

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА  
ШЕВЧЕНКА

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**Веселовський Богдан Андрійович**

УДК 346.546

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОСЛУГИ ЗАГАЛЬНОГО  
ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ ЯК ОДНА З ФОРМ СУМІСНОЇ  
ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В ЄС ТА В УКРАЇНІ**

СПЕЦІАЛЬНІСТЬ 293 – МІЖНАРОДНЕ ПРАВО  
ГАЛУЗЬ ЗНАНЬ 29 «МІЖНАРОДНІ ВІДНОСИНИ»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів авторів мають посилання на відповідне джерело.

Веселовський Б.А./ \_\_\_\_\_

Науковий керівник: Смирнова Ксенія Володимирівна, доктор  
юридичних наук, професор



**Київ – 2022**

## АНОТАЦІЯ

**Веселовський Б.А. Правове регулювання послуги загального економічного інтересу як одна з форм сумісної державної допомоги в ЄС та в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право» (29 – Міжнародні відносини). – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2022

Дисертація присвячена питанню комплексного висвітлення особливостей правового інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в праві Європейського Союзу та в Україні.

Дисертаційне дослідження являє собою опрацювання тематики, яка є для нашої держави та правової доктрини в Україні новою. Лише в 2014 році був ухвалений Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який набув чинності з 2 серпня 2017 року, а відповідно у 2018 році вперше прийнятий нормативно-правовий акт про послуги загального економічного інтересу. Відсутність правової основи для розвитку даного правового інституту стало однією з причини відсутності напрацювань та робіт з даного питання серед українських дослідників. Активна євроінтеграційна діяльність нашої держави та взяті на себе зобов'язання з даної тематики відповідно до Угоди про асоціацію зумовило повернення до інтересу дослідження даної галузі – адже Антимонопольний комітет при роботі з таким інструментом як державна допомога потребує доктринальної – теоретичної основи для розуміння концептуальних засад функціонування даного інституту в праві ЄС зокрема, до якого і наближується наше законодавство. Разом з тим, інноваційність даної теми не стоїть на порядку денному для країн Європейського Союзу, де розвиток цього інституту отримав вже колосальний підйом та пройшов певні етапи становлення, оновлення,

заміни одних інструментів на інші – зокрема завдяки активному процесу дослідження як економістів, так і юристів.

В дисертаційному дослідженні показано в історичному розвитку становлення інституту послуг загального економічного інтересу (ПЗЕІ) в українській правовій традиції під впливом євроінтеграційних стратегічних дій. Однією з таких дій є гармонізація законодавства України з законодавством Європейського Союзу. Нормативізація ПЗЕІ в контексті чергової «правової новизни» для України як державної допомоги в рамках законодавства про конкуренцію змінила існуючі підходи до розподілу вже відомих субсидій та грантів. Набір нових правил змусив державну владу дотримуватися чітких правил, недотримання яких загрожує реальними санкціями.

У ході дослідження з'ясувалося, що інститут ПЗЕІ вже знайшов своє відображення та практику в українській правовій системі. Але в той же час усі норми законодавства про послуги загальноекономічного інтересу не відповідають практиці ЄС, і для початку реформ у цій сфері необхідні законодавчі зміни.

В дисертаційному дослідженні вперше теоретично розкрито соціальну природу послуг загального інтересу та загального економічного інтересу, а також співвідношення цих явищ з інститутом державної допомоги та їх взаємозв'язок в соціальному та правовому вимірах; зроблено узагальнення конститутивних елементів послуг загального економічного інтересу та спільних критеріїв та рис для їх визначення; досліджено особливості закріплення положень про державну допомогу суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в угодах з третіми державами, що укладає ЄС та вплив такої «європеїзації» їх національних законодавств (зокрема в Угодах про асоціацію Грузії та Молдови з ЄС); виокремлено характерні риси та джерела регулювання застосування правил надання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в специфічних ринкових секторах; наведено

практичні рекомендації для законодавчих і практичних змін в діяльності АМКУ щодо послуг загального економічного інтересу та інституту державної допомоги в рамках наближення українського законодавства та відповідності положенням *acquis* ЄС. Також автором було вдосконалено: аналіз критеріїв *Altmark* для визначення правомірності державної допомоги на компенсації підприємствам, які надають ПЗЕІ, а також історичний розвиток нормативного закріплення та регулювання інституту державної допомоги в Україні; підходи щодо гармонізації українського законодавства з *acquis* ЄС щодо державної допомоги, зокрема пов'язаних з послугами, що становлять загальний економічний інтерес.

В дисертаційному дослідженні було проведено аналіз практики Комісії та Суду в ЄС з даного питання, яке є іще недостатньо розвинутою сферою в практичному плані в Україні (відсутня релевантна правозастовча практика), але яка при цьому не позбавлена деяких цікавих проблемних моментів, які підіймаються у наукових колах в наш час (починаючи з 2014-х рр.). Практичною інновацією дослідження також є те, що наукові результати в майбутньому можуть стати підґрунтям для комплексної роботи щодо впровадження змін щодо ставлення та підходів до регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в ЄС в Україні на рівні державних органів.

**Ключові слова:** послуги загального економічного інтересу (ПЗЕІ), європейська інтеграція, державна допомога, *acquis* ЄС, гармонізація (наближення) законодавства, критерії Альтмарк

## ABSTRACT

**Veselovskyi B.A. Legal regulation of service of general economic interest as one of the forms of compatible state aid in the EU and in Ukraine - Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.**

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 293 “International law” (29 - International relations) – Kyiv National Taras Shevchenko University, Kyiv, 2022.

The dissertation is devoted to the issue of comprehensive coverage of the specifics of the legal institute of state aid to economic entities providing services of general economic interest in the law of the European Union and in Ukraine.

The dissertation research itself is a study of a topic that is new to our state and legal doctrine in Ukraine. Only in 2014, the Law of Ukraine “On State Aid to Business Entities” was adopted, and accordingly, in 2018, for the first time, a legal act on services of general economic interest was adopted. The lack of a legal basis for the development of this legal institute was one of the reasons for the lack of work and work on this issue among Ukrainian researchers. Active European integration activities of our state and commitments on this topic in accordance with the Association Agreement led to a return to the interest of research in this area. After all, when working with such an instrument as state aid, the Antimonopoly Committee needs a doctrinal - theoretical basis for understanding the conceptual foundations of the functioning of this institute in EU law.

However, the innovation of this topic is not on the agenda for the European Union, where the development of this institute has already received a tremendous rise and passed certain stages of formation, renewal, replacement of some tools with others - in particular through an active research process of economists and lawyers.

The dissertation research showed in the historical development the formation of the institute of services of general economic interest (SGEI) in the Ukrainian legal tradition under the influence of European integration strategic actions. One of such actions is the harmonisation of Ukrainian legislation with the law of the European

Union. SGEI, in the context of another "legal novelty" for Ukraine as state aid as part of competition law, have changed the existing approaches to the distribution of already known subsidies and grants. A set of new rules forced the state authorities to adhere to clear rules, failure to comply with which is fraught with real sanctions.

In the course of the study, it was revealed that the institute of SGEI has already found its reflection and practice in the Ukrainian legal system. But at the same time, all norms of legislation on services of general economic interest do not correspond to the practice of the EU, and legislative changes are necessary to launch reforms in this area.

The dissertation research for the first time theoretically reveals the social nature of services of general interest and services of general economic interest, as well as the relationship of these phenomena with the institute of state aid and their relationship in social and legal dimensions; generalizations of constitutive elements of services of general economic interest and common criteria and features for their definition are made; the peculiarities of enshrining provisions on state aid to economic entities providing services of general economic interest in agreements with third countries concluding with the EU and the impact of such "europeanisation" of their national legislation (including the Association Agreements between Georgia and Moldova with the EU); the characteristic features and sources of regulation of the application of the rules of state aid to economic entities that provide services of general economic interest in specific market sectors; practical recommendations for legislative and practical changes in the activities of the AMCU on services of general economic interest and the institute of state aid in the framework of approximation of Ukrainian legislation and compliance with the EU acquis. The author also improved analysis of the Altmark criteria for determining the compatibility of state aid for compensation to enterprises providing SGEI, as well as the historical development of regulatory consolidation and regulation of state aid in Ukraine; approaches to harmonise Ukrainian legislation with the EU acquis on state aid, in particular those related to services of general economic interest.

The dissertation research analysed the case law of the Commission and the Court in the EU on this issue, which is still underdeveloped in practice in Ukraine (there is no relevant legal practice), but which is not without some interesting issues raised in academia. in our time (since 2014). A practical innovation of the study is that scientific results in the future may be the basis for comprehensive work on implementing changes in attitudes and approaches to regulating state aid to businesses providing services of general economic interest in the EU in Ukraine at the state level.

**Keywords:** SGEI, European integration, state aid, EU acquis, harmonisation (approximation) of legislation, Altmark criteria

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Smyrnova, K., & Veselovskyi, B. Current Jurisprudence of Ukraine in Cases of State aid: Quo Vadis or Europeanisation in Action. *European State Aid Law Quarterly*, 21(2)., 2022., pp 210 - 213
2. Veselovskyi B. Associated States: Ukraine, Moldova, Georgia, *European State Aid Law Quarterly*, 20 (3)., 2021. P. 434 – 439
3. Veselovskyi B. Evolution of legal regulation of services of general economic interest in Ukraine. *Scientific Journal of Polonia University*, 46 (3), 2021, С. 195-201
4. Веселовський Б.А. Співвідношення понять «послуг загального інтересу» та «послуг загального економічного інтересу» в праві ЄС *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*, 22, 2020. С. 210-216.
5. Веселовський Б.А. Правове регулювання компенсацій на суспільно важливі послуги з пасажирських перевезення в ЄС, *Альманах міжнародного права*, 26, 2021. С.67-76
6. Веселовський Б.А. Нормативно-правове наповнення поняття «послуги загального економічного інтересу» в ЄС, *Журнал європейського і порівняльного права*, Випуск 11 / 3-4, 2019. С. 97-103
7. Веселовський Б.А. Європеїзація правового регулювання послуг загального економічного інтересу в Україні, *Журнал європейського і порівняльного права*. Випуск 12/1-2, 2020. С.128-132
8. Веселовський Б.А. Державна допомога та послуги загального економічного інтересу: правове регулювання в ЄС під час пандемії COVID-19. «Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку». *Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції Частина I (10 грудня 2020 року)*. Полтава, 2020. С.47-50

9. Веселовський Б.А. Правила, що застосовуються до державної допомоги: порівняльний аспект угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство між Україною і Великобританією. *Матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції: Розвиток співробітництва між Європейським Союзом та Україною*: – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2020. – С. 59-60
10. Веселовський Б.А. Правове регулювання послуг громадського (суспільного) мовлення як послуг, що становлять загальний економічний інтерес: досвід ЄС та України. *Матеріали міжнародної наукової практичної конференції «Принциповий прагматизм ЄС – наслідки для Східної та Південно-Східної Європи: політичні, економічні, правові та комунікаційні аспекти»*, 21-22 травня 2021 року, м. Київ. С. 146-150

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	12
ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ПОСЛУГ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ.....	21
1.1 Теоретичні підходи до визначення «послуг загального економічного інтересу».....	21
1.2 Розвиток нормативно-правового закріплення інституту послуг загального економічного інтересу.....	32
1.3 Співвідношення інститутів послуг загального економічного інтересу та державної допомоги в соціальному та правовому вимірах.....	46
Висновки до Розділу 1.....	53
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ЩО НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ В ЄС.....	56
2.1 Критерії визначення послуг загального економічного інтересу в праві ЄС.....	56
2.2. Державна допомога суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу та правила конкуренції: складнощі знаходження правової сумісності.....	66
2.3. Особливості застосування норм про державну допомогу в контексті послуг загального економічного інтересу у визначених секторах ринку.....	79
Висновки до Розділу 2.....	98
РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАКТИКИ УКРАЇНИ В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ЩО НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ.....	102

3.1. Розвиток теоретико-правового регулювання інституту державної допомоги та послуг загального економічного інтересу в Україні. ....	102
3.2. Наближення та європеїзація українського антимонопольного законодавства до законодавства ЄС в сфері державної допомоги та послуг загального економічного інтересу. ....	114
3.3 Перспективи зміни існуючих парадигм в практичному розумінні та застосуванні норм щодо державної допомоги та послуг загального економічного інтересу в Україні. ....	131
Висновки до Розділу 3. ....	146
ВИСНОВКИ. ....	149
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ. ....	155
ДОДАТКИ. ....	172

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Altmark	Judgment of the Court of 24 July 2003 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.
АМКУ	Антимонопольний комітет України
ДЄС	Договір про Європейський Союз
ДФЄС	Договір про функціонування Європейського Союзу
Єврокомісія, Комісія	Європейська Комісія
ЄЕС	Європейське економічне співтовариство
ЄС, Союз	Європейський Союз
КМДА	Київська міська державна адміністрація
ПЗЕІ	послуги загального економічного інтересу
ПЗІ	послуги загального інтересу
Повідомлення 2011 року	Повідомлення СОМ/2011/0900 «Система якості послуг загального інтересу в Європі»
Повідомлення 2012 року	Повідомлення Комісії щодо застосування правил Європейського Союзу щодо державної допомоги до компенсації, наданої за надання послуг загального економічного інтересу № 2012/С 8/02
СПЗІ	соціальні послуги загального інтересу
УА	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Інтеграція України до Європейського Союзу передбачає наближення законодавства України до *acquis* ЄС. І це відома на сьогодні аксіома. Натомість залишається невизначеним питання об'єму та тривалості такого наближення. Угода про асоціацію визначає деякі сектори більш конкретно, деякі – менш, які повинні бути гармонізовані Україною в рамках виконання даного міжнародного договору. Така гармонізація потрібна, перш за все, нашій державі, зокрема одним з інститутів, що дозволяють дійсно говорити про існування ринкової економіки та бюджетної дисципліни, а також активізувати залучення міжнародних інвестицій є інститут державної допомоги. Державна допомога суб'єктам господарювання є звичним явищем, але її потрібно підпорядкувати певним правилам, особливо для тих підприємств, які надають так звані послуги загального економічного інтересу. Дані послуги не можливо надавати без такої державної підтримки – що дозволяє по-різному інтерпретувати випадки надання такої державної допомоги, навіть коли, за усіма показниками, вона повинна бути визнана недопустимою.

Окрім цього, норми Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», присвячені регулюванню послуг загального економічного інтересу, не зовсім відповідають прийнятим нормам права ЄС та не відображають повністю прийнятий підхід та судову практику з цього питання в праві ЄС.

Актуальним також визначається той факт, що Україна повинна враховувати позитивні тенденції та розвиток інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу не тільки для гармонізації власного законодавства, а й для вироблення одноманітної правозастосовної практики з даного питання, адже деякі справи в даному ключі вже знаходяться на розгляді в Антимонопольному комітеті

України і їх рішення буде слугувати основою та відправною точкою для вирішення подальших справ в майбутньому.

**Теоретичною основою дисертаційного дослідження є наукові праці та доробки українських юристів-міжнародників, зокрема, що стосується загальних аспектів регулювання інституту державної допомоги К.Смирнова, О. Колосова та О. Ліллемяе, Р. Джабраїлов. Зокрема у своїх працях вони розглядають правову природу послуг загального економічного інтересу та аналізують національне законодавство і законодавство Європейського Союзу, а також практику Суду ЄС у цій сфері. Серед зарубіжних вчених необхідно виділити Ф.Ніколедес, С. Лапревот, Л. Рубіні, Дж. Флінн, М. Хайденхайн, Л. Ханчер, М. Хоноре, Е. Шишчак, Лей Чжу, Ж.Гадре, П.Бобі, які досліджують питання взаємозв'язку послуг загального економічного інтересу та державної допомоги. Питання послуг загального економічного інтересу в ЄС в контексті інституту державної допомоги є малодослідженою темою в українській правовій доктрині, що і зумовлює таку малу кількість доктринальних джерел. Також цікавим фактом є те, що майже весь інститут послуг загального економічного інтересу віднайшов свій розвиток в практиці Суду ЄС, яку потрібно враховувати при подальшому проведенню антимонопольної реформи в Україні та виконанню положень Угоди про асоціацію.**

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано на кафедрі порівняльного і європейського права Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Дисертаційне дослідження виконано в межах наукових тем Інституту міжнародних відносин №16БФ048-01 «Асоціація як новий формат відносин України з Європейським Союзом: політичний, правовий, економічний та інформаційний аспекти», №19БФ048-01 «Міжнародно-правові та соціальні механізми протидії сепаратизму в Україні» та № 19БФ048-02 «Стратегія протистояння геополітичним викликам і загрозам національній безпеці України в умовах

становлення нового світопорядку», які є складовими комплексної наукової програми Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

### **Мета і завдання дослідження**

Метою дослідження є комплексне теоретичне та практичне висвітлення особливостей та вироблення концептуального підходу до правового інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в праві Європейського Союзу та в Україні

Задля досягнення цієї мети, в рамках дослідження сформовані наступні завдання:

1. Дослідити особливості визначення та правової конструкції понять «послуги загального інтересу», «послуги загального економічного інтересу», «послуги загального неекономічного інтересу».

2. Визначити специфіку історичної трансформації інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу

3. Висвітлити питання правових джерел регулювання інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в ЄС

4. Визначити особливості та концептуальні засади надання державної допомоги на компенсації для надання послуг загального економічного інтересу в ЄС

5. Систематизувати характерні риси та джерела регулювання застосування правил надання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в специфічних ринкових секторах

6. Дослідити особливості закріплення положень про державну допомогу суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в угодах з третіми державами, що укладає ЄС та вплив такої «європеїзації» їх національних законодавств.

7. Простежити тенденції розвитку українського законодавства та практики контролюючого антимонопольного органу щодо регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу.

8. Сформулювати науково обґрунтовані та практичні рекомендації щодо наближення законодавства України та виконання положень Угоди про асоціацію щодо даного питання

**Об'єктом дослідження** є комплекс правовідносин, що складається в процесі регулювання сфери надання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу

**Предметом дослідження** є особливості правового регулювання послуг загального економічного інтересу в контексті інституту державної допомоги в ЄС та в українському законодавстві, а також національна й зарубіжна доктрини міжнародного і європейського права.

**Методологічна основа дослідження пояснюється специфікою мети та поставлених завдань дослідження:**

Діалектичний метод дослідження буде становити методологічний базис для вивчення об'єктивних правових явищ, що в сукупності являють собою правовий порядок конкуренції за розгляду його в системному взаємозв'язку та в постійному розвитку. Герменевтичний та логіко-семантичний методи пізнання буде застосований для з'ясування змісту та співвідношення категорійно-поняттєвого апарату: «послуги загального інтересу»; «послуги загального економічного інтересу»; «послуги загального соціального інтересу», «сумісна державна допомога» і т.д. При аналізі передумов та основних етапів становлення інституту послуг загального економічного інтересу в контексті надання державної допомоги у праві ЄС в основу буде покладений історичний метод. Специфічні (спеціально-наукові юридичні) методи застосуватимуться при дослідженні основної частини поставленої проблеми, а саме: порівняльно-правовий метод стане основою аналізу

специфічних рис інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в праві ЄС, а також задля визначення особливостей правового регулювання даного інституту у різних ринкових секторах внутрішнього ринку ЄС; формально-догматичний метод широко застосовуватиметься при аналізі чинних нормативно-правових актів в праві ЄС, а також практики Суду ЄС з даної проблематики, їх значення та ролі для розвитку усього інституту державної допомоги в праві конкуренції загалом. Техніко-юридичний метод сприятиме виробленню рекомендації та висновків для України щодо гармонійного реформування інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн з даного питання, а також вимог Угоди про асоціацію та права ЄС.

### **Наукова новизна та інноваційність одержаних результатів**

Дослідження вперше в українській доктрині консолідує усі аспекти правового регулювання інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в ЄС, де цей механізм досяг уже певного успішного розвитку і досвід якого є цікавим для перенесення та адаптації у нашій державі - Україні. У дослідженні проводиться аналіз практики Комісії та Суду в ЄС з даного питання, яке є ще недостатньо розвинутою сферою в практичному плані в Україні (відсутня релевантна правозастовча практика), але яка при цьому не позбавлена деяких цікавих проблемних моментів, які підіймаються у наукових колах в наш час (починаючи з 2014-х рр.). Практичною новацією дослідження також є те, що наукові результати в майбутньому можуть стати підґрунтям для комплексної роботи щодо впровадження змін щодо ставлення та підходів до регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в ЄС в Україні на рівні державних органів.

Зокрема:

*вперше:*

- досліджено соціальну природу послуг загального інтересу та загального економічного інтересу, а також співвідношення цих явищ з інститутом державної допомоги та їх взаємозв'язок в соціальному та правовому вимірах

- проаналізовано практику Європейської Комісії та Суду ЄС щодо конститутивних елементів послуг загального економічного інтересу та зроблено узагальнення спільних критеріїв та рис для їх визначення

- досліджено особливості закріплення положень про державну допомогу суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в угодах з третіми державами, що укладає ЄС та вплив такої «європеїзації» їх національних законодавств (зокрема в Угодах про асоціацію Грузії та Молдови з ЄС)

- виокремлено характерні риси та джерела регулювання застосування правил надання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в специфічних ринкових секторах

- зроблено висновок щодо європеїзації послуг загального економічного інтересу в Україні через практику АМКУ та досліджено її характерні риси

- наведено практичні рекомендації для законодавчих і практичних змін в діяльності АМКУ щодо послуг загального економічного інтересу та інституту державної допомоги в рамках наближення українського законодавства та відповідності положенням *acquis* ЄС.

