, гроші та кредит: теорія та практика [текст] : навч. посіб. / Д. І. Коваленко, В. В. Венгер – К. : «Центр учбової літератури», 2013.
43. Коваль Ю. Державна допомога vs конкуренція: хто кого? [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA010643](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010643)



- 44.Коваль Ю. Державна допомога vs конкуренція: хто кого? [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA010643](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010643)
- 45.Кодекс передової практики здійснення процедур контролю державної допомоги (2009/С 136/04). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/45873>
- 46.Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) : хрестоматія / упоряд. Б. В. Бабіна. – О. : Фенікс, 2012. – 294 с.
- 47.Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) : хрестоматія / упоряд. Б. В. Бабіна. – О. : Фенікс, 2012. – С. 216.
- 48.Ліллемяе О. Е. Господарсько-правове забезпечення державної допомоги суб'єктам господарювання : дис. канд. юр. наук : 12.00.04 / Ліллемяе Олена Едуардівна – Київ, 2017. – 210 с.
- 49.Малеин Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. – М.: Наука.-1964. С.28.
- 50.Мельничук Г.С. Правове регулювання та практика надання державної допомоги в країнах ЄС: уроки для України. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України, № 2, 2011. – С. 180-192
- 51.Методологічні вказівки щодо національної регіональної допомоги на 2007-2-13 рр.» від 04.03.2006, OJ L 54, 04.03.2006, р. 13—44.
- 52.Муравйов В.І. Право Європейського Союзу. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 215.
- 53.Обушна Н. Публічний аудит: поняття та сутність. Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 4(31). – С.21
- 54.ОВ С 85, 9.4.2009, С. 1.
- 55.ОВ С 136, 16.6.2009, С. 3.
- 56.Огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/review-of-the-case->



law-of-the-eu-court-of-justice-fields-covered-by-the-association-agreement-

2018.1.1.ukr\_1.pdf

57.Огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. [Електронний ресурс]

– Режим доступу:

[http://www.association4u.com.ua/images/components/comp1/EULaw/Review-of-the-case-law-of-the-EU-Court-of-Justice---fields-covered-by-the-Association-](http://www.association4u.com.ua/images/components/comp1/EULaw/Review-of-the-case-law-of-the-EU-Court-of-Justice---fields-covered-by-the-Association-Agreement---2018.1.1.ukr.pdf)

[Agreement---2018.1.1.ukr.pdf](http://www.association4u.com.ua/images/components/comp1/EULaw/Review-of-the-case-law-of-the-EU-Court-of-Justice---fields-covered-by-the-Association-Agreement---2018.1.1.ukr.pdf)

58.Олександр Фефелов. Нове обличчя АМКУ у світлі євроінтеграції. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/nove-](http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/nove-oblichchya-amku-u-svitli-evrointegraciyi.html)

[oblichchya-amku-u-svitli-evrointegraciyi.html](http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/nove-oblichchya-amku-u-svitli-evrointegraciyi.html)

59.Основні параметри та переваги майбутньої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС у сфері конкуренції. [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/printable\\_article/96614;jsessio](http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/printable_article/96614;jsessionid=BAA6021C77982301687DB7E1DBD373E4.app4:1)

[nid=BAA6021C77982301687DB7E1DBD373E4.app4:1](http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/printable_article/96614;jsessionid=BAA6021C77982301687DB7E1DBD373E4.app4:1)

60.Правила надання державної допомоги. Угода про Асоціацію Україна- ЄС 2011 : [довідка для зацікавлених сторін] / Підготовлено проектом консультативної підтримки з питань європейської інтеграції уряду України (EIPA). – 11 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[www.nrdevelopment.com/viza\\_free\\_regime\\_briefing\\_note\\_ykr/pdf](http://www.nrdevelopment.com/viza_free_regime_briefing_note_ykr/pdf). – С.2

61.Право Європейського Союзу : учебник для магистров / под ред. С. Ю. Кашкина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство. Юрайт ; ИД Юрайт, 2014.

62.Предварительное регулирование телекоммуникационных рынков. Обзор законодательства Европейского Союза и Украины. [Електронний ресурс] –

Режим доступу:

[https://www.asterslaw.com/ru/press\\_center/news/preliminary\\_regulation\\_of\\_telecom](https://www.asterslaw.com/ru/press_center/news/preliminary_regulation_of_telecommunication_markets_overview_of_eu_and_ukrainian_legislations/)

63.Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони. Постанова КМУ від 25 жовтня

2017 р. № 1106. [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

64. Про державну допомогу суб'єктам господарювання. Верховна Рада України; Закон від 01.07.2014 № 1555-VII. [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>

65. Про державну допомогу суб'єктам господарювання. Закон від 01.07.2014 року № 1555-VII. // Відомості Верховної Ради України від 22.08.2014 - № 34, стор. 2563, стаття 1173.

66. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Верховна Рада України. Закон від 18.03.2004 № 1629-IV. [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1629%D0%B2-15>

67. Про затвердження Стратегії розвитку державного внутрішнього фінансового контролю: Постанова Правління Республіки Молдова № 74 від 29.01.2008 року // [Електронний ресурс]- Режим доступу: <http://lex.justice.md/ru/326863/>

68. Про захист економічної конкуренції. Закон від 11.01.2001 року № 2210-III. Офіційний вісник України — 2001 р., № 7, стор. 51, стаття 260, код акта 17835/2001

69. Прогрес у виконанні порядку денного Асоціації Україна – ЄС за розділом «Конкуренція». [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/134424;jsessionid=801762750567635516BBE0C364F3A463.app2>

70. Регламент Комісії (ЄС) № 1/2004 від 23.12.2003 щодо допомоги малим та середнім підприємствам у сільському господарстві, OJ L 10, 13.01.2001, р. 20—29.



71. Регламент Комісії (ЄС) № 1595/2004 від 8.09.2004 щодо допомоги малим та середнім підприємствам, що здійснюють діяльність, пов'язану з виробництвом, переробкою та продажем продукції рибальства, OJ L 291, 14.09.2004, р. 3—11.
72. Регламент Комісії (ЄС) № 1627/2006 від 24.10.2006 про доповнення Регламенту Комісії (ЄС) № 794/2004 стосовно стандартних форм для нотифікації допомоги, OJ L 302, 1.11.2006, р. 10—28.
73. Регламент Комісії (ЄС) № 1628/2006 від 24.10.2006 щодо національної регіональної інвестиційної допомоги OJ L 302, 1.11.2006, р. 29—40.
74. Регламент Комісії (ЄС) № 69/2001 від 12.01.2001 р. щодо застосування статей 87 і 88 Договору при наданні допомоги de minimis, OJ L 10, 13.1.2001, р. 30—32.
75. Регламент Комісії (ЄС) № 70/2001 від 12.01.2001 щодо державної допомоги малим та середнім підприємствам, OJ L 10, 13.01.2001, р. 33-42, а також № 364/2004 від 5.02.2004 що- до доповнення Регламенту (ЄС) № 70/2001 стосовно розширення сфери його застосування шляхом включення допомоги на дослідження та розробки, OJ L 63, 28.02.2004, р. 22—29.
76. Регламент Комісії (ЄС) № 794/2004 від 21.04.2004 р. на виконання регламенту Ради ЄС № 659/99 від 22.03.1999 р. про встановлення детальних правил для застосування положень статті 93 Договору, OJ L 140, 30.4.2004, р. 1—134
77. Регламент Ради (ЄС) № 994/98 від 07.05.1998 р. щодо застосування статті 92 і статті 93 Договору відносно деяких видів горизонтальної допомоги, OJ L 142, 14.5.1998, р. 1—4.
78. Регламент Ради ЄС № 659/99 від 22.03.1999 року про встановлення детальних правил для застосування положень статті 93 Договору OJ L 83, 27.03.1999, р.1-9
79. Регламенту Комісії (ЄС) 271/2008. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [old.minjust.gov.ua/file/32319](http://old.minjust.gov.ua/file/32319)
80. Регулирующие и надзорные органы государств — членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере – структура, практики и примеры. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806d855a>



81. Результаты Уругвайского раунду многосторонних переговоров: Тексты официальных документов. К.: «Вимір», Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ, 1998. 520 с.
82. Римський договір про заснування Європейського Співтовариства (ОJ 325, 24/12/2002, р. 33-284.)
83. Скирта Д.В. Напрями удосконалення правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні шляхом використання найкращого досвіду ЄС. // «Вісник Вищої ради юстиції» № 3 (11) 2012. – С. 198
84. Співпраця України з ЄС у сфері захисту конкуренції // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2013. – №2 (49). – С. 12 – 14.
85. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
86. Фефелов О. Нове обличчя АМКУ у світлі євроінтеграції. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/nove-oblichchya-amku-u-svitli-evrointegraciyi.html>
87. Черненко С. Вплив правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання на конкурентне середовище України / С. Черненко // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.; МОН України. НУ ОЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2006. – № 28. – С. 266 – 270.
88. Черніков Д. О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні / Д. О. Черніков ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2013. – 48 с
89. Шевчук О.А. Государственный финансовый контроль Украины в условиях Евроинтеграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/conference/the-content-of-onferences/archives-of-individualconferences/march-2013>.

90.Шлюсарчик Богуслав Концептуальні підходи до політики державного субсидування експорту продукції аграрного сектору у країнах ЄС / Богуслав Шлюсарчик // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 75.