*було вдосконалено:*

- аналіз критеріїв *Altmark* для визначення правомірності державної допомоги на компенсації підприємствам, які надають ПЗЕІ

- історичний розвиток нормативного закріплення та регулювання інституту державної допомоги в Україні

*набуло подальшого розвитку:*

- понятійно-категоріальний апарат «послуга загального інтересу», «послуга загального економічного інтересу», співвідношення економічних та неекономічних послуг загального інтересу в праві ЄС

- особливості регулювання послуг загального інтересу та інституту державної допомоги в українському законодавстві та відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

- підходи щодо гармонізації українського законодавства з *acquis* ЄС щодо державної допомоги, зокрема пов'язаних з послугами, що становлять загальний економічний інтерес.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконане здобувачем особисто, усі результати роботи, сформульовані висновки, положення і рекомендації обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. При використанні праць інших науковців та їх цитування з метою доведення окремих положень дослідження, були зроблені належні посилання.

**Значення отриманих результатів.** Теоретичні результати дослідження може бути використано в навчальному процесі у вищих навчальних закладах при викладанні курсів «Міжнародне економічне право», «Право ЄС», «Право конкуренції ЄС», «Антимонопольне (конкуренційне) право України та ЄС», «Право конкуренції в міжнародній торгівлі», а також при підготовці підручників, навчальних посібників, робочих навчальних програм та методичних рекомендацій для студентів вищих юридичних та економічних навчальних закладів. Практичне значення результатів дослідження полягає в можливості їх використання в роботі Антимонопольного комітету України, органів системи європейської інтеграції, профільним комітетом Верховної Ради України.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація обговорювалася на засіданні кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Основні положення дисертаційної роботи оприлюднені у виступах і публікаціях. Зокрема: 1) «Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку». V Міжнародна науково-практична конференція (10 грудня 2020 року) м. Полтава; 2) Міжнародна науково-практична інтернет-конференція: Розвиток співробітництва між Європейським Союзом та Україною (26 листопада 2020 року) м. Львів; 3) Міжнародна науково-практична конференція «Принциповий прагматизм ЄС – наслідки для Східної та Південно-Східної Європи: політичні, економічні, правові та комунікаційні аспекти» (21-22 травня 2021 року). м. Київ.

**Публікації.** За результатами дослідження опубліковано 7 наукових статей у наукових виданнях України та іноземних виданнях (одне з них індексується у базі SCOPUS), а також 3 тез доповідей на наукових конференціях щодо теми дослідження.

**Структура дисертації** відповідає меті та поставленим завданням дослідження, що обумовлені логікою наукового пошуку. Робота складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

**Загальний обсяг дисертації** становить 174 сторінок, з яких обсяг основного тексту становить 155 сторінок. Список використаних джерел складається з 161 найменувань, розміщений на 16 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ПОСЛУГ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

1.1 Теоретичні підходи до визначення «послуг загального економічного інтересу»

Послуги загального інтересу (ПЗІ) розглядаються у всій Європі як ключові соціальні компоненти та потенційно забезпечують основу для об'єданого «європейського» суспільства. Їх роль важлива щодо якості життя всіх громадян; вони також є життєво важливими економічними драйверами та впливають на виробництво товарів і послуг. ПЗІ включають такі необхідні для кожного послуги, такі як телекомунікації, поштові послуги та постачання енергії, а також соціальні послуги, такі як догляд за дітьми, а також суттєві функції місцевих органів влади, такі як управління відходами. Оскільки ці послуги важливі для повсякденного життя, вони обов'язково пов'язані з невід'ємними правами кожної особи, а їх забезпечення коріниться в зобов'язаннях держави перед індивідом як національному рівні, так і в межах ЄС.

Концепція послуг загального інтересу еволюціонувала на основі політичних і моральних цінностей, що переважають у різних державах-членах. Поняття публічних послуг, базових соціальних послуг та універсальних послуг пов'язані між собою, і точне формулювання може бути важливим інструментом при визначенні критеріїв виконання послуг. Термін «послуга загального інтересу» Європейською Комісією відноситься до послуги, яка «надається на основі особливих зобов'язань публічної служби враховуючи критерій загального інтересу»[65] і її історичну основу можна отримати з середньовічного уявлення про звичні види діяльності, які провадили окремі особи, організації або підприємства, на яке покладались спеціальні зобов'язання та обов'язки. Наприклад, у XIV столітті гільдії, майстерні та власники корчмів мали важливе значення для забезпечення безпеки

мандрівників, і ці послуги мали за основу спільний інтерес та покликання, натомість на сьогодні такі послуги мають суто приватний і комерційний характер.

Як зазначають дослідники Шереметьєва Л.А та Беца І.І., «у сучасному українському законодавстві поняття «послуга» тлумачиться як закупівля (товар); результат взаємодії між постачальником і споживачем; певна діяльність чи її результат; обслуговування; різноманітні заходи, які здійснюються чи пропонуються у різних сферах надання державних та муніципальних послуг, як-то: охорона здоров'я; освіта; громадська безпека; пожежна охорона; соціальне забезпечення; працевлаштування; відпочинок; оподаткування; сфера житлово-комунальних послуг; транспортне обслуговування; сфера фінансових та юридичних послуг тощо. Особливістю послуг як соціально-економічної категорії є: безпосередній зв'язок (взаємозв'язок) між постачальником та споживачем послуг; неможливість існування послуги окремо від її виробника (постачальника), а також від споживача...законодавство України не дає єдиного визначення терміну послуги, при цьому тлумачить термін «послуга» досить широко. Державні послуги ж визначаються як усі послуги, що надаються державним сектором і за надання яких відповідальність несуть органи державної влади та органи місцевого самоврядування»[158].

В європейській правовій науці розглядаються два теоретичних концепти, а саме французький підхід та німецький підхід до визначення послуг загального або публічного інтересу. Вся справа в тому, що обидві держави підійшли до процесу європейської інтеграції з різних ідеологічних позицій, причому французький дирижізм та німецький ордолібералізм лежали на протилежних кінцях системи економічної політики. Як пише Лоран Варлузе. «усю економічну політику після 1945 року можна поділити на три категорії: соціально-орієнтовану, неомеркантилістську та ринкову. Соціально-орієнтована політика спрямована на захист тих більш вразливих груп

населення, таких як бідні, за допомогою законодавства та перерозподілу благ. Неомеркантилістська політика пов'язує агресивне стимулювання меркантилістів національного промислового потенціалу з толерантністю до міжнародного порядку вільної торгівлі (звідси префікс «нео»). Відвертий протекціонізм більше неможливий, але більш стримані заходи, такі як державна допомога або нетарифні бар'єри, все ще застосовуються. Нарешті, політика, орієнтована на ринок, робить акцент на динаміці вільного ринку. Неоліберальна політика є радикальним варіантом останньої. Тоді як французький дирижізм можна асоціювати як із соціально-орієнтованою політикою, так і, насамперед, з неомеркантилізмом»[125]. Конкурентна політика завжди мала вирішальне значення для ордолібералів, які досягли успіху з прийняттям амбітного Німецького закону про конкуренцію в 1957 році. Деякі німецькі чиновники в Європейській комісії під впливом німецького ордолібералізму – наприклад, перший єврокомісар з питань конкуренції Ганс фон дер Гробен – хотів перевести цю систему на весь рівень ЄЕС. Згодом європейська конкурентна політика прямо зіткнулася з французьким дирижізмом, коли Європейська комісія почала забороняти державну допомогу (починаючи з 1980-х років), а також контролювати злиття та послуги загальних інтересів (починаючи з 1990-х). Відповідно, прихильники ордолібералізму, зробивши лібералізацію ринків умовою для створення багатства, а через це і підґрунтя для соціального добробуту, дозволяють втручання органів державної влади в економіку лише за подвійної умови, що воно суворо виправдано специфікою сектору, про який йдеться, і що він має тенденцію лише вимагати від підприємств дотримання мінімальних зобов'язань щодо надання публічних (суспільних) послуг, враховуючи принципи прозорості, універсальності, рівності, безперервності, якості, безпеки та задоволення суспільного інтересу. Тоді як французький дирижізм стоїть на засадах, що усі послуги загального інтересу мають бути чітко поставлені під контроль влади і відсутність будь-якого контролю

постачальника з боку публічної особи забороняє кваліфікувати його дії як надання публічної послуги. Еволюціонувавши з часом в системі загального європейського порядку, дирижисти погодились на те, що фактично, лише обмежена кількість видів послуг має визнаватися такими, що становлять загальний інтерес у комерційній сфері, а саме ті, що стосуються універсальних послуг і здійснюються у сфері телекомунікацій, електроенергії чи пошти. Інші мають бути послугами загального інтересу лише за подвійної умови: вони мають становити предмет чіткого рішення державних органів і бути об'єктом успішного проходження контролю за оцінкою інститутів Союзу (мається на увазі Комісії ЄС). Тому можна сміливо казати, що сучасний підхід до послуг загального економічного інтересу в ЄС є продуктом «зближення» двох основних концепцій, які народили по суті основи внутрішнього ринку ЄС і цей постійний пошук компромісів лежить в його основі, в т.ч. в конкурентній політиці Союзу. Для деяких держав-членів ПЗІ є невід'ємною частиною їхньої національної ідентичності, захист якої гарантується Договорами ЄС, зокрема статтею 4(2) ДЄС. Установи ЄС повинні прагнути захистити ПЗІ від будь-якої загрози, яка може зашкодити їх належному функціонуванню.

Послуги загального інтересу також формально юридично визначені в праві Європейського Союзу і можуть позначати іноді послуги, які пропонуються широкій громадськості, іноді послуги, що надаються державним органом, іноді послуги, що підлягають зобов'язанням щодо надання публічних послуг у загальних інтересах усього суспільства. Саме на останньому понятті «загального інтересу» європейська конструкція сформувала концепції послуги загального інтересу та послуги загального економічного інтересу.

Підписуючи Римський договір, засновники Співтовариства повинні були узгодити державницьке бачення публічних послуг, характерне для Франції, і більш функціональне бачення послуг загального інтересу,

характерне для Німеччини, концепції компенсації за надання публічних послуг.

Водночас варто визнати, що дуже успішну спробу дати визначення послуг загального економічного значення зробила професор Маріан Доні. Послуги загального економічного інтересу передбачають наявність певного завдання, «місії», загального економічного інтересу, яка чітко означена органом публічної влади та реалізація якої передана одному або декільком підприємствам шляхом видання одностороннього акту або підписанням договору, при цьому держава не зобов'язана вдаватися до процедури державних закупівель[75].

Право Європейського Союзу відзначається відсутністю єдиної термінології щодо послуг загального інтересу, тобто які повинні надаватися органами публічної влади задля задоволення потреб усього суспільства без винятку: охорона здоров'я, благоустрій, комунальні послуги. ЄС натомість обрав «специфічно секторальні визначення» ПЗЕІ у галузях, які підлягали гармонізації. Для деяких науковців відсутність загального визначення ПЗЕІ у праві ЄС можна пояснити тим фактом, що ці послуги мають динамічний та еволюційний характер. У зв'язку з цим професор В. Заутер стверджує, що «визначення того, що входять до складу таких послуг або чого вони не містять, варіюється в залежності від часу та місця [...] Оскільки концепція ПЗЕІ є гнучкою, то перелік таких послуг служить лише як приклад»[106]. Незважаючи на цей термінологічний вакуум, професор стверджує, що можна зробити висновок, базуючись на актах м'якого права, специфічного для цього сектора права ЄС, прецедентного права Суду ЄС деякі ознак, спільних для всіх ПЗЕІ. На його думку, цими спільними рисами є економічний характер послуг, що надаються, накладення зобов'язань щодо надання державних послуг, їх універсальний характер, їх безперервність і доступність, їх універсальне охоплення, а також їхню спрямованість на захист користувачів і споживачів. Наприклад, відповідно до практики Суду, саме такі послуги були

кваліфіковані як ПЗЕІ: послуги, що надаються мережевими галузями (наприклад, енергетика, телекомунікації)[36], поштові послуги, аварійні служби, водопостачання, управління відходами, суспільне мовлення[84], секторні пенсійні схеми[38] та швартовні послуги для суден у портах[3].

Однак, Комісія залишає за собою право розглядати кожен випадок окремо. Стосовно мережевих галузей, варто зазначити, що кваліфікація послуги як ПЗЕІ може залежати від ринкових обставин даного випадку. Наприклад, Комісія вважає, що «в тих областях, де приватні інвестори вже інвестували в інфраструктуру широкопasmової мережі (або знаходяться в процесі подальшого розширення своєї мережевої інфраструктури) і вже надають конкурентоспроможні широкопasmові послуги з достатнім покриттям, створення паралельної широкопasmової інфраструктури має не розглядатися як ПЗЕІ. Навпаки, якщо інвестори не в змозі забезпечити належне широкопasmове покриття, компенсація ПЗЕІ може надаватися за певних умов».

На даний час, в доктрині та правовому масиві законодавства ЄС зустрічаються такі поняття як «послуги загального інтересу», «послуги загального економічного інтересу», «послуги загального неекономічного інтересу» та «соціальні послуги загального інтересу». Кожна з цих правових категорій має свій певний сенс на існування і аналіз кожної з них лише доводить це. Комісія ЄС в 2011 році спробувала поставити крапку в цих дискусіях, і в своєму Повідомленні COM/2011/0900 «Система якості послуг загального інтересу в Європі» (надалі – Повідомлення 2011 року)[100] надала дефініції цим поняттям.

Відповідно до Повідомлення 2011 року, послуги загального інтересу (надалі – ПЗІ) – це послуги, які публічні органи держав-членів класифікують як такі, що становлять загальний інтерес, а, отже, підпадають під особливі зобов'язання органів публічної служби щодо надання публічних послуг (PSO – public services obligations). Вони включають в себе як послуги економічного

характеру, так і неекономічного. Останні, пояснює Комісія, необхідно виокремлювати у зв'язку з тим, що вони не підпадають під дію правил конкуренції на внутрішньому ринку ЄС.

Критерії розрізнення «економічних» та «неекономічних» послуг в Повідомленні 2011 року – відсутні. В іншому своєму Повідомленні 2007 року «Послуги загального інтересу, включаючи соціальні послуги загального інтересу: нове європейське зобов'язання» (надалі – Повідомлення 2007 року), Комісія постановила, що «...апріорі, не може існувати зарання визначеного списку критеріїв для того, щоб відділяти економічну природу послуги від неекономічної. Відповідь може бути знайдена тільки в кожному конкретному випадку, і в кожній державі вона відносно однієї і тієї ж послуги може бути різною»[65]. Комісія, посилаючись на практику Суду ЄС, робить висновок про те, що можливим критерієм є спосіб фінансування, який визначає, чи вважається інтерес економічного чи неекономічного характеру; тобто оплата за надану таку послугу (*remuneration*). Суд покладається на набір критеріїв, пов'язаних з умовами надання послуги, що розглядається, таких як наявність ринку, державні прерогативи. На практиці це означає, що окремий суб'єкт господарювання цілком може займатися як економічною, так і неекономічною діяльністю, а тому підпадає під дію правил конкуренції щодо частини своєї діяльності, яка визнана економічною. У справі C-82/01 *Aéroports de Paris v Commission* Суд ЄС постановив, що суб'єкт господарювання може, з одного боку, займатися адміністративною діяльністю, яка не є економічною, а з іншого – суто комерційною діяльністю[41]. В справі *Case C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA and Others*, Суд дійшов подібного висновку, а саме суб'єкт господарювання також може займатися неекономічною діяльністю, коли він веде себе як благодійний фонд і одночасно конкурувати з іншими суб'єктами за іншу частину своєї діяльності, здійснюючи фінансові операції або операції з нерухомістю, навіть на некомерційній основі[23].

Відмінність між ПЗЕІ та ПЗІ полягає в тому, що перші завжди передбачають економічну діяльність. Положення ДФЄС щодо політики конкуренції застосовуються лише до підприємств, які визначаються як фізичні або юридичні особи, які здійснюють економічну діяльність, тобто «будь-яку діяльність, що полягає в пропонуванні товарів і послуг на певному ринку». Однак, якщо ПЗІ надаються виключно за принципом солідарності і підлягають громадському контролю, або ця місія пов'язана з виконанням державних завдань і передбачає відповідальність держави перед населенням, то така ПЗІ не передбачає «економічну діяльність» у розумінні правових норм ЄС про конкуренцію. Таким чином, положення ДФЄС про конкуренцію не застосовуватимуться до таких послуг. Це гарно простежується у сфері соціального забезпечення та охорони здоров'я, як це можна побачити у таких справах Суду ЄС, як *Poucet et Pistre*[15], *FENIN*[21], *АОК Bundesverband*[82] і у кейсі *Kattner Stahlbau*[30].

В понятті ПЗІ знаходить також відображення зобов'язання органів публічної служби щодо надання публічних послуг (PSO – public services obligations). Для кожної держави-члена, в залежності від обраної ними економічної та соціальної моделі, набір вимог до таких публічних послуг може бути різним, а тому ці поняття не ототожнюються. З поняттям PSO тісно пов'язаний термін зобов'язання щодо надання універсальних (всезагальних) послуг (USO – Universal Service Obligation), яке визначається Комісією як один з різновидів PSO, та уявляє собою збір вимог, розроблених для того, щоб певні послуги були доступні для всіх споживачів та користувачів у державі-члені, незалежно від їх географічного розташування, у визначеній якості та з урахуванням конкретних національних обставин, за доступною ціною. Визначення конкретного USO на європейському рівні як важлива складова лібералізації ринку секторів послуг, таких як електронні комунікації, пошта та транспорт.

Комісія також зазначає, що вона не буде використовувати поняття «публічні послуги» (public services), яке зустрічається в статті 93 ДФЄС, так як це може призвести до ще більшої нормативної плутанини, а тому обмежиться лише термінами послуги загального інтересу та послуги загального економічного інтересу. Отже, можна зробити висновок, що публічні послуги – це загальне поняття, тотожне послугам загального інтересу та послугам загального економічного інтересу. Послуги загального інтересу в свою чергу можуть мати як економічну, так і неекономічну природу, критерії розмежування якої також не є гармонізованими і повинні досліджуватись у кожному з випадків особливим чином.

Особливу увагу Комісія ЄС приділяє на послугах загального економічного інтересу, в першу чергу, підкреслюючи саме їх вплив на економіку, походження від економічної діяльності, а отже прямий чи опосередкований вплив на розвиток внутрішнього ринку та підпорядкування їх європейським правилам конкуренції.

Термін «послуги загального економічного інтересу» вперше з'являється в Римському договорі 1957 року про заснування Європейського економічного співтовариства. В параграфі 2 статті 90 Римського договору згадується про підприємства, які мають повноваження надавати та керувати послугами загального економічного інтересу з метою їх підпорядкуванню нормам Римського договору, зокрема правилам щодо конкуренції, в обмеженому вигляді, а саме, щоб застосування таких правил не порушувало та/або фактично не позбавило їх можливості надання таких послуг[116].

В згаданому вище Повідомленні Комісії 2011 року, послуги загального економічного інтересу визначаються як види економічної діяльності, спрямовані на надання послуг в публічних інтересах (або які поставляються з дотриманням різних умов до якості, безпеки, рівня доступності), які не зможуть бути забезпечені в умовах ринку не інакше як в результаті державного втручання. Таке ж саме визначення Комісія надавала і у власному

попередньому Повідомленні COM/2000/0580 «Послуги загального інтересу в Європі». Для даного виду послуг зобов'язання щодо надання публічних послуг (PSO) залежить в двох умов, а саме доручення постачальнику послуг від органів публічної служби надати такі послуги та критерій загального інтересу.

В документі за назвою Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів від 12 травня 2004 року під назвою «Біла книга про послуги загального інтересу», визначається, що послуги загального інтересу та послуги загального економічного інтересу не є тотожними поняттями. Термін «послуги загального інтересу» не можна знайти в ДФЄС. Їх дефініція походить з практики Співтовариства від терміну «послуги загального економічного інтересу», який використовується в ДФЄС. Як визначається в самій Білій книзі 2004 року, «Біла книга зосереджується головним чином, але не виключно, на питаннях, що стосуються «послуг загального інтересу», оскільки сам ДФЄС зосереджується в основному на економічній діяльності. Термін «послуги загального інтересу» використовується у Білій книзі лише тоді, коли в тексті також йдеться про неекономічні послуги або там, де не потрібно вказувати економічну чи неекономічну природу відповідних послуг»[55]. Біла книга 2004 року наводить кілька прикладів ПЗЕІ: «послуги, що надаються великими мережевими компаніями, такі як транспорт, поштові послуги, енергетика та зв'язок». Вони певною мірою залишаються підпорядкованими законам ринку та конкуренції (стаття 106 ДФЄС). Але при цьому допускається відступ від правил статей 101-109 ДФЄС, якщо це необхідно для виконання їхнього призначення, що становить загальний інтерес. Зокрема, надавачі таких послуг мають право отримувати від держави необхідну та пропорційну фінансову компенсацію. Інакше невиправдана допомога класифікується як «державна допомога, що несумісна з внутрішнім ринком» та відповідним чином санкціонується Європейською Комісією.

В 2003 році Суд ЄС постановив своє відоме рішення в справі, Altmark яке і до сьогодні чинить вирішальний вплив як методичне та правове підґрунтя для рішень Комісії ЄС, коли вона виносить рішення про сумісність державної допомоги. В рішенні Altmark, Суд ЄС сформулював 4 критерії, які необхідні для визначення послуг, спрямованих на забезпечення загального економічного інтересу: суб'єкт господарювання – отримувач повинен мати зобов'язання по наданню ПЗЕІ та такі послуги мають бути чітко визначеними; параметри для розрахунку компенсації за надання ПЗЕІ повинні бути об'єктивними, прозорими та заздалегідь встановленими; компенсація не може перевищувати суми, необхідної для покриття всіх або частини витрат, понесених під час виконання зобов'язань з надання ПЗЕІ, з урахуванням відповідних надходжень та розумного прибутку; якщо суб'єкт господарювання, який повинен виконувати зобов'язання з надання державних послуг, не обирається згідно з процедурою публічних закупівель, яка дозволила б обрати учасника тендеру, здатного надавати ці послуги за найменшою вартістю для громади, рівень компенсації повинен визначатися на основі аналізу витрат типової добре керованої компанії.

В Повідомленні 2012 року, Комісія роз'яснює правила застосування положень конкурентного права ЄС щодо державної допомоги як компенсації за надання послуг загального економічного інтересу. В пункті 46 Комісія нагадує, що за відсутності конкретних правил в ЄС, що визначають сферу існування ПЗЕІ, держави-члени мають широкий розсуд у визначенні даної послуги як ПЗЕІ та в наданні компенсації постачальнику послуг. Компетенція Комісії у цьому відношенні обмежується перевіркою того, чи допустила держава-член явну помилку під час визначення послуги як ПЗЕІ, та оцінки будь-якої державної допомоги в якості такої компенсації[59].

Свобода надання послуг, закріплена в статті 49 ДФЄС, охоплює всі послуги, які «звичайно надаються за винагороду», але послуги все одно можуть «надаватися за винагороду», навіть якщо вони первинно передбачають

діяльність, засновану на принципі солідарності та рівності. А тому, стаття 49 ДФЄС застосовується, навіть якщо послуга не оплачується тими, хто її отримує. З цього випливає, що принцип солідарності, що лежить в основі ПЗІ, виключає застосування лише положень ДФЄС про конкуренцію, але не положень про свободи пересування та надання послуг, а також не зачіпають права, які випливають з громадянства ЄС.

Таким чином, ми можемо вивести причини відсутності легальних визначень та детального приділення уваги поясненню ПЗІ та ПЗЕІ у первинному праві ЄС, а також в основних актах вторинного права, віддавши це все на рівень актів *soft law* та судової практики. По-перше, як згадувалося вище, ПЗІ мають динамічний характер і постійно розвиваються. Визначення принципів та умов, що лежать в основі функціонування ПЗІ, має бути здатним адаптуватися до викликів часу і соціальних змін. По-друге, визначення ПЗІ не повинно впливати на повноваження, які зберігаються за державами-членами ЄС: вони завжди мають мати право визначати послуги, які, на їхню думку, становлять загальний інтерес, звісно ж якщо вони не допускають явної помилки. Водночас, спільне визначення ПЗЕІ не повинно посягати на прерогативи Комісії у політиці конкуренції і шкодити їх втіленню у життя. В кінцевому рахунку, ми маємо ситуацію, що концептуальна основа права ЄС для ПЗІ має бути результатом конструктивізму та діалогу між різними сферами політики щодо яких ЄС має виключну компетенцію та тими, де держави зберігають свій визначальний вплив.

## 1.2 Розвиток нормативно-правового закріплення інституту послуг загального економічного інтересу

Початковою метою європейських договорів є створення спільного ринку, одним з принципів побудови якого була, є і буде вільна конкуренція, без викривлень та яка не порушує засади внутрішнього ринку. У цьому контексті питання послуг загального економічного інтересу продовжує дискутуватись. Враховуючи принцип наднаціональності, ЄС функціонує через

повноваження, делеговані державами-членами політика щодо конкуренції є виключною компетенцією ЄС, який здійснює її через Європейську Комісію, яка законодавчо регулює, зокрема, питання державної допомоги. В загальному, державна допомога є несумісною з внутрішнім ринком, але держави можуть виділяти таку допомогу шляхом використання виключень із загального принципу несумісності, які вміщені в текстДФЄС. Соціальна діяльність (політика зайнятості, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, вихід на пенсію, житло) залишається відповідальністю держав-членів; Європейський Союз може лише втрутитися в цю сферу, щоб підтримати їх. Саме з цієї причини послуги загального інтересу підпадають під виняток з Договору про функціонування ЄС щодо конкуренції.

Принципове питання полягає в тому, як ПЗЕІ, з огляду на їх соціальну корисність та економічну природу вписатись «в канву» вільного та конкурентного ринку. Іншими словами, такі служби, які надають ПЗЕІ втручаються в звичний уклад економічної діяльності суб'єктів господарювання в найрізноманітніших сферах, таких як охорона здоров'я, житло, зайнятість, освіта, навчання, послуги пов'язані з полегшенням життя осіб з інвалідністю, допомога літнім людям, соціальна інклюзія, спорт, соціальний туризм тощо, порушуючи при цьому здорову конкуренцію на ринку. Водночас ці соціальні послуги щодня сприяють підвищенню якості життя та добробуту громадян, а тому не можуть бути позбавлені належної уваги з боку держави.

З самого початку існування ЄС, соціальні питання були переважною сферою застосування принципу субсидіарності, який є одним з наріжних каменів функціонування Союзу, і якому присвячений окремий Протокол №2 «Про застосування принципів субсидіарності». Він вимагає, щоб Європейський Союз втручався лише у сферах, де існує питання, що становлять спільний інтерес, і щоб ресурси Співтовариства були пропорційні цілям, яких потрібно досягти. Починаючи з Білої книги 2004 року, Європейська Комісія

постійно підтверджує безумовне та повне застосування принципу субсидіарності до послуг загального інтересу та соціальних послуг загального інтересу. У своєму Повідомленні 2006 року за назвою «Впровадження Лісабонської програми Спільноти: Соціальні послуги, що становлять загальний інтерес для Європейського Союзу [COM (2006) 177], Комісія нагадує, що «держави-члени можуть вільно визначати, що вони розуміють під послугами загального економічного інтересу, або, зокрема, соціальними послугами загального інтересу»[58].

У державах-членах ЄС, публічні органи влади на відповідному рівні визначають обов'язки та перелік послуг, що становлять загальний інтерес для цих служб, які їх надають, а також їх організаційні принципи надання таких послуг. Протокол №26, який з'являється з появою Лісабонського договору, зміцнив принцип субсидіарності у питаннях послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у первинному праві ЄС. Він підтверджує «важливу роль та широкі повноваження національних, регіональних та місцевих органів влади надавати, замовляти та організовувати послуги загального економічного інтересу таким чином, щоб максимально задовольнити потреби їх бенефіціаріїв»[66].

Введення цього протоколу в Лісабонський договір є наслідком відповіді Європейської Комісії на повідомлення голландського уряду про державну допомогу на соціальне житло. Комісія зазначила, що характер загальних інтересів діяльності повинен бути пов'язаний з доступом до житла для найбільш незахищених верств населення, тоді як голландський уряд не збирався зарезервувати соціальне житло для людей з обмеженими ресурсами. Отже, питанням, що охоплюється Протоколом, є свобода держав визначати на національному рівні, без втручання з боку Співтовариства, зміст місій загального інтересу, які вони доручають певним постачальникам.

Конкурентна політика Співтовариства, яка не враховує роль держави як суб'єкта на різних ринках, була б неповною і, безсумнівно, поставила б у

невигідне становище інших суб'єктів, присутніх на цих ринках. Це та виключна та монопольна роль, яку держава завжди відіграє, прямо чи опосередковано, хоча засоби її здійснення та важливість її ролі різняться. Спосіб втручання держави на ринку глибоко змінився з часом з моменту заснування Європейського Співтовариства.

У 1957 році націоналізація як явище було ще присутнє в межах Європи, яка об'єднувалась. Тоді в ЄЕС існувало декілька державних монополій, і запланована дата їх приватизації не була визначена. Відтоді рух приватизації поширився по Європі, і цей рух породив справжню революцію в наданні послуг. Ця революція пов'язана не лише зі зміною ідеології та сприйняття ринку, а й із техніко-економічним прогресом, який зробив державну монополію в деяких галузях, таких як телекомунікації та електроенергетика, неефективною. Політика лібералізації послуг, що становлять загальний інтерес, що підтримується інституціями Співтовариства, була зумовлена як бажанням збільшити ринкову інтеграцію, так і захистом конкуренції, щоб забезпечити конкурентоспроможність Співтовариства та його наднаціональних органів у загальному плані. У той же час усі прихильники цієї лібералізації розуміли необхідність поступового впровадження нових правил у різних галузях, щоб забезпечити соціальну згуртованість.

Римський договір 1957 року про заснування Європейського економічного співтовариства майже не згадує нічого схожого на сучасну концепцію ПЗЕІ, як ми вже попередньо згадували, єдина стаття 90 допускала відступ від правил конкуренції, якщо підприємство де-юре чи де-факто виконувало особливу місію, що була покладена на нього державою.

До початку 1980-х років розвиток Співтовариства та його конкурентної політики мало як впливав на існування та визначення ПЗЕІ. В цей період йшлося про побудову «спільного ринку», ринку без внутрішніх митних платежів, при чому основні економічні структури та ринки залишаються організованими по суті на національному рівні. Кожна держава-член

Співтовариства самостійно визначає, організовує, фінансує та контролює публічні послуги або послуги, що становлять загальний інтерес на своїй території, як вважає за потрібне відповідно до своєї історії, традицій та культури. Інтернаціоналізація економік держав-членів, а також посилення важливості конкурентоспроможності (глобалізація); технологічні зміни в усіх галузях із впровадженням нових технологій у всі види людської діяльності, особливо швидкі та значні зміни в телекомунікаційній сфері; зростаючий попит на диференційовані послуги, адаптовані до різноманітності потреб споживачів, а також посилення впливу неоліберальних ідей зумовлюють зміну ставлення Співтовариства до ПЗЕІ в 80-тих роках минулого століття.

Недостатня ефективність надання певних державних послуг, їх подекуди обтяжливність для держави, часті випадки недотримання ренти за їх надання чи то структурою (підприємством), що надає такі послуги, чи то державою, а також бажання певних промислових і фінансових груп отримати нову частку на ринку на свою користь стають також на заваді продовженню політики монополізації сфери публічних послуг або послуг загального інтересу – відбувається перехід до їх лібералізації. Саме в цьому контексті прийнятий в 1986 році Єдиний європейський акт (ЄСА)[110] стає справжнім тригером для другого етапу політики Співтовариства щодо ПЗЕІ: по-перше, було підтверджено і, перш за все, почалась практична реалізація чотирьох основних свобод руху товарів, капіталу, послуг і людей. Той факт, що «свободи руху послуги» не було в основі побудови спільного ринку тепер змінюється і стає основою для внутрішнього ринку, і органи Співтовариства почали створити внутрішній ринок транспорту, внутрішній ринок телекомунікацій, внутрішній ринок пошти, внутрішній ринок електроенергії тощо. Зокрема, з прийняттям ЄЕА, відбулось прийняття основи європейського «законодавства» (регламентів та директив), що застосовуються на всій території Співтовариства. Відповідно до ЄСА, було прийнято понад 280 регламентів та директив.

ЄЄА також запровадив кваліфіковану більшість для всіх рішень, що стосується завершення внутрішнього ринку. Насправді, це положення мало використовувалось і використовується щодо послуг, що становлять загальний інтерес, але воно служить засобом постійного тиску, щоб змусити держави вести переговори та знайти консенсус щодо загальної лібералізації послуг; запровадження спільної процедури між Радою та Європейським парламентом інколи відіграло пом'якшувальну роль в умовах лібералізації послуг загального інтересу, таких як пошта, а іноді й прискорювало цей процес, як наприклад, для залізничних, автомобільних вантажних і пасажирських перевезень.

В умовах неоліберальної ідеології (частковий вплив держави на вільний ринок забезпечувався саме встановленням правил гри, рамок для забезпечення дійсно справедливої конкуренції), Комісія втілювала почала втілювати політику лібералізації в життя через директиви. Наприклад, лібералізація сектору автомобільного транспорту з точки зору внутрішніх вантажних перевезень була завершена на засіданні Європейської ради в Страсбурзі в грудні 1989 року, а згодом такий самий процес був запущений і щодо повітряного транспорту. Лібералізація телекомунікаційного сектору, що почалася на початку 1990-х, мала покласти початок демонтажу державних монополій. Через кілька років відбулася лібералізація внутрішнього ринку електроенергії та газу, а також поступова і поетапна лібералізація поштових послуг та залізничного транспорту.

Не враховуючи і детально не аналізуючи специфіку, характерну для кожного сектора, ці процеси лібералізації дотримувались загальних принципів, про які варто зазначити: скасування юридично монополій і територіальних винятків, доступ третіх сторін до мереж, розділення політик обліку між різними видами діяльності компаній-монополістів, створення регулюючих органів, відмінних від загальних операторів, таких як наглядові адміністрації. До прикладу, в результаті ситуація з телекомунікаційним

сектором в той час була відзначена високим рівнем невдоволення з боку споживачів і, як наслідок, технологічною відсталістю.

Та все ж, у деяких випадках лібералізація, безсумнівно, принесла додану вартість з точки зору вартості та якості послуг із надання послуг загального економічного інтересу. Але очікувані вигоди від лібералізації були реалізовані не в усіх секторах і в державах-членах із однаковими корисними ефектами.

Ми можемо виокремити третій історичний період розвитку нормативного закріплення та реагування Співтовариства на ПЗЕІ. Третій період розпочався на початку 1990-х років з мобілізації громадянського суспільства перед обличчям перших наслідків лібералізації згаданих вище секторів. Неурядові організації, громадські рухи, а також деякі держави (включаючи, по суті, Францію, Бельгію, Люксембург) докладали усіх зусиль, щоб забезпечити врахування існування та необхідності розвитку ефективної системи державних (або послуг загального інтересу) послуг, що впливало з гарантій фундаментальних прав. Відмінності в підходах фіксувались на рівні різних держав-членів, а також політичних та технічних функціонерів при виробленні політики Союзу щодо публічних послуг.

В результаті таких дискусій викристалізувались два основних підходи: перший – формально заперечував необхідність встановлення загального набору зобов'язань на рівні Союзу, який був би занадто широким і створював би непотрібний адміністративний тягар. Другий - загальне визначення ПЗЕІ є необхідним і знайде застосування у основних секторах та галузях.

Як результат, «перемогу» отримали прибічники першої концепції. При підготовці до підписання Амстердамського договору в 1997 році, Європейський парламент, а також Єврокомісія розпочали згадувати у своїх програмних документах зв'язок між конкуренцією і послугами загального економічного інтересу.

Як пише П'єр Бобі (Pierre Bauby), саме починаючи з 1993 року з набранням чинності Маастрихтського договору, розпочалось примирення усіх

відмінних концепцій та протилежних сторін і європейські структури взяли лідерство у цьому процесі[6].

У той же час судова практика Суду ЄС визнала, починаючи з рішень *Corbeau* (1993) і *Commune d'Almelo* (1994), що стаття 86 (2) Договору може виправдовувати обмеження конкуренції, якщо застосування таких правил заважає суб'єктам господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу, *de jure* чи *de facto*, виконувати особливі завдання, що їм їх доручено. Суд ЄС поступово створює прецедентне право, яке визнає, що послуги, що становлять загальний інтерес, можуть підпадати під інші цілі, завдання та форми регулювання, ніж загальні норми про конкуренцію на внутрішньому ринку.

Вплив на наднаціональні європейські структури в цей час також здійснювався і «знизу»: в результаті дебатів, ініціатив громадських рухів та європейських мереж, таких як Європейське об'єднання підприємств з державною часткою, Європейська конфедерація профспілок, Європейський комітет з питань послуг, що становлять загальний інтерес, зокрема у листопаді-грудні 1995 року, все більше почали ставити під сумнів тотальну лібералізацію сфери публічних послуг та пропонувати змінити баланс між правилами конкуренції та загальними інтересами, які різні держави-члени розуміють по-різному, причому обидві категорії почали розглядатись як два засоби просування до досягнення цілей Європейського Союзу, заявлених в Договорі 1992 року.

При підготовці до підписання Амстердамського договору, Європейський парламент 13 березня 1996 року ухвалює Висновок Європейського парламенту щодо скликання міжурядової конференції та оцінки роботи робочої групи, а також уточнення політичних пріоритетів Європейського парламенту з огляду на міжурядову конференцію в Амстердамі. В пункті 10, Європейський парламент вперше на такому рівні нагадує, що політика Співтовариства не спрямована лише на створення

системи конкуренції на єдиному ринку: вона також служить загальним інтересам, тому включає послуги, спрямовані на зміцнення економічної і соціальної згуртованості і захист споживачів і користувачів цими послугами. При цьому Європейський парламент пропонує поправки до Договору про Європейський Союз і вказує, що «основні принципи публічних послуг, які надають державними органами (публічною службою), а саме доступність, універсальність, рівність, безперервність, якість, прозорість та участь у контексті єдиного внутрішнього ринку та відповідно до принципу субсидіарності, повинні бути включеним до Договору...саме тому відповідні статті Договору про ЄС та Договору про заснування Європейської Спільноти має бути змінені і доповнені згадками про послуги, що становлять загальний інтерес»[104].

11 вересня 1996 р. Європейська комісія вперше ухвалює профільний документ – Повідомлення «Послуги загального інтересу в Європі», яке ознаменувало етап визнання та розгляду ПЗЕІ у європейському правовому просторі. Комісія вперше погодилася доповнити галузеві підходи, започатковані десять років тому, міжсекторальним відображенням, і вона зберегла термін «послуги загального інтересу», представивши їх як «ключовий елемент європейської моделі суспільства», підкреслив, що такі послуги (місії) загального інтересу належать «до набору цінностей, які є загальними для всіх наших держав і створюють оригінальність Європи», і наполягає на «вигідній взаємодії» між загальними інтересами та великим ринком.

Також Комісія наголошує, що «солідарність і рівне ставлення в контексті відкритої та динамічної ринкової економіки є основними цілями Європейської Спільноти. Послуги загального інтересу сприяють досягненню цих цілей. Європейці очікують якісних послуг за доступною ціною. Для багатьох із них ці послуги, що становлять загальний інтерес, навіть

сприймаються як справжні соціальні права і вносять значний вклад в економічну та соціальну згуртованість»[55].

Європейська рада в Амстердамі в червні 1997 року, підписавши Амстердамський договір про внесення змін до установчих договорів ЄС, пішла ще далі, включивши нову статтю 16 Договору про заснування ЄС: «Без порушення статей 73, 86 та 87 та зважаючи на місце послуг загального економічного інтересу в спільних цінностях Союзу, а також на їхній сприятливий вплив на соціальне та територіальне гуртування, Спільноті й державам-членам, кожному в межах своїх відповідних повноважень та в межах застосування цього Договору, належить дбати про те, щоб ці послуги функціювали на принципах та умовах, що уможливають виконання їхньої місії».

Ця перша подія під поштовхом, зокрема, Бельгії та Франції, набула конкретної форми у прийнятті статті 16 Амстердамського договору. Нововведення цього тексту полягає у визнанні ПЗЕІ в установчих текстах Союзу, як спільну цінність Союзу, а не лише як виняток з правил конкуренції. Він вводить поняття територіальної єдності в основні тексти Союзу, тобто закладає наскрізний підхід до ПЗЕІ. Однак ця стаття стосується лише ПЗЕІ, а не всіх послуг загального інтересу, у тому числі неекономічних.

З прийняттям статті 16 змінюється сама природа дискусії в Союзі. Практично всі документи, опубліковані Європейською комісією, містять розділ про ПЗЕІ. Європейський Парламент, Економічний і соціальний комітет, а потім і Комітет регіонів прийняли декілька резолюцій з цього приводу і включили їх у загальну рефлексію для розгляду поданих їм текстів.

Комісія опублікувала друге повідомлення у вересні 2000 року, щоб врахувати статтю 16 ДФЄС та прояснити деякі поняття, зокрема щодо місцевих органів влади. У цьому повідомленні Комісія підтверджує, зокрема, що стаття 16 ДФЄС визнає, що ПЗЕІ є одним із принципів Договору; що неекономічні послуги (охорона здоров'я, освіта тощо) не є предметом

конкуренції; що необхідно враховувати культурно-історичні особливості при визначенні ПЗЕІ; що саме держави вирішують і визначають де-факто що таке послуги загального економічного інтересу та місії публічної служби, при цьому роль Комісії полягає в тому, щоб перевірити, чи немає явної помилки у такому визначенні; що місцеві публічні послуги не підпадають під загальні правила конкуренції, якщо вони не впливають на «торгівлю між країнами-членами Союзу».

У той же час Комісія повторює у всьому тексті переваги лібералізації ринку послуг і необхідність її прискорення. Запропонована логіка полягає в наступному як це відображено в одному з параграфів: «Держави-члени мають кілька варіантів забезпечення надання послуг, що становлять загальний інтерес, починаючи від відкриття ринку до конкуренції, через накладення зобов'язань щодо надання державних послуг, аж до надання спеціальних або виключних прав надавати такі послуги одному оператору або обмеженій кількості операторів із механізмами фінансування чи без них».

З прийняттям Білої книги про послуги, що становлять загальний від 12 травня 2004 року, Комісія йде ще далі і підтверджує, доповнює та консолідує важливі досягнення попередніх років. ПЗІ є «основою європейської моделі суспільства», «вони залишаються важливими для соціальної та територіальної єдності та для конкурентоспроможності європейської економіки», а «доступ до них є важливою складовою комплексу прав, що входять до пакету «громадянства ЄС». Рівний і безумовний доступ необхідний для того, щоб бенефіціари (споживачі) могли повністю користуватися своїми основними правами ».

Біла книга представляє позитивне бачення субсидіарності, «органи державної влади на належному рівні визначають зобов'язання та послуги загального інтересу» і повинні забезпечити їх фінансування та регулювання. Союз несе підвищену відповідальність, розділену з державами-членами за ПЗІ.

У Білій книзі Комісія визнає важливість регулювання та «активної участі споживачів і користувачів при визначенні та оцінці послуг загального інтересу» та їх розвитку відповідно до «потреб і проблем користувачів і споживачів, а також змін в економічній сфері та на ринку».

Також вперше Комісія беззастережно приймає принципи, викладені в статті 16 Договору про ЄС і статті 36 Хартії основних прав, як основу політики Співтовариства з повним врахуванням особливої ролі ПЗІ в політиці та діяльності ЄС, що входить до сфери його компетенції», а також представляє пункт 2 статті 86 Договору про заснування ЄС, уже не як виняток з правил конкуренції, а вказує, що згідно з цією статтею «ефективне виконання «місій загального інтересу» переважає у разі розходження щодо застосування норм Договору про конкуренцію», змінивши звичне розуміння та тлумачення цієї статті.

Щоб врахувати судову практику та забезпечити юридичну визначеність в ситуації невідомості, в якому опинилися оператори публічних послуг після рішення суду Altmark, Комісія прийняла в листопаді 2005 року комплекс заходів, відомий як «Пакет Altmark» (або «Пакет Монті-Крус» (Monti-Kroes package), названий на честь колишніх комісарів з питань конкуренції Маріо Монті та Нелі Крус), що складається з:

- Рішення щодо застосування положень статті 106 (2) ДФЄС до державної допомоги у вигляді компенсації за ПЗЕІ, яка надається певним підприємствам, відповідальним за управління ПЗЕІ;

- Рамки для державної допомоги у формі компенсації за ПЗЕІ, що викладає підхід Комісії до випадків, які не підпадають під дію Рішення і, отже, підлягають обов'язку щодо повідомлення та оцінки Комісії;

- і Директиву зі змінами про прозорість фінансових відносин між державами-членами та державними підприємствами, а також про фінансову прозорість у певних підприємствах, встановлюючи основні правила поділу

фінансових рахунків для ПЗЕІ та іншими видами діяльності, що здійснюються цим самим підприємством.

Процес перегляду пакету Монті-Крус було розпочато у 2010 році з громадських консультацій. У березні 2011 року Комісія опублікувала звіт про їх результати та про застосування пакету Монті-Крус 2005 року в різних секторах[54]. У звіті показано, що ці нормативні документи зробили цінний внесок у досягнення юридичної визначеності після рішення Altmark, але було підкреслено дуже розрізнене застосування у різних секторах та необхідність подальших змін і простіших правил.

Разом з Доповіддю, Комісія видала Повідомлення, яке мало на меті викласти політичні цілі реформи державної допомоги на ПЗЕІ. Повідомлення окреслило дві основні цілі:

- Роз'яснення ключових концепцій, що стосуються застосування правил державної допомоги до ПЗЕІ;
- Більш диверсифікований та пропорційний підхід за рахунок спрощення невеликих за обсягом ПЗЕІ місцевого характеру з обмеженим впливом на торгівлю між державами-членами та певних соціальних послуг, а також більше врахування принципів ефективності та конкуренції при розгляді впливу великомасштабних ПЗЕІ з чітким масштабом всього ЄС[63].

Комісія проводить широкий діалог із зацікавленими сторонами та готує конкретні нормативні пропозиції, що складаються з чотирьох актів, були опубліковані у вересні 2011 року та обговорені на конференції в Брюгге. Комісія вказала, що вона не передбачала кардинального перегляду пакету Монті-Крус, а скоріше їх актуалізацію, щоб полегшити дотримання правил на різних рівнях національних конкурентних органів.

Нові пропозиції мають на меті уточнити та спростити:

- відмінність між економічною та неекономічною діяльністю та обмеження держав-членів при визначенні економічної діяльності як ПЗЕІ

- умови, за яких компенсація за певні ПЗЕІ на місцевому рівні впливає на транскордонну торгівлю, або коли вона не передбачає державної допомоги, оскільки за результатами тендеру обирається постачальник за найменшими витратами або тому, що встановлена ціна відповідає цінам ефективного та добре керованого підприємства

- зв'язок з правилами публічних закупівель та іншими специфічними правилами ПЗЕІ

- застосування правил до невеликих за об'ємом державних послуг місцевого рівня з обмеженим впливом на транскордонну торгівлю (правило *de minimis*), а також для інших певних видів публічних соціальних послуг.

Європейська комісія також посилила контроль за державним фінансуванням послуг, які мають значний вплив на внутрішній ринок з метою підвищення ефективності надання таких послуг.

У європейському дискурсі ці акти отримали назву пакет Альмунія (*Almunia package*), названий в честь Комісара ЄС з питань конкуренції Хоакіна Альмунії. Після вступу в силу цих актів, Хоакін Альмунія заявив, що «новий пакет щодо ПЗЕІ надає державам-членам простішу, зрозумілішу та гнучкішу структуру для підтримки надання високоякісних публічних послуг громадянам, які стали більш необхідними для них у ці кризові часи»[98].

ЄС вводить обмеження щодо можливості держав-членів визначати ПЗЕІ, які виходять за межі прийнятих критеріїв «явної помилки». Відтепер ЄС вводить концепцію «справжнього та правильно визначеного» ПЗЕІ і констатує, що держави-члени «повинні продемонструвати, що вони звернули увагу на потреби споживачів, та послуги, які вони пропонують, дійсно визначені та підтримані шляхом публічних консультацій, щоб врахувати інтереси користувачів та провайдерів». Результати цієї консультації мають бути опубліковані. Єврокомісія уточнює поняття «економічна діяльність», в основному скорочуючи додаткові визначення того, що може бути

витлумачено як неекономічний фактор, і зміщуючи соціальне забезпечення, охорону здоров'я та освіти в сторону «економічних послуг».

У 2012 році ЄС ухвалює Регламент, що містить правила про застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до допомоги *de minimis*, наданої підприємствам, які надають ПЗЕІ, відповідно до якого компенсація за ПЗЕІ, нижча за 500 000 євро протягом трьох фінансових років, не розглядається як державна допомога. Цей поріг є вищим, ніж у загальному положенні *de minimis*, виходячи з того, що постачальник ПЗЕІ несе витрати, які безпосередньо пов'язані із зобов'язаннями щодо надання публічних послуг, які він має згідно з актом доручення від держави. Таким чином, елемент державної допомоги в компенсації, імовірно, набагато нижчий за фактично надану суму. Виходячи з презумпції, що така допомога не впливає на торгівлю на внутрішньому ринку, новий Регламент *de minimis* значно спростив дотримання правил державної допомоги, особливо для місцевих органів державної влади.

Таким чином, новий «законодавчий пакет» - 4 акти ЄС щодо ПЗЕІ, які діють (зі змінами) і сьогодні, передбачають більш цілеспрямований підхід до заходів державної допомоги для ПЗЕІ. З одного боку, ці правила набагато стали простіші у застосуванні для послуг, які є невеликими за своїм масштабом та мають місцевий характер, і тому вони не мають значного впливу на торгівлю або не викривлюють конкуренцію на внутрішньому ринку, а також для послуг соціального характеру. З іншого боку, Єврокомісія таким чином переключила свою увагу на більші за охопленням ПЗЕІ, які, ймовірно, матимуть значний вплив на внутрішній ринок, а отже вимагають більш глибокої оцінки їх сумісності відповідно до суворіших умов конкуренції.

1.3 Співвідношення інститутів послуг загального економічного інтересу та державної допомоги в соціальному та правовому вимірах

Лібералізація та глобалізація в сучасному світі досягла певних масштабів, коли між публічним та приватним, між суспільним і

індивідуальним стираються кордони. Послуги, які завжди держава тримала в своїх руках і бачила в їх наданні одне з своїх покликань наразі децентралізовані: їх все більше надають приватні компанії, підприємці, але за наглядом держави, яка не віддала повністю свої важелі впливу у цій сфері. Головна мета конкуренції в ЄС, головний стрижень цієї політики полягає у тому, щоб задовольнити інтереси споживача, не порушуючи при цьому сталу конкуренцію на внутрішньому ринку.

Послуги загального економічного інтересу завжди мали особливе значення для держав як у володінні засобами виробництва та розповсюдження цих послуг, так і в управлінні цими послугами. В умовах глобалізації держава все більше втрачає владу на користь міжнародних організацій або транснаціональних компаній: тому втрата контролю над послугами загального інтересу сприймається як загроза, ніби держава як інститут втратила кілька повноважень, що залишається за ним. Для врівноваження такої політики, яка з трансформаційним впливом часу, не може бути змінена одноосібно державою, послуги загального економічного інтересу залишаються об'єктом для контролю з боку держави як інституту, виключно ринковими інструментами. Одним з таких інструментів виступає інститут державної допомоги, а саме контроль за законністю компенсацій, які надаються приватним операторам державою на здійснення місії загального економічного інтересу.

Загальна тенденція до розвитку міжнародної торгівлі та усунення обмежень посилила необхідність лібералізації секторів так званого загального інтересу. Найважливішою зміною та каталізатором цієї лібералізації у всьому світі є запровадження споживчого вибору та поступова приватизація державних монополій. З макроекономічної точки зору, лібералізація послуг загального економічного інтересу включає в себе ряд переваг. Якщо послуги загального економічного інтересу надаються приватними операторами, це становить більш ефективне використання ресурсів у процесі виробництва,

передачі та розповсюдження цих послуг, більш конкурентоспроможна ціна, що відображає коливання попиту та пропозиції, витрат та наявності ресурсів, а також підвищення конкурентоспроможності всіх європейських галузей промисловості, які залежить від надання цих послуг загального інтересу.

Наведемо слушну думку британської дослідниці Еріки Шишчак (Erika Szyszczak), що «в умовах нової економіки використання правил конкуренції на внутрішньому ринку поставили під загрозу послуги загального економічного інтересу, які є життєво важливими для кожного жителя Європи...І правила встановлені в Договорах ЄС [щодо правил державної допомоги] є елементом медіації між звичними зобов'язаннями держави для її громадян та запитом конкуруючих сучасних ринків» [76].

Очевидним є те, що сучасні технології більше не виправдовують збереження так званої природної монополії, як це було в минулому, у деяких сферах, зокрема в енергетиці та телекомунікаціях. Наприклад, мобільна телефонія або мобільний Інтернет більше не проходить через лінійні мережі, а через бездротові мережі, встановлення яких значно дешевше. Тому кілька мобільних операторів можуть конкурувати між собою, кожен будуючи свою мережу. Подібним чином поява альтернативних джерел енергії, таких як сонячні, вітрова або геотермальна енергія, що надаються дуже різними приватними операторами, ставить під сумнів монополію держави на електроенергію або природний газ.

Всередині ЄС політика конкуренції сприяє досягненню Союзом мети створення внутрішнього ринку та відіграє вирішальну роль у його конституюванні, зокрема сприяючи розмежуванню ринків. Політика Європейської Комісії щодо лібералізації ринків, які традиційно підлягають монополії, є важливим інструментом у створенні внутрішнього ринку ЄС. Відкриття конкуренції в таких секторах, як громадський транспорт, енергетика чи телекомунікації, призводить до взаємопроникнення національних ринків, де колишні державні оператори, які мали виключні права

у межах юрисдикції своєї території, стають конкурентами на європейському рівні.

Реалізація політики лібералізації державних послуг також має важливий соціальний аспект, оскільки завдяки оптимальному розподілу ресурсів, кінцевий споживач залишається кінцевим бенефіціаром процесу, що веде до інновацій, множинності пропозиції та зниження цін на ринку.

«Ключове питання полягає в тому, як збалансувати економічні цінності, що лежать в основі конкурентних ринків, та неекономічні цінності державних послуг, такі як універсальний доступ до основних суспільних послуг. Суть питання полягає у відносинах між ринком і державою, яке необхідно вирішити[122]» - зазначає Лей Чжу у своїй праці, присвяченій послугам загального економічного інтересу (ПЗЕІ) в конкуренційному праві ЄС.

Французький дослідник-економіст Жан Гадре ще в 2000 році писав про те, що послуги загального інтересу ніяким чином не можуть бути лібералізовані і віддані приватним операторам в умовах зростання конкуренції. Це і не дивно, адже французький підхід до публічних послуг відрізняється своїм консерватизмом, про що вже було згадано. Жан Гадре наголошує, що «ці послуги [послуги загального інтересу] мають захищатися на основі загальних прав та певного сучасного розуміння громадянства в об'єднаному суспільстві; конкуренція не завжди є хорошим стимулом для ефективності та якості і може бути нездатною зберегти універсальність доступу до цих послуг; ці послуги не можуть бути зведені до економічних проблем регулювання конкуренції, а становлять систему цінностей, які в свою чергу становлять частину професійної ідентичності державних операторів, які їх надають; деякі вже існуючі дерегуляції не завжди приводили до позитивних результатів»[77]. Так, ми погоджуємось частково з такою тезою в контексті нашого аналізу, і хочемо зауважити, що в деяких випадках конкуренція може призвести до зменшення ефективності та доступності послуг загального інтересу, наприклад, коли приватні оператори мають більш рентабельні

пропозиції від ринку, або коли державна допомога не є адекватною для компенсування усіх понесених витрат цими суб'єктами та створення соціального дуалізму у доступі до певних базових послуг.

Інший французький дослідник та політик П'єр Бобі висловив думку, що «послуги загального інтересу не є строго економічними, а також базуються на певних цінностях... Тому запровадження конкуренції могло б мати наслідком зменшення простору для маневру державних службовців, що в цьому випадку оцінюватиметься суворо за критеріями економічної ефективності і не враховувати певні вразливі групи населення, доступ до послуг яким є життєво необхідним»[7].

На європейському рівні досі залишається сильна невизначеність та невпевненість у залучених суб'єктах, зокрема щодо реалізації принципу субсидіарності, а також способів надання послуг загального інтересу в європейській спільноті. Дисбаланси також існують з точки зору темпів розвитку та впливу вторинного законодавства, між нормативними текстами та заходами, що регулюють відкриття конкуренції, з одного боку, та тими, що спрямовані на визнання та забезпечення ПЗЕІ, з іншого. Виявляється очевидна асиметрія між ступенями лібералізації різних секторів, а також тих самих секторів у різних країнах ЄС.

Права на доступ до ПЗЕІ можна класифікувати як права людини, які «загально розуміються як невідчужувані фундаментальні права, на які особа має право лише тому, що він або вона є людиною»[109]. Соціальний вимір послуг загального економічного інтересу підтверджується і установчими договорами ЄС: Хартія про основоположні права Євросоюзу 2000 р. у переглянутій версії 2007 р. визначає, що з метою сприяння соціальному згуртуванню та територіальній інтеграції Європейського Союзу, Європейський Союз визнає та дотримується права на доступ до економічних послуг загальнонаціонального характеру у тому вигляді, як це передбачено національними законодавством та практикою.

Таким чином, доступ до послуг, що становлять загальний економічний інтерес є одним з основоположних цінностей та принципів свобод вільного ринку в ЄС, і мають враховуватись як базисне право кожного громадянина ЄС при конструюванні та визначенні основних засад політик ЄС.

Хоча держави-члени користуються великою свободою у кваліфікації послуг загального економічного інтересу та визначенні взагалі сфери загального інтересу, поява концепції послуги загального економічного інтересу на європейському просторі, а також правового режиму, що застосовується до них, мало значні наслідки для організації та визначення таких послуг у державах-членах. Простір для маневру, залишений національним органам влади, також впливає з бажання ЄС зберегти різноманітність концепцій послуг загального інтересу. Це різноманіття проявляється головним чином щодо послідовності діяльності, що становить загальний інтерес, способів управління цією діяльністю, їх правових основ, застосування чи навпаки незастосування правил конкуренції, зокрема правил щодо державної допомоги; прав, які послуги загального інтересу надають їх бенефіціарам[109].

Крім того, Суд ЄС узаконив врахування цих культурних, політичних та економічних відмінностей, національних особливостей, підкресливши, наприклад, що стаття 106 (2) ДФЄС не може забороняти державам-членам «брати до уваги при визначенні послуги загального економічного інтересу, які вони довіряють певним компаніям цілі національної політики»[17].

Тому держави-члени мають особливу відповідальність і реальну автономію у визначенні послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Однак така дискреція теж не є безмежною. Коли виконання послуги, що становить загальний інтерес, призводить до втручання в звичний уклад ринку або захоплення економічної діяльності, питання дотримання законодавства про конкуренцію, яке само по собі не є відокремленим від послуг загального інтересу, має бути прийняте до уваги, щоб уникнути невинуватих

юридичних чи фінансових розбіжностей між суб'єктами господарювання, які їх надають та між іншими гравцями відповідного ринку.

У рішенні *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Суд ЄС підкреслює, що «між державами-членами існують значні відмінності морального, релігійного та культурного характеру» і що «за відсутності гармонізації Співтовариства у цьому питанні кожна держава-член має оцінити в цих сферах, відповідно до власного набору цінностей, вимоги, пов'язані із захистом суспільних інтересів»[35]. Тому Суд вважає, що, беручи до уваги дуже особливу організацію сектору грального бізнесу в Португалії, де доходи, отримані від азартних ігор, та які розподіляються між комунальними або соціальними організаціями на боротьбу зі злочинністю та захист прав споживачів, становлять такі загальні інтереси, які можуть виправдати надання виключних прав.

Сьогодні європейська концепція послуг загального інтересу базується на трьох основних елементах:

1) ЄС визнає, що виконання місії з надання послуг, що становить загальний економічний інтерес може мати перевагу над правилами конкуренції (за умови, що переваги, надані державою суб'єкту господарювання, яка здійснює ПЗЕІ, суворо компенсують витрати, понесені цим суб'єктом господарювання);

2) Європейське законодавство зобов'язує кожну державу мобілізувати достатні ресурси для виконання завдань системи ПЗЕІ;

3) ЄС не регулює та не втручається у вибір публічних послуг, які залишаються за державою під її «протекторатом», або спосіб їх організації.

### **Висновки до I розділу:**

Таким чином, на сьогодні в праві ЄС склалась концепція вкорінення послуг загального економічного інтересу в один великий правовий комплекс – послуг загального інтересу, який в свою чергу замінив поняття публічних послуг (public services). Такі послуги мають спільним ядро, а саме їх публічний інтерес, тобто надання послуги для задоволення потреб усього суспільства без вибірковості та спрямований явний соціальний ефект.

Більше того, ПЗІ можна розглядати за двома конкуруючими соціально-економічними моделями. З одного боку, з ордоліберальної точки зору, ПЗІ можна розглядати як відступ від положень про конкуренцію ДФЄС. Прихильники цієї моделі стверджують, що, як і будь-який відступ від права ЄС, поняття «ПЗІ» слід тлумачити обмежувально: в іншому разі, держави-члени отримають спокусу кваліфікувати певну «незручну» для них діяльність як ПЗІ, щоб обійти зобов'язання, накладені на них положеннями ДФЄС. Відповідно, широке прочитання терміну «ПЗІ» негативно вплине на спільну торгівлю і зрештою призведе до фрагментації внутрішнього ринку. З боку іншої концепції, ПЗІ можна розглядати як символ європейської соціальної моделі, згідно з якою держави-члени намагаються протистояти ринковим силам, які за відсутності будь-якого державного контролю перешкоджали б певним групам, наприклад незахищеним особам, які стикаються з фінансовими та економічними труднощами або які географічно ізольовані – від доступу до ПЗІ.

З розвитком правової системи ЄС, зокрема практики Суду ЄС, Комісія почала узагальнювати та приходити висновку про існування економічної та неекономічної природи таких послуг, в фундаменті яких лежить існування ринку, конкуренції між постачальниками та отримання винагороди (оплатність) таких послуг. Незважаючи на їх соціальний характер, все ж такі суб'єкти господарювання конкурують між собою в умовах окремо взятого ринку, при чому іноді кордони між їх неекономічною (публічною, державою)

функцією та економічною активністю стираються, шкодячи розвиткові умов конкуренції на внутрішньому ринку ЄС. Некономічні послуги загального інтересу не підпадають під правила конкуренції, а тому не підлягають контролю з боку Комісії, натомість послуги загального економічного інтересу не завжди виявляються так чітко і однозначно, як те мало б бути при звичному розвиткові ринку. Саме тому, для визначення послуг загального економічного інтересу, береться до уваги спочатку виявлення їх характеру солідарності, тобто спрямованості на забезпечення фундаментальних прав людини, існування ринку, в умовах яких вони надаються, а потім перевіряється на економічний чи неекономічний характер. До того ж, в ДФЄС не згадується взагалі послуги загального інтересу, натомість низка норм присвячена саме послугам загального економічного інтересу, як таким, що стосуються усіх споживачів і становлять загальний інтерес та можуть переважати над правилами конкуренції (за умови, що вигоди, які надає держава суб'єкту господарювання, що надає такі послуги, суворо компенсують витрати, понесені даним суб'єктом).

Таким чином, концепція послуг загального економічного інтересу, яка спочатку була побудована прагматично, поступово набула більш важливого концептуального та символічного виміру. Проте держави-члени зберігають важливу роль у визначенні того, що таке послуги загального інтересу, і в кваліфікації певних видів діяльності як послуг загального економічного інтересу.

Історичний розвиток нормативного закріплення ПЗЕІ у праві ЄС та еволюція підходу до них свідчить про їх основоположну важливість та фундамент побудови сучасного Союзу, а особливо його соціальної сторони.

З вступом в силу Лісабонського договору з 1 січня 2009 року, а разом з ним і нової статті про ПЗЕІ, відповідного Протоколу №26, а також набуття Хартією про основні права ЄС статусу установчого договору, можемо говорити про завершення утворення сучасної нормативної архітектури (в

цьому випадку на рівні установчих договорів), фундаменту політики ЄС щодо ПЗЕІ, яку можемо представити у таких тезах:

По-перше, держави-члени (національні, регіональні та місцеві органи влади) мають загальні повноваження визначати, «забезпечувати, виконувати та організовувати» послуги загального інтересу, а також фінансувати ПЗЕІ;

по-друге, європейські інституції мають однакову компетенцію щодо європейських послуг, які необхідні для досягнення цілей ЄС;

по-третє, для неекономічних послуг загального інтересу не застосовуються правила внутрішнього ринку та конкуренції; вони підпадають лише під загальні принципи ЄС (прозорість, недискримінація, рівне ставлення, пропорційність);

по-четверте, щодо ПЗЕІ, органи державної влади повинні чітко визначити свою «особливу місію» і набір тих послуг, без яких не може бути втілено в життя принципи та цінності ЄС;

по-п'яте, на цій основі вони можуть визначити відповідні засоби для належного виконання «особливої місії» (принцип пропорційності), включаючи, якщо вони виявляться необхідними та пропорційними, державну допомогу та субсидії, виключні чи спеціальні права для підприємств, які будуть надавати ці послуги;

по-шосте, ці визначення повинні чітко встановлювати стандарти «якості, безпеки та доступності, рівного ставлення та заохочення універсального доступу та прав користувачів».

Також правила конкуренції та внутрішнього ринку застосовуються лише в тому випадку, якщо вони не перешкоджають, юридично чи фактично, виконанню їх конкретного завдання, «місії з надання ПЗЕІ», а також, держави-члени можуть вільно можуть обирати тип власності компанії, якій буде доручено таку «особливу місію» (принцип нейтральності).

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ЩО НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ В ЄС

#### 2.1 Конститутивні елементи та критерії визначення послуг загального економічного інтересу в праві ЄС

Як було попередньо з'ясовано, визначення ПЗЕІ є компетенцією кожної держави-члена ЄС, але Комісія залишає за собою виключне право, коли буде потрібно, оцінити економічний характер діяльності, про яку йдеться, і перевірити, чи держава-член не вчинила виявити помилку оцінки, класифікуючи її як ПЗЕІ. Це означає, що кожна держава-член ЄС має широкі дискреційні повноваження щодо визначення ПЗЕІ, але це підлягає перегляду та виправленню Комісією та/або Судом ЄС, якщо таке визначення настільки широке, що виходить за розумні межі такої дискреції. Робочий документ Комісії — Керівництво щодо застосування правил ЄС щодо державної допомоги, публічних закупівель та внутрішнього ринку до послуг, що становлять загальний економічний інтерес, і зокрема соціальних послуг загального інтересу наводить приклади такої «явної помилки», зокрема портові послуги, тобто завантаження, розвантажування, перевантаження, депонування та загальне переміщення товарів або будь-яких матеріалів у національних портах не обов'язково мають загальний економічний інтерес, який має специфічні характеристики порівняно з іншими видами транспортної діяльності. Це означає, що контроль явної помилки стосується не лише визначення державами-членами певної діяльності як ПЗЕІ, а й виконання ними цих місій, зокрема тому, що витрати, пов'язані з ПЗЕІ, можуть вимагати оцінки складних економічних фактів.

Якщо ми розберемо по частинах «послугу загального економічного інтересу», то ми отримаємо ряд особливостей, які допоможуть нам правильно класифікувати такі послуги. Зокрема, якщо ми говоримо про «загальний інтерес», то такі послуги мають надаватися в інтересах широких верств населення. Повинен бути присутній елемент суспільного блага для населення в цілому, будь-то екологічний, соціальний, культурний чи інший неекономічний елемент, вигода для усіх. Той факт, що послуга сприяє економічному розвитку регіону або збільшує зайнятість, сам по собі буде майже напевно недостатнім, щоб кваліфікувати послугу як ПЗЕІ. Послуга, яку ринок надавав би в будь-якому випадку відповідно до стандартів, які вимагає держава, теж не буде ПЗЕІ. Послуга лише для невеликої частини громади, ймовірно, також не відповідає вимогам, якщо тільки ця послуга не орієнтована на особливі потреби лише цієї громади.

Частинка «економічний» потрібна для того, щоб цей термін звузити лише до послуг, які є «економічними», тобто залежними від ринку і не можуть надаватись поза ринком. Якщо діяльність не є «економічною», правила державної допомоги не застосовуються, і немає потреби турбуватися про блокові виключення або про те, що ця діяльність є ПЗЕІ.

Важливою складовою економічної природи таких послуг, і взагалі визначення їх як ПЗЕІ є наявність провалу ринку (ринкової неспроможності, market failure).

Френсіс М. Батор надає своє визначення, а саме неспроможність ринку — це ситуація, що визначається неефективним розподілом товарів і послуг на вільному ринку. Неспроможність ринку трапляється, коли окремі особи в групі опинилися в гіршому становищі, ніж якби вони діяли не в цілком раціональних інтересах. Така група або несе занадто багато витрат, або отримує занадто мало вигод. Економічні результати в умовах ринкової неспроможності відрізняються від того, що економісти зазвичай вважають оптимальними, і зазвичай не є економічно ефективними[4].

Рональд Хемові в Енциклопедії лібертаріанства пише про те, що «аргументи неспроможності ринку лежать в основі низки аргументів на підтримку державного втручання в економіку. Твердження про неспроможність ринку за своєю природою вказує на те, що добровільні приватні установи не можуть виробляти цінні товари та послуги у належному обсязі»[79].

Маріанна Джонсон зазначає, що одним з простих для ілюстрації провалу ринку є проблема суспільних благ. Суспільні блага — це товари або послуги, які, якщо їх виробляють, виробник не може обмежити споживання платниками, і споживання яких однією особою не обмежує споживання іншими. Суспільні блага створюють провали ринку, якщо деякі споживачі вирішують не платити, але все одно використовують товар[81]. Наприклад, підтримка комунального господарства, благоустрій є одним із таких суспільних благ, оскільки кожен громадянин отримує однакові зручності, незалежно від того, скільки він платить. Дуже важко приватно створити оптимальний обсяг комунального господарства. Оскільки уряди не можуть використовувати конкурентоспроможну систему цін для визначення правильного рівня благоустрою (існує система пільг, нерівномірний розподіл навантаження), вони також стикаються з великими труднощами у виробництві оптимальної кількості. Це може бути прикладом провалу ринку без чистого рішення. До того ж ПЗЕІ має бути чітко визначено з точки зору характеру необхідної послуги, території та громадян, яким вона має надаватися, а також умов, на яких вона має надаватися.

Іноді державну допомогу можна вважати корисною для підвищення економічного добробуту шляхом підвищення ефективності в разі провалу ринку. Теоретично провал ринку присутній, коли ринок не забезпечує ефективного результату за допомогою вільної гри та конкуренції ринкових сил. Термін «ефективність» має важливе значення для ідентифікації ринкової недостатності. Якщо є ринковий збій, можливо, що державне втручання може

покращити ринкові умови. Перш ніж державна допомога може бути використана як інструмент усунення конкретної ринкової недостатності, необхідно оцінити ефективність ринку та оцінити, чи можна коли-небудь досягти бажаної теоретичної ефективності. Сам факт того, що реальність не відповідає ідеалу ринку, не є достатнім, щоб зробити висновок про ринковий збій, тож питання скоріше полягає в тому, чи може державне втручання насправді спричинити реальне покращення, яке є менш неефективним.

У рішенні *Joined Cases C-91/17 P and C-92/17 Cellnex Telecom SA and Telecom Castilla-La Mancha, SA v European Commission*, Суд ЄС встановив декілька важливих для нас висновків щодо ПЗЕІ: незважаючи на дискреційні права, якими користуються держави-члени, ПЗЕІ має задовольняти певним мінімальним критеріям, що стосуються офіційного акту доручення, що робить надання ПЗЕІ універсальним та обов'язковим. Розмір допомоги державним органом для постачання товарів і послуг є різницею між ринковою ціною та пільговою ціною, що встановлюється цим органом. Державне втручання у ринок є виправданим лише тоді, коли є ринковий збій, неадекватна пропозиція на ринку або умови, за яких ринкові поставки не відповідають вимогам державної політики. Це означає, що перед введенням пропозиції на надання ПЗЕІ, державному органу-замовнику необхідно продемонструвати неадекватність ринку або ринковий провал за допомогою об'єктивних доказів[83].

У певних сферах вважалося, що ПЗЕІ можна довірити лише підприємству за умови, що існує неадекватність ринку або ринковий провал. Однак, в своєму іншому рішенні *Jørgen Andersen vs. Commission (T-92/11)*, Трибунал постановив, що ця вимога не може поширюватися на всі сфери[47]. Отже, окрім конкретних випадків, для яких прямо передбачено, що ринковий збій має бути встановлений заздалегідь, критерій ринкової неспроможності є ознакою, але не є необхідним елементом для кваліфікації ПЗЕІ. Крім того, держави мають значну свободу визначати, чи існує ринковий збій на ринку, і

той факт, що послуга вже надається операторами, присутніми на цьому ринку, не є достатнім для виключення кваліфікації ПЗЕІ. У цьому ключі, Суд ЄС вважає, що держави можуть, в межах свого розсуду, вважати, що послуги, наявні на ринку, надаються в незадовільних умовах, і що ПЗЕІ дає змогу усунути цей недолік[19]. Справді, «існування ринкової недостатності недостатньо для того, щоб можна було знайти існування ПЗЕІ».

У вже згаданому Повідомленні 2011 року, Комісія визначила ПЗЕІ як економічну діяльність, в результаті якої виробляються в загальному суспільні блага, які не будуть забезпечені (або будуть забезпечені під різними умови щодо якості, безпеки, доступності, рівного ставлення або загального доступу) на ринку без державного втручання. Зобов'язання щодо надання державних послуг покладаються на постачальника шляхом акту доручення та на основі критерію загального інтересу, який гарантує, що послуга надається за умов, що дозволяють йому виконувати свою місію[60].

Комісія вважає, що послуга може бути класифікована лише як ПЗЕІ, якщо він адресований громадянам або відповідає інтересам суспільства в цілому (параграф 50 Повідомлення 2012 року). Концепція ПЗЕІ є динамічною, оскільки вона розвивається і залежить, серед іншого, від економічних умов, потреб громадян та соціальних і політичних преференції у відповідній державі-члені.

Відповідно, Суд ЄС констатує у справі C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA*, така діяльність повинна мати «загальний економічний інтерес, який має особливі характеристики порівняно з іншими видами економічної діяльності». Комісія, наприклад, в своєму рішенні 2012/485/EU on State aid SA.25051 (C 19/10) granted by Germany to the *Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rhineland-Palatinate, Saarland, Rheingau-Taunus-Kreis and Landkreis Limburg-Weilburg* відхилила кваліфікацію як ПЗЕІ для діяльності з видалення деяких токсичних матеріалів із мертвих тварин. Комісія вважає, що заходи охорони здоров'я населення не обов'язково є

ПЗЕІ[1]. Більше того, оскільки цей сектор регулюється положеннями Союзу, які вимагають, щоб відповідальні за виробництво брали на себе витрати на утилізацію цих відходів, що притаманні їх економічній діяльності, «немає більше місця для національних правил, кваліфікуючи ліквідацію токсичних матеріалів категорії 1 і 2 як ПЗЕІ. З цієї причини кваліфікація як послуги загального економічного інтересу виключається». В іншому ж своєму рішенні, Комісія приходить до висновку, що з іншого боку, діяльність зі збереження природної спадщини становить ПЗЕІ, оскільки це відповідає потребам суспільства, зокрема майбутніх поколінь, це є обов'язком державного органу, навіть якщо останній може вирішити довірити його надання третім сторонам, таким як організації з охорони навколишнього середовища. Ця обставина відрізняє його від ініціатив на користь охорони довкілля, які здійснюються підприємствами на добровільних засадах, у рамках своєї економічної діяльності[64].

У справі *Corbeau* (С-320/91), Суд постановив, що Пошта Бельгії надала ПЗЕІ, оскільки вона мала зобов'язання «забезпечити збір, транспортування та розповсюдження пошти на благо всіх користувачів на однакових умовах якості, незалежно від конкретних ситуацій та ступеню економічної рентабельності кожної окремої операції»[28]. У справі *Commune d'Almelo* (С-393/92) Суд також визнав існування ПЗЕІ, оскільки «компанія повинна забезпечити безперебійне постачання електричної енергії по всій території, наданої всім споживачам, місцевим дистриб'юторам або кінцевим споживачам, у запитуваних кількостях у будь-який час, за єдиними тарифами та/або за інших умов, які можуть змінюватися лише відповідно до об'єктивних критеріїв, застосовних до всіх клієнтів»[34]. В цілому, Комісія вважає, що «[...] недоцільно прив'язувати зобов'язання щодо надання ПЗЕІ до діяльності, яка вже здійснюється або яка може бути надана задовільно та за умов (ціна, об'єктивні характеристики якості, безперервність та доступ до послуги), що

відповідає загальним інтересам, визначеним державою, компанією, яка здійснює свою діяльність у звичайних комерційних умовах».

Проаналізуємо основні складові ПЗЕІ в контексті інституту державної допомоги на їх фінансування, визначені як в діяльності Комісії, так і підтверджені судовою практикою, а саме:

- діяльність «загального інтересу» (складова, щодо якої обмежуються права органів ЄС контролювати рішення держав-членів щодо ПЗЕІ шляхом перевірки відсутності явної помилки в оцінці таких послуг);
- діяльність, доручена підприємству чітким актом органів державної влади.

#### *Діяльність «загального інтересу»*

Загальний інтерес у концепції ПЗЕІ визначається законодавцями та органами державної влади держав-членів від імені громадян. Саме ця державна прерогатива – а не фінансово-економічна мета – виправдовує те, що державні органи можуть використовувати механізми фінансування, засновані на принципі солідарності, і з цією метою стягувати податки або збори для фінансування певної діяльності, яку суспільство, яке вони представляють, вважає «важливою», і часто, яка походить з конституційних цінностей і прав цих осіб. Загальний інтерес не стає економічним просто тому, що він оперує в ринковому середовищі, або навіть у співпраці з операторами ринку, які мають свою власну економічну систему. ПЗЕІ як економічні завдання, повинні бути визначені, передані, довірені та профінансовані на основі знання ринкової парадигми, але також обмежені ринковими свободами, захищеними законодавством ЄС (оскільки ця діяльність є або принаймні може бути економічною). Інша справа, що здійснення цих ринкових свобод має дозволяти виконувати ПЗЕІ за умов, зокрема економічних та фінансових умов, які дозволяють органам влади та постачальникам досягати кінцевої мети у своїй співпраці. У багатьох випадках заходи, пов'язані з ПЗЕІ, засновані на аналізі наслідків, які вільна конкуренція може зазнати за певних обставин.

Водночас, державні органи можуть покладатися на економічні міркування, зокрема на необхідність утримувати свої бюджети та оплачувати компенсації підприємствам, яким вони довіряють надання ПЗЕІ, але основний загальний інтерес, який легітимізує ПЗЕІ, тим самим не стає економічним.

Разом з тим, термін «економічний» у концепції ПЗЕІ означає, що послуга, що характеризується як ПЗЕІ, надається із загальним інтересом, але має ринкову релевантність. Термінологічні поєднання «загальний інтерес» та «економічний» більш чітко відображають напруженість, притаманну ПЗЕІ – між загальними інтересами суспільства та принципами вільної торгівлі та конкуренції, а також відображають різницю між інтересами державних органів у доручення завдань щодо надання ПЗЕІ та інтересами підприємств, яким доручено такі завдання, що, як правило, полягає в отриманні прибутку. Тут також слід зазначити, що в справі SIC проти Комісії, Суд зазначив, що «хоча суспільна служба мовлення вважається послугою ПЗЕІ, а не послугою, що становить загальний неекономічний інтерес, необхідно, тим не менш, зазначити, що ця класифікація як ПЗЕІ пояснюється більше через фактичний вплив суспільного мовлення на конкурентоспроможний і комерційний сектор мовлення, ніж через ймовірний комерційний вимір мовлення». Таким чином, хоча в ньому використовується штучно сконструйований термін «послуга загального неекономічного інтересу» на протигагу легально закріпленому у актах Комісії терміну «ПЗЕІ», Суд, схоже, вважає, що діяльність, на яку впливають, має бути економічною, а не загальною.

*Діяльність, доручена підприємству чітким актом органів державної влади*

Обов'язок надання ПЗЕІ має бути переданий підприємству за допомогою чіткого та явного акту державної влади законодавчого, нормативного чи загальноприйнятого характеру. Критерій щодо наявності чіткого акту державного органу фігурує у рішенні Суд ЄС Altmark та деталізується в «нормативному пакеті щодо ПЗЕІ» 2012 року і однією з умов

сумісності з внутрішнім ринком фінансування ПЗЕІ. На практиці застосування у внутрішньому законодавстві критерію, що стосується надання доручення державною владою, є достатньо гнучким, щоб відповідати випадкам, коли влада, строго кажучи, не призначає прямо ПЗЕІ, а затверджує та фінансує послуги, розроблені та пропоновані самим постачальником.

Цей акцент на дорученні як складовому елементі ПЗЕІ також зустрічається в правовій доктрині: В. Заутер стверджує, що «послуга загального економічного інтересу в принципі вимагає явного акту доручення: іншими словами, це як установчий акт (тобто створення ПЗЕІ там, де її раніше не було)»[106, с.184]. У справі T-289/03 BUPA and Others v Commission, Суд ЄС заявив про те, що зобов'язання надавати ПЗЕІ можуть бути довірені підприємствам на підставі закону, підтверджуючи уявлення доктриналістів про те, що акти доручення надання ПЗЕІ можуть являти собою законодавче зобов'язання з боку держави[43].

Доручення – законодавчо чи іншим чином – може бути необхідним для підтвердження існування державного завдання щодо ПЗЕІ на рівні конкретних підприємств, але воно не може бути загальною умовою існування ПЗЕІ як таких. Оскільки ПЗЕІ сприяють доступу до соціальних або екологічних фундаментальних прав, то це не просто завдання для підприємств, яким доручено їх забезпечення, а й завдання, покладені на органи державної влади законодавчими чи адміністративними рішеннями відповідно до потреб народу, який є джерелом влади. Визнання правового зв'язку між зобов'язаннями органів державної влади та завданнями операторів ринку може мати вирішальне значення для ефективності та узгодженості державного втручання в певні сфери ринкової діяльності.

Відповідно, доручення не обов'язково – чи, радше, не може – бути частиною визначення концепції ПЗЕІ в ЄС. Доручення є одним із можливих елементів у ланцюжку впровадження ПЗЕІ, специфічним елементом, який дозволяє контролювати пропорційність державних заходів щодо конкретних

підприємств, наприклад, виключних прав, фінансування або дозволів, а також використовується при розгляді питання адекватності державної підтримки на їх фінансування в світлі інституту державної допомоги.

Суд ЄС пояснив у рішенні C-127/73 BRT II, що цей акт дозволяє довести, що конкретні завдання в рамках ПЗЕІ є обов'язковими для підприємств, і може відігравати центральну роль в оцінці пропорційності певних заходів, необхідних відповідно цими ПЗЕІ та впливаючи на конкуренцію та торгівлю. Це пояснює особливу важливість доручення у сфері державної допомоги, при цьому важливо не плутати існування завдання надання ПЗЕІ, вимога, щоб підприємствам було доручено завдання ПЗЕІ об'єктивно та прозоро, й інструменти, які можуть використовуватися для того, щоб такі завдання ПЗЕІ виконувались відповідно до актуальних економічних умов. Доручення по суті виконує функцію доказу того, що підприємства, до яких застосовуються заходи, що відступають від правил ДФЄС щодо конкуренції, фактично зобов'язані виконувати певні завдання ПЗЕІ. Інше питання полягає в тому, чи має існувати «індивідуальне та офіційне доручення» конкретному підприємству чи певній групі підприємств, у законі чи в будь-якому іншому нормативно-правовому акті. Суд ЄС у згаданій вже справі T-289/03 BUPA встановив, що не може бути вимоги, щоб кожному з операторів, на які поширюються зобов'язання щодо надання ПЗЕІ, окремо доручалося виконання цієї місії індивідуальним актом або дорученням, оскільки регулювання, обране Ірландією, передбачало надання не виключних або спеціальних прав, а досягнення цілі задоволення загального інтересу всіма операторами, які діють на ірландському ринку приватного медичного страхування, і яке, на думку Суду, є вибором, відкритим для держав-членів – який саме підхід при цьому обирати знаходиться в повній дискреції держав-членів[43].

2.2. Державна допомога на компенсації суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу та правила конкуренції: складнощі знаходження правової сумісності

Як зазначає англійський професор Крістофер Бовіс, «у праві ЄС є три підходи, згідно з якими Комісія досліджує питання фінансування ПЗЕІ: підхід «державної допомоги», компенсаційний підхід та підхід *quid pro quo* (послуга за послугу). Вищезазначені підходи відображають не лише концептуальні та процедурні відмінності у застосуванні заходів контролю за державною допомогою в рамках внутрішнього ринку, але й ставлять імперативні питання щодо державного фінансування послуг загального інтересу»[9]. Ці підходи знайшли своє відображення як в практиці Суду ЄС, так і Комісії.

Підхід «державної допомоги» розглядає державне фінансування, надане підприємству для надання послуг, що становлять загальний інтерес. Таким чином, він розглядає відповідне фінансування як державну допомогу у значенні статті 107 (1) ДФЄС, яка, однак, може бути виправдана відповідно до статті 106 (2) ДФЄС, якщо умови цього відступу виконуються і, зокрема, якщо фінансування відповідає принципу пропорційності. Цей підхід забезпечує найбільш чітку та юридичну, процедурну та концептуальну основу для регулювання державної допомоги, оскільки він ставить Європейську Комісію у її адміністративних та виконавчих повноваженнях у центрі цієї структури.

Компенсаційний підхід передбачає «компенсацію», призначену для покриття відповідної винагороди за надані ПЗЕІ або витрат на надання цих послуг. Відповідно до цього підходу державне фінансування послуг, що становлять загальний інтерес, є державною допомогою у значенні статті 107(1) ДФЄС, лише якщо економічна перевага, яку воно надає, перевищує таку відповідну винагороду або такі додаткові витрати. Суд ЄС вважає, що державна допомога існує лише в тому випадку, і в тій мірі, в якій винагорода,

що виплачується, коли держава та її органи закупають товари чи послуги, перевищує ринкову ціну[24].

У центрі аналізу державного фінансування ПЗЕІ, у підході «послуга за послугу» є розрізнення двох різних категорій: по-перше, це характер зв'язку між наданим фінансуванням та накладеними зобов'язаннями по наданню ПЗЕІ, по-друге, це ступінь ясності у визначенні цих обов'язків. Перша категорія включатиме випадки, коли заходи фінансування мають чітке призначення як *quid pro quo* для чітко визначених зобов'язань загального інтересу, або іншими словами, коли зв'язок між, з одного боку, наданим державним фінансуванням та, з іншого боку, чітко визначеними зобов'язаннями щодо надання ПЗЕІ, які накладаються державою на підприємство, є прямим і очевидним. Такий зв'язок, наприклад, демонструє ситуація, коли державне фінансування та чітко визначені зобов'язання прописані в публічних контрактах на надання ПЗЕІ, які укладаються відповідно до правил права публічних закупівель. Контракт, про який йдеться, повинен визначати зобов'язання підприємств, яким доручено надання послуг, що становлять загальний інтерес, та винагороду, яку вони отримують у відповідь. Друга категорія цього підходу складається з випадків, коли з самого початку незрозуміло, що державне фінансування призначене для покриття витрат на чітко визначені ПЗЕІ. У цих випадках зв'язок між державним фінансуванням та накладеними зобов'язаннями щодо ПЗЕІ або не є прямим, або неочевидним, або ПЗЕІ взагалі не визначені чітко[95].

Як обговорювалося раніше щодо критеріїв визначення послуг загального економічного інтересу, зокрема провалу ринку в попередньому підрозділі, держави-члени можуть втрутитися, якщо послуги, що становлять загальний інтерес, недостатньо надаються вільним ринком. Часто виходить наступна ситуація, при якій, замість того, щоб надавати такі послуги самостійно, держава може накласти на підприємство зобов'язання щодо

надання ПЗЕІ, щоб гарантувати, що конкретно визначена потреба суспільства буде задоволена, а потім компенсувати усі витрати підприємству за їх надання.

Проте Суд ЄС неодноразово підкреслював, що втручання держави у вільний конкурентний ринок характеризується та визначається відповідно до його наслідків, а не цілі чи мети[49]. Це означає, що соціальний характер державного втручання або той факт, що воно здійснюється в загальносуспільних інтересах, не є достатніми для того, щоб виключити його з категорії державної допомоги у значенні статті 107(1) ДФЄС. Тому, само по собі виключення окремих секторів із застосування правил про державну допомогу неможливе.

Стаття 106 (2) ДФЄС, яка міститься в розділі I «Правила, що застосовуються до компаній» щодо правила конкуренції, таким чином, надає державам свободу створювати та організовувати свої ПЗЕІ. Правила конкуренції та внутрішнього ринку застосовуються до компаній, відповідальних за управління ПЗЕІ, доки ці правила не перешкоджають *de jure* або *de facto*, виконанню окремих завдань, які їм доручено.

Європейський Союз надає пріоритет виконанню місії загального інтересу над застосуванням правил конкуренції та внутрішнього ринку при забезпеченні поваги до інтересів Європейського Союзу та пропорційності вжитих заходів: наприклад, фінансова компенсація може бути надана цим компаніям, відповідальним за надання та управління ПЗЕІ, в обмін на взяття ними цих зобов'язань щодо надання публічних послуг, оскільки ця компенсація необхідна та пропорційна виконанню конкретної місії загального інтересу та економічної життєздатності ПЗЕІ.

В загальному правовому вимірі, ні установчі договори, ні вторинне законодавство не змушує держави-члени керувати своїми державними послугами відповідно до якогось гармонізованого плану. У ДФЄС та в Протоколі №26 не йдеться про те, чи повинні послуги надаватися за контрактом або надаватися власними силами, наприклад, державними

монополіями і як вони мають фінансуватися. Положення ДФЄС про конкуренцію також не змушують держави-члени, наприклад, створювати конкурентні ринки медичних послуг чи утилізації відходів. Але правила щодо конкуренції в ЄС досить однозначні: не можуть спотворювати конкурентний ринок державною допомогою на компенсації, якщо такі заходи не мають схвалення Європейської Комісії. Для того, щоб правила державної допомоги застосовувалися, має бути елемент такої допомоги, адже, якщо державний орган просто сплачує ринкову ціну за доставку товарів або послуг, це навряд чи буде вважатись державною допомогою. Але державна допомога може виникати в контексті платежів (компенсацій) за надання публічних послуг, якщо влада не платить ринкової ціни. Це може бути у випадку, якщо немає конкурентних закупівель певної економічної діяльності або якщо державне втручання в ринок є життєво необхідним для досягнення соціальної мети і призначене просто для підтримки місцевого постачальника товарів або послуги. У цих випадках, може мати місце така державна допомога, що призведе до викривлення ринкової конкуренції, й таким чином вона буде визначена несумісною з внутрішнім ринком. Тому за цих обставин можуть застосовуватися правила державної допомоги, і виключення щодо особливої природи таких «місій» перестають діяти.

Протягом кількох років питання державного фінансування ПЗЕІ стало дискусійною темою, яка бачила багато поворотів у законодавстві Союзу. Крім суто правових дебатів, виникають два фундаментальних питання. Перший є політичним і стосується законності втручання органів державної влади в економічну сферу в ім'я загальних інтересів. Другий технічний, але має значні економічні наслідки. Це стосується юридичної визначеності щодо правил, що застосовуються до фінансування ПЗЕІ, і, точніше, застосування правил, що стосуються державної допомоги.

В цій дилемі спробував розібратись Суд ЄС, який постановив, що будь-яка допомога, яка надається підприємству, відповідальному за надання ПЗЕІ,

повинна підлягати процедурі нотифікації в Комісію, доки не буде задоволені вимоги, виписані в двох рішеннях: Case Ferring (22 листопада 2001 р., справа С-53/00) та Case Altmark (24 липня 2003 р., справа С-280/00). У рішенні Ferring, Суд прийшов до висновку, що компенсація за ПЗЕІ, яка є строго необхідною та пропорційною для їх надання, не є державною допомогою. В якості державної допомоги можна кваліфікувати лише ту частину публічного фінансування, яка перевищує ці додаткові витрати (різницю між фактичними витратами і ринковою ціною).

У справі Altmark, Генеральний адвокат Léger висловлювався за те, щоб Суд змінив свій «компенсаційний підхід» прийнятий у справі Ferring, і рекомендував підхід «державної допомоги», маючи на увазі, що захід фінансування становить державну допомогу, яка визнається несумісною з внутрішнім ринком відповідно до статті 107(1) ДФЄС, але її можливо «виправдати» звільненням для підприємств, яким доручено виконувати завдання ПЗЕІ відповідно до статті 106(2) ДФЄС[96]. Суд ухвалив рішення, не погодившись з думкою Генерального адвоката і остаточно прийняв «компенсаційний підхід», згідно з яким фінансування зобов'язань щодо надання ПЗЕІ не є державною допомогою у розумінні статті 107(1) ДФЄС, якщо підприємство отримує компенсацію, строго пропорційну витратам, понесеним поставленому завданню від публічної влади, а також відповідати чотирьом кумулятивним критеріям:

I критерій: суб'єкт господарювання – отримувач компенсації повинен мати зобов'язання по наданню ПЗЕІ та такі послуги мають бути чітко визначеними;

II критерій: параметри для розрахунку компенсації за надання ПЗЕІ повинні бути об'єктивними, прозорими та заздалегідь встановленими;

III критерій: компенсація не може перевищувати суми, необхідної для покриття всіх або частини витрат, понесених під час виконання зобов'язань з надання ПЗЕІ, з урахуванням відповідних надходжень та розумного прибутку;

IV критерій: якщо суб'єкт господарювання, який повинен виконувати зобов'язання з надання державних послуг, не обирається згідно з процедурою державних закупівель, яка дозволила б обрати учасника тендеру, здатного надавати ці послуги за найменшою вартістю для громади, рівень компенсації повинен визначатися на основі аналізу витрат типової добре керованої компанії[27].

*I-й критерій – критерій доручення*

Перший критерій Altmark вимагає визначення завдання ПЗЕІ та в акті доручення публічної влади. Це означає, що підприємство-одержувач фактично має бути зобов'язане надати чітко визначену ПЗЕІ, а сама послуга має ґрунтуватися на акті доручення. Акт доручення повинен визначати зміст і тривалість обов'язку надавати ПЗЕІ, накладеного на підприємство-постачальника, і виражати що існує загальний економічний інтерес у наданні цієї послуги, яка має особливі характеристики порівняно з інтересами інших видів економічної діяльності[42]. Виходячи з підходу Комісії, в акті доручення також має бути зазначено підприємство, відповідна територія, параметри для обчислення, контролю та перегляду компенсації та заходи щодо уникнення та стягнення будь-якої надмірної компенсації.

Загалом, доручення надавати ПЗЕІ передбачає надання послуг, які підприємство не взяло б на себе в такому ж обсязі чи на тих самих умовах, якби воно розглядало свої власні комерційні інтереси. Таким чином, Комісія вважає, що було б недоцільно приєднувати конкретну ПЗЕІ до діяльності, яка вже надається або може бути забезпечена задовільно та на умовах, що відповідають суспільним інтересам, підприємствами, що працюють у звичайних ринкових умовах. Незалежно від того, чи може ринок надавати послуги, оцінка Комісії обмежується перевіркою того, чи допустила відповідна держава-член явну помилку у дорученні щодо ПЗЕІ.

*II-й критерій: вимоги до компенсації*

Другий критерій Altmark спрямований на забезпечення попередньої об'єктивності та прозорості, щоб запобігти наданню державами-членами економічної переваги одержувачу допомоги над його конкурентами. Таким чином, акт доручення має пояснити, як визначаються та розраховуються витрати, що виникають безпосередньо від надання ПЗЕІ, а також який дохід, отриманий підприємством від надання ПЗЕІ, необхідно вирахувати.

В акті доручення також має бути встановлений критерій для розрахунку цього прибутку, якщо постачальнику пропонується розумний прибуток як частина його компенсації. Держави-члени користуються широкими дискреційними повноваженнями при визначенні компенсації, якщо параметри визначені таким чином, щоб виключити будь-яке зловживання концепцією ПЗЕІ з боку держави-члена.

Суд ЄС постановив, що «друга умова Altmark встановлює три вимоги, яким повинні відповідати параметри для розрахунку компенсації, щоб гарантувати, що цей розрахунок є надійним і може бути перевірений Комісією. Ці вимоги вимагають, щоб параметри для розрахунку компенсації були встановлені заздалегідь, відповідно до прозорої процедури, і щоб вони за своєю природою були об'єктивними. З рішення Altmark жодним чином не випливає (...), що відповідно до другої умови, яку воно викладає, параметри для розрахунку компенсації мають бути розроблені таким чином, щоб впливати або контролювати рівень витрат, понесені отримувачем цієї компенсації»[147].

### *III-й критерій: уникнення надмірного розміру компенсації*

Третій критерій Altmark спрямований на запобігання надмірної компенсації, обмежуючи компенсацію фактично понесеними витратами. Це важливо, тому що якщо підприємство-одержувач отримує надлишок компенсації, його конкурентні позиції посилюються, і, в результаті, конкуренція може бути спотворена. Дохід, отриманий від надання ПЗЕІ, слід

вирахувати із загальної вартості, щоб компенсувати лише додаткові витрати, що впливають безпосередньо з надання ПЗЕІ.

На думку Комісії, розумний прибуток слід сприймати як норму прибутку на капітал, яку типове підприємство, враховуючи відповідний ризик, бере за основу, щоб вирішити, чи буде воно надавати відповідний ПЗЕІ протягом усього періоду доручення. Комісія визначає норму прибутку на капітал як внутрішню норму прибутку (IRR), яку підприємство робить на свій інвестований капітал протягом усього терміну дії проекту, тобто IRR на грошові потоки за контрактом. Внутрішня норма прибутку (IRR) — це показник, який використовується у фінансовому аналізі для оцінки прибутковості потенційних інвестицій, а саме це річний темп зростання, якому, як очікується, сприятиме інвестиція.

Держави-члени можуть визначити розумний прибуток на основі критеріїв стимулювання, особливо щодо якості наданих послуг та підвищення ефективності рівня продуктивності. Однак таке підвищення ефективності не повинно відбуватися за рахунок якості ПЗЕІ, які носять соціальний характер.

#### *IV-й критерій: вибір постачальника*

Четверта умова Altmark передбачає вибір постачальника та має на меті гарантувати, що ПЗЕІ буде надаватися за найменшими витратами для громади. Для забезпечення ефективності та конкурентоспроможності на ринку, Суд ЄС пропонує, щоб пропонована компенсація була або результатом процедури публічних закупівель, яка гарантує, що буде обрано підприємство, здатне надати ПЗЕІ за найменші витрати для громади, або результатом порівняльного аналізу, розрахунку витрат типового ефективного підприємства, яке добре функціонує і забезпечене належним чином необхідними засобами для задоволення вимог ПЗЕІ[43]. Процедура публічних закупівель може виключити існування державної допомоги лише в тому випадку, якщо вона дає змогу обрати учасника тендеру, здатного надати послуги з найменшими витратами для громади. На думку Комісії, найпростіший спосіб виконати

четверту умову Altmark – провести відкриту, прозору та недискримінаційну процедуру публічних закупівель відповідно до відповідних директив ЄС про публічні закупівлі (Директиви 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС). Така процедура вважається доцільним методом порівняння різних потенційних пропозицій та встановлення компенсації таким чином, щоб виключити наявність державної допомоги. Обмежена процедура публічних закупівель із конкурентним діалогом або переговорна процедура з попередньою публікацією також може задовольняти четвертій умові Altmark, якщо зацікавленим операторам не заборонено брати участь у тендері без поважних причин[69].

На думку Комісії, якщо постачальник не буде обраний у процедурі публічних закупівель, орієнтир для компенсацій повинен базуватися на загальноприйнятій винагороді за цю послугу. При відсутності загальноприйнятої винагороди розмір компенсації повинен бути визначений на основі аналізу витрат типового підприємства. Таке типове підприємство є добре керованим і достатньо забезпечено необхідними ресурсами, щоб бути в змозі задовольнити необхідні вимоги до ПЗЕІ, і отримувати розумний прибуток від виконання цих зобов'язань. Комісія у Повідомленні 2012 року вважає, що концепція добре керованого підприємства передбачає відповідність діючим стандартам бухгалтерського обліку, і держави-члени повинні застосовувати об'єктивні критерії, які економічно визнані як репрезентативні для задовільного управління. Держави-члени можуть, наприклад, базувати свій аналіз на аналітичних коефіцієнтах продуктивності або які стосуються якості постачання в порівнянні з очікуваннями користувачів. Отже, якщо підприємство, про яке йдеться, не відповідає якісним критеріям, встановленим відповідною державою-членом, підприємство не є добре керованим підприємством у розумінні четвертої умови Altmark (параграфи 71-72 Повідомлення 2012 року).

Нарешті, на думку Комісії, посилення на типове підприємство означає, що якщо структура витрат підприємства, якому доручено надання ПЗЕІ,

відповідає середній структурі витрат ефективних і порівнянних підприємств, сума компенсації дозволить підприємству покривати ці витрати, а розумний прибуток відповідає четвертій умові Altmark (параграф 75 Повідомлення 2012 року).

Щодо ж до правил конкуренції (статті 101-109 ДФЄС), то стаття 106(2) ДФЄС передбачає, що Договори ЄС, зокрема правила про конкуренцію, застосовуються лише до підприємств, яким доручено надання ПЗЕІ, якщо застосування таких правил не перешкоджає виконанню конкретного завдання, яке їм доручено. Однак розвиток торгівлі не повинен зазнавати такого впливу, який би суперечив інтересам Союзу. Багато держав-членів мають давні традиції ПЗЕІ, які неминуче були б підірвані, якби до них суворо застосовувалися правила державної допомоги. Таким чином, стаття 106(2) ДФЄС є важливим винятком, який безпосередньо застосовується в усіх державах-членах. Це означає, що державна допомога у формі компенсації за ПЗЕІ може бути виправдана на підставі статті 106(2) ДФЄС, навіть якщо вона не підпадає під критерії Altmark. Однак, як виняток, статтю 106(2) ДФЄС слід тлумачити суворо. На відміну від допомоги, яка підпадає під сферу дії Рішення 2012 про ПЗЕІ, така допомога повинна бути нотифікована та затверджена Комісією перед впровадженням на підставі статті 108(3) ДФЄС. Умови сумісності згідно зі статтею 106(2) ДФЄС, безсумнівно, дуже схожі на попередньо обговорювані критерії Altmark, але водночас є спільне в обох критеріях, а саме те, що базується на принципах необхідності та пропорційності. Ця схожість означає, що умови значно переплітаються і часто застосовуються разом у практиці прийняття рішень Комісією або Судом. Однак Суд ЄС підтвердив, що якщо компенсація за ПЗЕІ не відповідає критеріям Altmark і, отже, є державною допомогою, стаття 106(2) ДФЄС залишається окремою нормою, яка може застосовуватись, а не зводиться до критеріїв Altmark[44].

Відповідно до Повідомлення 2012 року, Комісія встановлює умови сумісності, за яких державна допомога у формі компенсації за ПЗЕІ, що не підпадають під критерії Altmark, може бути визнана сумісною з внутрішнім ринком на підставі статті 106(2) ДФЄС. Повідомлення 2012 року, як і інші акти м'якого права ЄС, не є юридично обов'язковою основою для держав-членів. Однак державна допомога у формі компенсації за ПЗЕІ, що не підпадають під критерії Altmark, підлягає контролю за державною допомогою, і тому має бути повідомлено та затверджено Комісією до впровадження на підставі статті 108(3) ДФЄС. А тому даний документ є важливим для усіх суб'єктів, оскільки він обмежує використання Комісією власних дискреційних повноважень, надаючи чіткість щодо принципів та пріоритетів адміністративної практики Комісії у застосуванні статті 106(2) ДФЄС, відповідно до власних повноважень, що витікають з виключної компетенції Союзу.

Перша та друга умови застосування статті 106(2) ДФЄС вимагають, щоб постачальнику було доручено ПЗЕІ законним чином. Ці умови можна вважати еквівалентними першій умові Altmark. При цьому, у своєму Повідомленні 2012 року, Комісія надала рекомендації щодо вимог щодо визначення послуги загального економічного інтересу. Зокрема, держави-члени не можуть прив'язувати конкретні зобов'язання щодо надання ПЗЕІ до послуг, які вже надаються або можуть бути надані задовільно та за таких умов, як ціна, об'єктивні характеристики якості, безперервність та доступ до послуг, що відповідають суспільним інтересам, як визначено державою підприємствами, що працюють у звичайних ринкових умовах. Для сфери застосування принципів, викладених у Повідомленні 2012 року, держави-члени повинні продемонструвати, що вони належним чином врахували потреби в ПЗЕІ, які визначаються в тому числі за допомогою консультацій з громадськістю або інших відповідних інструментів для врахування інтересів користувачів і постачальників. Це не стосується тих випадків, коли зрозуміло, що нова

консультація не принесе жодної значної доданої вартості нещодавній консультації.

Відповідальність за надання ПЗЕІ має бути покладена на відповідне підприємство шляхом видачі одного або кількох актів доручення, форма яких може бути визначена кожною державою-членом. Термін «держава-член», відповідно до Повідомлення 2012 року, охоплює центральні, регіональні та місцеві органи влади.

При цьому, акт або акти доручення повинні включати, зокрема:

- зміст і тривалість зобов'язань щодо надання ПЗЕІ;
- підприємство та, де це застосовно, межі відповідної території;
- характер будь-яких виключних або спеціальних прав, наданих підприємству органом, що надає;
- опис механізму компенсації та параметрів для розрахунку, моніторингу та перегляду компенсації; і
- заходи щодо уникнення та відшкодування будь-якої надмірної компенсації.

Однак, незважаючи на те, що вимоги акту про доручення, викладені Комісією в Повідомленні 2012 року, є чіткими для забезпечення прозорості, вони насправді ніколи не застосовувалися так суворо Судом ЄС у тлумаченні статті 106(2) ДФЄС. У справі *Albany*, Суд ЄС вказав, що сам факт створення секторального пенсійного фонду та прохання до державних органів зробити приєднання до цього фонду обов'язковим було достатньо, щоб підтвердити висновок про те, що фонду було доручено надавати ПЗЕІ у розумінні статті 106(2) ДФЄС[38]. Третя та четверта умови застосування статті 106(2) ДФЄС дуже схожі на другу та третю умови *Altmark*. Вони передбачають, що держава-член має продемонструвати, що оскаржуваний захід є необхідним і пропорційним, щоб дозволити довіреному підприємству виконувати ПЗЕІ на економічно прийнятних умовах. Іншими словами, умови полягають у

забезпеченні того, щоб послуги, які легко можуть бути задовільно надані на відкритому ринку, не підтримувалися державою, а також у запобіганні надмірній компенсації шляхом забезпечення того, щоб компенсувалися лише фактичні збитки, завдані підприємству під час надання ПЗЕІ, включаючи розумний прибуток. У цьому ключі, важливо відзначити, що метою статті 106(2) ДФЄС є не забезпечення економічної життєздатності конкретного підприємства, якому доручено проведення ПЗЕІ, а захист виконання цих ПЗЕІ. Тест для компенсації відповідно до статті 106(2) ДФЄС видається схожим на вимоги за критеріями Altmark, але основна відмінність полягає в тому, що рівень компенсації не обмежується витратами типового, добре керованого підприємства. П'ята умова застосування статті 106(2) ДФЄС передбачає, що допомога не повинна впливати на розвиток торгівлі в масштабі, що суперечить інтересам ЄС. Як правило, дотримання умов, викладених в Повідомленні 2012 року є достатнім для забезпечення того, щоб допомога не спотворювала конкуренцію в масштабі, що суперечить інтересам ЄС.

Проте цілком можливо, що за деяких виняткових обставин серйозні викривлення конкуренції на внутрішньому ринку можуть залишитися без уваги, а державна допомога може вплинути на торгівлю настільки, що суперечить інтересам Союзу. У такому випадку Комісія має право перевірити, чи можна пом'якшити такі викривлення, вимагаючи забезпечення відповідних умов або вимагаючи взяття на себе зобов'язань від держави-члена. При цьому, Комісія обмежить свою увагу до тих викривлень, коли допомога має значний негативний вплив на інші держави-члени та функціонування внутрішнього ринку, наприклад, оскільки вони позбавляють підприємства у важливих секторах економіки можливості досягти необхідного масштабу операцій з надання ПЗЕІ. Такі викривлення можуть виникнути, наприклад, коли доручення або має тривалість, яку не можна виправдати за допомогою об'єктивних критеріїв, або об'єднує низку завдань. У такому випадку Комісія

розглядає, чи може та сама ПЗЕІ надаватися меншим чином, наприклад, шляхом більш обмеженого доручення з точки зору тривалості чи обсягу, або через окремі доручення.

Якщо викривлення конкуренції є наслідком доручення, яке перешкоджає ефективному впровадженню або виконанню законодавства Союзу, спрямованого на забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку, Комісія перевіряє, чи може ПЗЕІ надаватися меншим чином, наприклад, шляхом повного виконання галузевого законодавства Союзу.

2.3. Особливості застосування норм про державну допомогу в контексті послуг загального економічного інтересу у визначених секторах ринку

Протягом понад двадцяти років різні види та сектори публічних послуг/послуг загального економічного інтересу зазнали величезних змін через європеїзацію визначення та організаційної структури, політику лібералізації, відкриття ринків, нові правила державної допомоги на компенсації за надання послуг загального економічного інтересу, розширення Європейського Союзу тощо. Якщо ж, як було з'ясовано, держави-члени мають виключну компетенцію встановлювати ПЗЕІ у власних національних законодавствах, і значно обмежили повноваження інституцій ЄС, то чому ж виникають ситуації, коли все ж Союз повинен втручатись у сферу ПЗЕІ і більш-менш ухвалювати гармонізовані акти, і це як правило, регламенти для найбільш чутливих сфер. Як зазначалося вище, ЄС досі неохоче висловлюється за політику встановлення чіткого визначення ПЗЕІ. Тільки якщо держава-член допустила явну помилку в такій класифікації, Європейська Комісія та Суд ЄС може витрутитись у цей процес. Суд ЄС, протягом певного часу, виробив практику, яка «змусила» інституції ЄС на виконання рішень Суду і з метою приведення у відповідність правил, а також з дозволу держав-членів, виробити правила визначення ПЗЕІ у певних ринкових секторах:

транспортні послуги, аеропорти, енергетика, комунальні послуги, суспільне мовлення.

У сфері поштових послуг, як розглянув Суд ЄС у справі *Deutsche Post*, бельгійська державна компанія *La Poste* була не тільки оператором універсальних поштових послуг, але й відповідала за численні «завдання, що становлять суспільний інтерес, включаючи основну банківську діяльність, відкриту для всіх, доставку прес-матеріалів за зниженими тарифами, доставку друкованих виборчих матеріалів, виплату пенсій на дому, продаж ліцензій на вилов риби та прийом оплати адміністративних штрафів»[45].

У сфері енергетики Суд ЄС визнав у справі *Almelo*[34], що підприємство повинно було виконувати обов'язок з надання ПЗЕІ, коли воно зобов'язане забезпечити їх для всієї території, на яку йому було надано концесію, що «всі споживачі, будь-то місцеві дистриб'ютори чи кінцеві користувачі, отримують безперебійне постачання електроенергії в кількості, достатній для задоволення попиту в будь-який момент, за єдиними тарифними ставками та на умовах, які не можуть змінюватися, за винятком об'єктивних критеріїв, що застосовуються до всіх споживачів».

У сфері електроенергії, Суд ЄС розглядав як завдання ПЗЕІ наступне: сприяти, шляхом планування, належному функціонуванню національної системи електропостачання на основі якомога нижчих витрат і соціально відповідальним чином[12]; постачати енергію на основі стримування витрат і цін, щоб гарантувати збалансований економічний розвиток країни[13], забезпечення всім клієнтам на всій національній території або лише в окремих районах обслуговування безперервності постачання і дотримання рівного ставлення до клієнтів[17].

У справі *C-209/98 Sydhavns Grus och Sten*, Суд заявив, що поведження з окремими відходами можна належним чином вважати таким, що може стати предметом послуги, що становить загальний економічний інтерес, особливо якщо ця послуга призначена для вирішення екологічної проблеми[22]. Суд

постановив, що «завдання переробки будівельних відходів, що виробляються в цьому муніципалітеті, а також отримання та переробки цих відходів, щоб їх можна було використовувати повторно, наскільки це можливо» становило ПЗЕІ.

Також ПЗЕІ можна знайти у сфері морської інфраструктури, наприклад, завдання забезпечення судноплавності важливого водного шляху держави або, як у справі *Corsica Ferries*, зобов'язання швартовних груп надавати в будь-який час і будь-якому користувачеві універсальні послуги швартування. Однак Суд підкреслив, що комерційні порти не виконують ПЗЕІ, якщо на них не покладено жодних завдань від державних органів і який має публічний суспільний інтерес[3].

Суд також визнав ПЗЕІ в соціальному секторі. У справі *Glöckner* Суд розцінив як ПЗЕІ «зобов'язання забезпечити постійну резервну службу транспортування хворих або поранених у надзвичайних ситуаціях по всій відповідній території за однаковими тарифами та за однакових умов якості, незалежно від конкретних ситуацій або ступеня економічної рентабельності кожної окремої операції»[36]. У справі *Ferring* Суд вважав, що система ПЗЕІ зобов'язує оптових фармацевтичних продавців відповідно до французького законодавства «тримати на складі ряд лікарських засобів, що охоплюють принаймні 9/10 усіх форм ліків, які зараз продаються у Франції», і мати можливість, зокрема, завжди задовольняти потреби своїх постійних клієнтів протягом щонайменше двох тижнів і мати змогу доставити будь-які ліки з його асортименту протягом 24 годин після отримання відповідного замовлення[37].

Особливо такі чутливі сфери зазнали суттєвих втрат під час пандемії COVID-19, що змусило Комісію реагувати відповідним чином.

Пандемія COVID-19 стала не лише найсерйознішим викликом за останні десятиліття для систем охорони здоров'я, а також і для економік, підтримки бізнесу, а також основних постачальників соціально важливих послуг для населення. Не ставиться взагалі під сумнів, що підтримка від

держави в такий скрутний час повинна надаватись. Натомість як відслідкувати її законність та відповідність здоровому глузду в правовій державі? Адже за емоційними та невваженими кроками, які здаються останніми засобами порятунку можуть приховуватись сплановані кроки, які шкодять конкурентному середовищу.

При викладі наступної інформації та її аналізі, ми зупинимось на наступному: 13 жовтня 2020 року ЄС прийняв Регламент 2020/1474 про внесення змін до Регламенту (ЄС) №360/2012 щодо продовження періоду його застосування та запровадження тимчасового звільнення, що застосовується до компаній, що перебувають у скрутному становищі, з метою врахування наслідків пандемії COVID-19.

Даний Регламент містить правила про застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до допомоги *de minimis*, наданої підприємствам, які надають послуги, що становлять загальноекономічний інтерес (ПЗЕІ). Відповідно до положень Регламенту №360/2012/ЄС, допомога нижче певного порогу (правило *de minimis*: допомога не повинна перевищувати 500 000 євро протягом будь-якого періоду протягом трьох фінансових років), що надається підприємствам для надання послуг загального економічного інтересу, вважається такою, що не відповідає всім критеріям статті 107 (1) ДФЄС та отже, звільняється від вимоги щодо повідомлення (*notification*) відповідно до статті 108 (3) ДФЄС, за певних умов. Даний регламент являє собою значне спрощення як для органів державної влади, так і для постачальників послуг, оскільки він суттєво зменшив адміністративний тягар надання державної компенсації підприємствам при низькій вартості ПЗЕІ.

Регламент №360/2012/ЄС був продовжений в часі своєї дії до 31 грудня 2020 року і повинен був бути замінений на новий Регламент, який розробила б Комісія в рамках процесу реформування інституту державної допомоги в ЄС. Але в умовах коронавірусної кризи, держави-члени ЄС погодились

продовжити його дію до 31 грудня 2023 року, тобто на 3 роки. Та все ж Регламент №2020/1474 містить певні умови:

I) Комісія повинна проаналізувати застосування Регламент 360/2012/ЄС за всі роки його дії і не припиняти розробку нового пакету актів ЄС з даного питання.

II) Регламент 2020/1474 продовжує дію Регламенту 360/2012/ЄС лише для підприємств, які не зазнавали негативних наслідків та/або скрутних умов до 31 грудня 2019 року, натомість опинились в скрутному становищі в період з 1 січня 2020 року до 30 червня 2021 року.

Тобто, ЄС чітко встановлює обмежене коло підприємств, які зможуть скористатись державною допомогою відповідно до правил Регламент 360/2012, який б за звичних умов, припинив би вже свою дію для них.

Підсумовуючи, потрібно сказати, що пандемія COVID-19 стала не лише викликом для сталих правових основ, а й певною можливістю та інструментом перегляду норм, адаптуючи їх під виклики часу та відповідно до потреб кінцевих бенефіціаріїв, для кого такі норми і були створені. Водночас, зауважимо, що ЄС вчасно зреагував на недопущення можливої прогалини у законодавчому регулюванні, коли б підприємства, які надають ПЗЕІ і потребують державної підтримки втратили б її або зазнали додаткових адміністративних труднощів, у той момент, коли така допомога є життєво необхідною для такого підприємства.

Якщо ж ми проаналізуємо елементи ПЗЕІ і особливості надання державної допомоги на їх фінансування в розрізі секторів ринку, то ми зможемо виокремити як спільні елементи, так і простежити зміну підходів у практиці Комісії та Суду, яка чинить зрештою вирішальний вплив на ПЗЕІ та інститут державної допомоги в цілому.

#### *Аеропорти та повітряний транспорт*

В рамках політики створення єдиного авіаційного простору ЄС та враховуючи розвиток ринку, Комісія прийняла в 2014 році Керівні принципи

(Guidelines) щодо державної допомоги аеропортам та авіакомпаніям (Керівні принципи 2014 року)[64]. Керівні принципи 2014 року замінюють та скасовують попередні керівні принципи 1994[74] та 2005 років[57] та підводять підсумки нової правової та економічної ситуації щодо державного фінансування аеропортів та авіакомпаній. Оцінка Комісії базується на її досвіді та практиці прийняття рішень, а також на її аналізі поточної ринкової ситуації в секторах аеропортів та повітряного транспорту, і, таким чином, не порушує її підхід в інших секторах. Керівні принципи 2014 року визначають умови, за яких державне фінансування аеропортів та авіакомпаній може являти собою державну допомогу у значенні статті 107(1) ДФЄС і за яких умов воно може бути оголошено сумісним із внутрішнім ринком відповідно до статті 107(3)(с) ДФЄС. Керівні принципи 2014 року застосовуються до державної допомоги аеропортам та авіакомпаніям без шкоди для законодавства ЄС, а також інших Керівних принципів Союзу щодо державної допомоги. Однак Комісія не застосовуватиме настанови щодо авіації до будь-якої національної регіональної допомоги, наданої для інфраструктури аеропорту. Подібно до Керівних принципів щодо ПЗЕІ та Рамкового рішення щодо ПЗЕІ, Керівні принципи 2014 року обмежують використання Комісією дискреційних повноважень, забезпечуючи ясність щодо принципів та пріоритетів в адміністративній практиці Комісії.

Як слушно зауважує професор Ніколедес, «вони [Керівні принципи 2014 року] не встановлюють нових правил. Застосовні правила є правилами з деталізацією пакета ПЗЕІ 2012 року. Але вони дають корисне пояснення того, як можна визначити ПЗЕІ стосовно повітряного транспорту. Для послуг повітряного транспорту ПЗЕІ має бути визначено відповідно до положень Регламенту 1008/2008 про загальні правила функціонування повітряних перевезень в ЄС. Такі місії можуть бути доручені лише щодо певних маршрутів, які не обслуговуються ринком належним чином і для яких немає альтернативних транспортних засобів у зоні їхнього охоплення»[93].

Така пильна увага Комісії до цієї галузі пояснюється тим, що більшість європейських аеропортів перебувають у державній власності та управлінні. Проте поступове завершення внутрішнього ринку призвело до зростання залучення приватних інвестицій та участі в секторі повітряного транспорту. Повна державна власність здебільшого поширена для невеликих аеропортів, оскільки вони часто є збитковими, тоді як більші аеропорти мають кращу позицію для отримання прибутку і, отже, більш придатні для приватних інвестицій. Політика державної допомоги в секторі аеропортів полягає в тому, що контроль державної допомоги має сприяти раціональному використанню державних ресурсів для політики, орієнтованої на зростання, водночас обмежуючи викривлення конкуренції, які підривають рівні умови гри на внутрішньому ринку. Інфраструктура аеропортів деяких регіонів ЄС стикається зі значним надлишком пропускної спроможності щодо попиту на пасажирів та авіакомпаній. Це означає, що контроль за державною допомогою має бути зосереджений на уникненні дублювання збиткових аеропортів та запобігання створенню надлишкових потужностей.

У Керівних принципах 2014 року, Комісія вважає, що досягнення мети забезпечення загального інтересу в сфері аеропортів та повітряних перевезень матиме місце, якщо операційна допомога збільшує мобільність громадян ЄС та зв'язок між регіонами шляхом встановлення точок доступу для рейсів всередині ЄС, сприяє регіональному розвитку, водночас, дублювання збиткових аеропортів не відповідає цілі спільного інтересу. Тому Комісія вимагає, щоб, якщо інший аеропорт із вільними пропускними можливостями розташований у тому самому районі охоплення, держава-член, яка надає послуги повітряних перевезень, повинна визначити та представити ймовірний вплив на трафік іншого аеропорту, розташованого в цій зоні. У 2016 році Комісія оцінила операційну допомогу для датського аеропорту Орхус, розташований у Тірstrupі. Орхус вважався центром освіти та досліджень, а також важливим напрямком для бізнесу. Крім того, постійне зростання

туристичного потоку вказує на те, що аеропорт буде відігравати все більш важливу роль у допомозі туристичній індустрії охопити нові цільові групи. До найближчих аеропортів відстань понад 100 км, а мінімальний час у дорозі становив приблизно 1 годину 26 хвилин на автомобілі або 3 години 31 хвилину на громадському транспорті. Тому вважалося, що оперативна допомога аеропорту Орхусу відповідає чітко визначеній цілі загального інтересу, оскільки вона сприяла регіональному розвитку, не дублюючи збиткові аеропорти в одній зоні охоплення[68]. Так само у 2017 році Комісія оцінила операційну допомогу аеропорту Франкфурт-Хан в Німеччині. Аеропорт, який розташований в районі Рейн-Гун Рак, економічно слаборозвиненому та сільському районі Німеччини, створив близько 11 000 робочих місць, а 90% його працівників проживали в цьому регіоні. Крім того, аеропорт створив значний вхідний туризм, планувалося запровадити щотижневі рейси до та з Китаю, і жодних інших аеропортів не було розташовано в тому ж районі охоплення. На цій основі Комісія дійшла висновку, що операційна допомога сприяла розвитку та пов'язаності регіону, що відповідає чітко визначеній цілі загального інтересу[78].

Керівні принципи 2014 та практика Комісії як конкуренційного відомства, передбачають, що загальне управління аеропортом може, у добре обґрунтованих державою випадках, вважатися ПЗЕІ. Однак на аеропорт можна покласти зобов'язання щодо ПЗЕІ, лише якщо виконуються дві наступні умови. По-перше, якщо без аеропорту, територія, яку обслуговує аеропорт, буде ізольована від решти ЄС настільки, що зашкодить його соціальному та економічному розвитку. По-друге, аеропорт може зникнути без підтримки держави[112]. За таких обставин Комісія вважає, що держави-члени можуть доручити аеропорту зобов'язання надавати ПЗЕІ, щоб забезпечити, щоб аеропорт залишався відкритим для комерційного руху. Однак ПЗЕІ не має охоплювати звичайний розвиток комерційних послуг повітряного транспорту (параграфи 72-73 Керівних принципів 2014 року).

При цьому, держава-член повинна продемонструвати, що економічні умови в регіоні такі, що експлуатація аеропорту не зможе покрити його витрати. У цьому ключі, такі речі, як низька чисельність населення, обмежені перспективи збільшення авіаперевезень, заходи щодо підвищення ефективності, які вже впроваджені в аеропорту, а також поступове припинення операційної допомоги в перехідний період до 2024 року вважаються підтримкою аргументу про те, що аеропорт може зникнути без державної підтримки[118] (рішення United Kingdom - Inverness Airport. параграфи 67-74). Такі умови ускладнюють доступ аеропорту до економічно стійкої роботи, а отже, значно зменшують перспективи залучення приватних інвестицій. По суті, якщо економічні умови в регіоні означитимуть, що експлуатація аеропорту не буде забезпечена задовільно та на тих самих умовах, відповідно до необхідних державних послуг, підприємствами, що працюють у звичайних ринкових умовах, аеропорт може фактично зникнути без державної підтримки. Таким чином, доручення надання ПЗЕІ такому аеропорту забезпечить регіон наданими необхідними послугами за розумних умов, яких відкритий ринок просто не може забезпечити. Тому це необхідно розглядати як елемент, який відрізняється і має особливі характеристики в порівнянні з іншими видами економічної діяльності, що надаються ринком.

Сумісність допомоги для підтримки ПЗЕІ у сфері повітряного транспорту оцінюється або на основі Рішення ЄС 2012/21 для аеропортів з річним трафіком менш ніж 200 000 пасажирів та авіакомпаній, що з'єднують острови з менш ніж 300 000 пасажирів або Рамковим Рішенням ПЗЕІ 2011 року для аеропортів та авіакомпаній з більшими річними обсягами.

Також Європейська Комісія за період пандемії вдалась до своїх повноважень видавати так звані акти «м'якого права», а саме роз'яснення та повідомлення. Одне з яких, за назвою «Огляд правил державної допомоги та зобов'язань щодо надання суспільних послуг, що застосовуються до сектору повітряного транспорту під час спалаху COVID-19», Комісія випустила 14

травня 2020 року. Нашу увагу привертає одночасно два моменти: перший – це те, що даний документ не створює нових норм права ЄС, натомість розширює тлумачення існуючих правил та перелічує правові варіанти, доступні для державного фінансування аеропортів та повітряного транспорту. По-друге, Комісія в даному документі пояснює, що державне фінансування, що надається державним органом (без зобов'язання повідомляти Комісію), може покривати різницю між фактично понесеними витратами внаслідок того, що аеропорт залишається відкритим, та витратами, які могли б виникнути у разі закриття аеропортів. Більше того, не може бути дискримінації між аеропортами на території одного суб'єкта субсидування.

Крім того, у певних випадках деякі послуги в конкретних аеропортах можуть кваліфікуватися як ПЗЕІ на час пандемії, щоб ці аеропорти могли залишатися відкритими. ПЗЕІ при цьому необхідно обмежити за часом та сферою застосування та не включати повне управління аеропортом в сферу ПЗЕІ.

Таким чином, дане роз'яснення розширює межі чинної нормативної бази, адже для будь-якої з правових систем, в тому числі і права ЄС пандемія стала викликом у рамках можливості відступу від певних зобов'язань або гнучкості існуючих правил з метою підтримки незахищених секторів. Але цей документ не вирішує кризу в довгостроковій перспективі: він не перераховує механізмів підтримки, не стосується планів виходу та повернення до нормальної діяльності після коронавірусної кризи. Ці заходи повинні бути запропоновані Комісією в окремому документі.

### *Суспільні пасажирські перевезення*

Ринок послуг з надання пасажирських перевезень завжди був неоднорідним і вимагав інших умов існування, ніж звичайні сектори: тут поєднується державний (публічний) інтерес з приватними суб'єктами, які надають такі соціально значущі послуги на замовлення держави. Ринок не завжди може адекватно відреагувати на попит з точки зору ціни та якості

наданих послуг, які замовляють публічні органи влади. Враховуючи це, в Європейському Союзі з 1960-х років було дозволено укладати контракти на надання соціально значущих послуг з перевезень громадян, компенсуючи перевізникам втрати, які вони зазнають/або зазнали б, з огляду на структурні втрати галузі (наприклад, збитковість маршруту, простій транспортних засобів, недостатня кількість пасажиропотоку, перевезення соціально незахищених верств населення).

Спеціальним Регламентом (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про послуги громадського пасажирського транспорту залізничним та автомобільним транспортом та про скасування Регламентів Ради (ЄЕС) № 1191/69 та 1107/70 (далі – Регламент № 1370/2007) було визначено, що надання послуг з громадських перевезень є публічною послугою.

Пунктом 34 преамбули Регламенту передбачено, що компенсація витрат надавачам послуг громадського пасажирського транспорту має бути такою, щоб підприємства, відповідальні за надання громадських послуг, працювали на принципах та умовах, які дозволяють їм виконувати відповідні завдання. Така компенсація може визнаватися сумісною з правилами державної допомоги за певних умов. По-перше, вона має надаватись саме для забезпечення послуг, що становлять загальний інтерес. По-друге, для уникнення спотворення економічної конкуренції вона не може перевищувати суми, необхідної для покриття чистих витрат, понесених у зв'язку з наданням таких послуг, з урахуванням отриманого доходу та розумного прибутку.

Статтею 2(а) Регламенту (ЄС) № 1370/2007 закріплено визначення терміну "громадський пасажирський транспорт", що означає послуги пасажирського транспорту загального економічного інтересу, що надаються громадськості на недискримінаційній та постійній основі. Також відповідно до статті 2(е) Регламенту (ЄС) № 1370/2007 «обов'язок публічної послуги» означає вимогу визначену або встановлену компетентним органом державної

влади з метою забезпечення послуг громадського пасажирського транспорту в загальних інтересах, яку оператор, якби він враховував власні комерційні інтереси не надав би або не надав би у тому обсязі або на тих самих умовах без винагороди.

На практиці це означає, що перевізник, укладаючи контракт з органами державної влади свідомо йде на обмеження власної «економічної свободи», права обрання кому і де надавати власні послуги, іншими словами, публічне замовлення може містити умови нерегулярних маршрутів, перевезення в нічну пору та/або віддалену місцевість, маршрути, які є комерційно непривабливим.

### *Поштові послуги*

У секторі поштових послуг Суд ЄС заявив, що послуги, включаючи збір, перевезення та розповсюдження пошти, становлять ПЗЕІ. Більше того, такі послуги мають надаватися за єдиними тарифами та за однакових умов якості на всій території кожної держави-члена[28]. Також Суд ЄС встановив, що поштові послуги повинні бути доступні для кожної людини. У деяких випадках Суд ЄС просто визнав поштові послуги ПЗЕІ, не даючи жодного пояснення, чому такі послуги становлять загальний інтерес. Деякі з цих міркувань можна знайти у таких справах, як Chronopost, у яких Суд ЄС пояснив, що надання ПЗЕІ в поштовому секторі потребує значної інфраструктури та ресурсів. Тільки тоді, коли поштова мережа охоплює всю територію держави-члена, такі послуги доступні для всіх користувачів навіть у малонаселених районах. У таких випадках можна згадати економічне визначення ПЗЕІ, а саме критерій ринкового збою, і тому з метою надавати поштові послуги всім користувачам держави-члени вирішили запровадити ПЗЕІ. Звісно, такі аргументи можна знайти в більшості справах, які стосуються ПЗЕІ, але у рішеннях, що стосуються поштових служб, цей аргумент відіграє головну роль. Необхідно підкреслити, що поштові послуги були просто визнані Судом ЄС такими основними послугами, і було очевидно, що вони класифіковані як ПЗЕІ без пояснення, враховуючи їх соціальну природу. Така

думка може бути підтверджена рішенням у справі Deutsche Post, в якому Суд ЄС зазначив, що зобов'язання щодо поштових послуг, створеними Всесвітньою поштовою конвенцією, є ПЗЕІ[45]. Поштові послуги є настільки базовими для суспільства, що їх доступність є важливою для кожного користувача в державах-членах. Більше того, останнім часом перелік ПЗЕІ у поштовому секторі ширший, ніж лише доставка пошти. У справах Deutsche Post та DHL International Суд не мав заперечень щодо таких послуг, як основна банківська діяльність, доставка матеріалів для преси за зниженими тарифами, доставка друкованих виборчих матеріалів, виплата пенсій вдома, продаж ліцензій на риболовлю або навіть отримання адміністративних штрафів через пошту – все це було визначено як ПЗЕІ[45].

#### *Енергетичний сектор*

В загальному, в енергетичному секторі в якості ПЗЕІ було визнано розподіл електроенергії. У багатьох справах, Суд ЄС неодноразово стверджував, що розподіл електроенергії має забезпечуватися безперервно по всій території держави-члена. Більше того, вона повинна задовольняти всі потреби в обсягах попиту за єдиними тарифними ставками і на рівних умовах[17]. Цю думку підтримала й Європейська комісія, яка додала, що як ПЗЕІ можна класифікувати операції національного постачання електроенергії. Вартість постачання має бути якомога нижчою та забезпечуватися соціально відповідальним чином.

У справі Hotel Cipriani, Суд ЄС заявив, що розподіл газу на муніципальному рівні є ПЗЕІ[50]. Одне з найважливіших рішень Суду ЄС було прийнято у вже згаданій справі Almelo. Суд ЄС констатував, що ПЗЕІ в електроенергетиці полягає в забезпеченні безперервним джерелом електроенергії на всій території країни всім споживачам у достатній кількості, незалежно від того, чи є вони місцевими дистриб'юторами чи кінцевими споживачами. Крім того, електроенергія повинна постачатися їм за єдиними тарифними ставками та умовами, які, на думку Суду, не можуть змінюватися

безпечно відповідно до об'єктивних критеріїв, що застосовуються до всіх споживачів. У цьому випадку ПЗЕІ було введено, щоб гарантувати електроенергію всім користувачам з двох причин. По-перше, ефективність виробництва без електроенергії в сучасній економіці просто неможлива. По-друге, така послуга як безпека постачання електроенергії має бути забезпечена. Однак необхідно сказати, що в цих справах, такі послуги були визнані як ПЗЕІ, оскільки ці справи стосувалися питання компенсації за надання таких послуг, а не помилки їх оцінки державами-членами як ПЗЕІ. В цьому світлі, варто привести як приклад справу *Camprus Oil*[39]. Хоча ця справа в першу чергу стосувалася порушення статті 34 ДФЄС, вона також розглядала питання застосування сучасної статті 106(2) ДФЄС. Справа стосувалася нафтопереробної промисловості під час нафтової кризи, коли європейські нафтопереробні заводи зіткнулися з проблемою надлишкових потужностей. Власники нафтопереробного заводу в Ірландії були змушені його закрити. Уряд Ірландії придбав нафтопереробний завод і відновив виробництво нафтопродуктів. Оскільки нафтові компанії неохоче купували продукцію з цього заводу, уряд Ірландії вимагав від нафтових компаній купувати частину своїх поставок у вітчизняних виробників. Суд ЄС пояснив, що такі продукти мають виняткове значення для сучасних економік і є основоположними для функціонування економіки всієї країни. Припинення поставок нафтопродуктів може спотворити його функціонування та вплинути на виживання жителів. Знову, деякі послуги є вирішальними для держав-членів з міркувань безпеки, які в даному випадку були дуже важливими для суспільства та для всієї країни та її інституцій.

#### *Суспільне мовлення*

З метою відповіді на питання про те як і в якій мірі положення статей 86 (2) та 87 (1) (конкуренційне право ЄС) (сучасні статті 106 (2) та 107 (1) ДФЄС) стосуються суспільного мовлення, у тому числі державного фінансування суспільного мовлення, державами-членами ЄС було підписано

Амстердамський протокол про систему суспільного мовлення в державах-членах ЄС, який став невід'ємною частиною установчих договорів ЄС і набув чинності 1 травня 1999 року. Відповідно до Протоколу, положення Договору про заснування Європейської спільноти не порушують компетенції держав-членів фінансувати суспільні послуги мовлення, якщо фінансування організацій мовлення призначено реалізувати надання цієї суспільної послуги, що її держава-член доручила, визначила та організувала, та якщо таке фінансування не впливає на умови торгівлі та конкуренції [142].

Тобто повинні збігатись дві важливі умови:

А) має бути акт доручення від держави на виконання суспільних послуг мовлення

Б) таке фінансування з боку держави не впливає на умови торгівлі та конкуренції

В 2005 році Європейська комісія видає Повідомлення Комісії про застосування правил державної допомоги до громадського мовлення (Офіційний вісник Європейського Союзу 2009-C257/01) (далі – Повідомлення Комісії)[134]. У пункті 21 Повідомлення зазначено, що суспільні мовники, як правило, фінансуються з державного бюджету або через податок на власників телерадіоорганізацій. У пункті 23 Повідомлення Комісії чітко закріплено, що компенсація витрат на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, не буде державною допомогою у разі якщо критерії, визначені Рішенням у справі Altmark, виконуються.

Відповідно до пункту 42 Повідомлення Комісії для надання державної допомоги суспільним телерадіомовникам необхідно, щоб були виконані такі умови:

✓ послуги, про які йде мова, повинні бути послугами із загальним економічним інтересом та чітко визначені як такі;

✓ відповідне підприємство повинно бути чітко визначеним органом, відповідальним за надання цієї послуги.

Щодо судової практики, то можна навести приклади кілька дійсно основних справ, які здійснили вплив на розвиток концепції ПЗЕІ в праві ЄС. Суд ЄС визнав у справі *Sacchi*, що держави-члени можуть законно визначити як ПЗЕІ послуги суспільного мовлення, щоб включати в сітку мовлення повний спектр програм для задоволення інтересів кожної з соціальної, вікової, статевої груп... виключне право, надане державою-членом підприємству здійснювати всі види телевізійних передач, навіть у рекламних цілях, може порушувати правила конкуренції та бути несумісним із Договорами, якщо це не виправдано відповідно до статті 90(2) (тепер стаття 106(2)) ДФЄС. Це також було підтверджено у справі *SIC v Commission* Суд, інтерпретуючи положення в Амстердамському договорі, заявив про те, що «система суспільного мовлення в державах-членах безпосередньо пов'язана з демократичними, соціальними та культурними потребами кожного суспільства та з необхідністю збереження плюралізму серед засобів масової інформації», як пряме посилання, зроблене державами-членами на системи суспільного мовлення, запроваджені ними і яким доручено транслювати телевізійні програми повного спектру на користь усього населення цих держав. У справі *TV2*, Суд дозволив широке та якісне визначення ПЗЕІ у сфері суспільного мовлення, наприклад, для того, щоб «забезпечити всьому населенню Данії різноманітні програми, які задовольняють вимогам якості, універсальності та різноманітності». Крім того, у рішенні *BBC Digital Curriculum* Єврокомісія погодилася, що нова онлайн-служба, яка надає інтерактивні навчальні матеріали, доступні для всіх без будь-яких витрат для шкіл і домашніх господарств, є ПЗЕІ. Така послуга мала бути доступною для всіх і мати освітнє призначення[52]. Ці два фактори мали вирішальне значення для оцінки Комісії.

У рішенні 2006/513/ЄС *FAB Fernsehen aus Berlin GmbH v Commission*, Єврокомісія заявила, що впровадження технології DVB-T для переходу на цифрові технології і, таким чином, сприяння інноваціям, посиленню

конкуренції та плюралізму не може розглядатися як ПЗЕІ, оскільки один з ринків є подібний до існуючих технологій, наприклад кабельне або супутникове мовлення, яке охоплювало ще ширший спектр користувачів[51]. З цього випадку можна сказати, що SGEI в послугах мовлення має охоплювати всю територію держави-члена та надавати послуги всім громадянам.

#### *Телекомунікаційний сектор*

У телекомунікаційному секторі рішення Суду ЄС стосувалися функціонування телекомунікаційних мереж загального користування, постачання телекомунікаційного обладнання або створення інфраструктури. У справі RTT v GB-Inno-VM Суд ЄС заявив, що використання загальнодоступної телефонної мережі, доступної для всіх користувачів, становить ПЗЕІ[20]. У цій же справі Суд ЄС відхилив як ПЗЕІ поставку мережевого обладнання. Наголошувалося, що виключення або обмеження конкуренції не виправдовується виконанням публічної послуги: досить встановити стандарти, які гарантуватимуть безпеку та сумісність обладнання. У рішенні Комісії Colt Telecom було розглянуто, чи була прийнята державна допомога відповідно до правил ДФЄС. Уряд Франції визнав як ПЗЕІ роботу високошвидкісної широкосмугової мережі в одному з районів поблизу Парижа. При цьому, область, в якій діяла така послуга, була дуже заможна, а також була охоплена іншими мережами[46]. Отже, ПЗЕІ був не єдиним сервісом, який надавав доступ до високошвидкісних мереж. Комісія відмовилася прийняти компенсацію для Colt Telecom як компенсацію за надання послуг ПЗЕІ. Крім того, Комісія наголосила, що дуже важливим фактором для визнання ПЗЕІ є неспроможність ринку (market failure), якого в даному випадку не було, оскільки подібні послуги від подібних операторів вже були на ринку. Пізніше такі висновки підтримав і Суд ЄС. Суд не тільки погодився з відсутністю неспроможності ринку, яка б виправдовувала запровадження ПЗЕІ, але й додав, що такі послуги мають бути універсальними та обов'язковими за своєю природою. Суд заявив, що високошвидкісне

Інтернет-підключення можна вважати ПЗЕІ, якщо ним охоплено все населення.

У актах щодо застосування правил державної допомоги щодо швидкого розгортання широкосмугових мереж, Комісія зазначила, що розгортання широкосмугового доступу можна класифікувати як ПЗЕІ, особливо у сільських районах та районах із недостатнім обслуговуванням, де майже немає постачальників послуг. З іншого боку, Комісія заявила, що загалом у мегаполісах такі послуги існують, і потреби в ПЗЕІ немає[75].

У вищезгаданих рекомендаціях можна знайти два приклади дуже важливих справ щодо ПЗЕІ. У першому випадку Комісія відмовилася класифікувати як ПЗЕІ розгортання та функціонування міських Інтернет-мереж, які були запроваджені в Ірландії. Комісія визнала цю ініціативу приватно-державним партнерством, орієнтованим на бізнес (European Commission Decision № 284/2005-Ireland, C(2006)436). У другому випадку, Комісія встановила, що послуги широкосмугового доступу надаються лише для бізнес-парків та організацій державного сектору, за винятком секторів, де проживають пересічні громадяни (European Commission Decision №890/2006 – France, «Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit»). У цих випадках основною причиною впровадження широкосмугових послуг була потреба громадян. У більшості випадків, як було визнано ПЗЕІ, такі широкосмугові послуги, які охоплювали всю територію даної держави-члена або її частину, де їх надавали, супроводжувались неспроможностями ринку. Важливим у цих випадках був висновок про те, що ПЗЕІ має бути важливою для усіх громадян.

#### *Сектор громадської системи охорони здоров'я*

Розглядаючи сектор охорони здоров'я, в якості ПЗЕІ, Суд ЄС класифікував послуги оптових дистриб'юторів, які постачають ліки в аптеки. Суд не надав чіткого пояснення, чому він відніс такі послуги до категорії ПЗЕІ, але фактом є те, що такі послуги є необхідними для всіх громадян. Завдяки безперервному розповсюдженню таких продуктів кожен може отримати ліки

в аптеках, розташованих у багатьох місцях кожної країни-члена Союзу. Знову ж таки, якби не ПЗЕІ, деякі аптеки, розташовані далеко від основних міст, імовірно, мали б труднощі з поставками, оскільки розповсюдження деяких ліків у такі віддалені місця не було б вигідним для оптових продавців[37].

У справі *BUPA and others vs. Commission*, Суд ЄС зазначив, що медичне страхування може бути класифіковано як ПЗЕІ. Суд наголосив, що, хоча таке страхування не є обов'язковим, воно доступне для всіх. Цей останній фактор відіграє вирішальну роль у визначенні послуги як ПЗЕІ. У даній справі, Суд також постановив, що медичне страхування є важливим для суспільства та важливим для здоров'я та життя кожного громадянина[43].

У справі *C-475/99 Firma Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz*, Суд вирішив, що транспортування хворих або постраждалих у надзвичайних ситуаціях також є ПЗЕІ [36]. Такі послуги надаються постійно та на однакових умовах по всій території. Знову ж таки, вирішальним фактором у цій справі стала безпека всіх громадян шляхом гарантованого надання медичної допомоги.

## Висновки до II розділу

Комерційний ринок характеризуються раціональною поведінкою, що означає, що для отримання максимального прибутку, підприємці будуть виходити лише на прибутковий конкурентний ринок. Щоб чітко зрозуміти стимули для приватних суб'єктів господарювання надавати товари та послуги на такому ринку, слід розуміти відмінності між приватними та суспільними інтересами. Приватні інтереси характеризуються як суперницькі, тому їх вигідно виробляти та надавати приватним підприємствам, кінцева ціль яких все рівно – максимізація прибутку. З іншого боку, суспільні інтереси, блага є неконкурентними та невиключеними, що ускладнює для приватних підприємств обмеження їх «вільного обігу» на ринку. Отже, суспільні інтереси та блага повинні закриватись безпосередньо державою як особливим соціальним і політичним інститутом. Суспільний інтерес також програє битву приватному, в тому, що потреба у суспільних благах, які потребує значна частина, якщо не вся, суспільства не можуть ефективно закриватись в умовах конкурентного вільного ринку, так як їх споживання було б занадто низьким, а ціни з урахуванням витрат на їх вироблення занадто високими. Саме тому, такі послуги, як ПЗЕІ, повинні субсидуватися, і, таким чином, має бути дозволена компенсація для надання цих послуг. Тому, на нашу думку, ПЗЕІ – це не так про послуги, які не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки, відповідно до загальноєвропейського визначення, як про послуги, які взагалі не раціонально надавати на засадах вільного і конкурентного ринку суб'єктами господарювання, іншими словами кажучи, головним оператором цих послуг все рівно залишається держава, яка користується «послугами» приватних суб'єктів господарювання, компенсуючи їм понесені витрати через інструмент державної допомоги.

З огляду на дискреційні повноваження держав-членів та особливу природу ПЗЕІ в праві ЄС, критерії необхідності та універсальності ПЗЕІ дуже різноманітні. Якщо ПЗЕІ мають бути важливими та базовими для суспільства,

щоб класифікувати їх, то такі послуги могли б включати електроенергію, воду, утилізацію відходів та телекомунікаційні послуги. Деякі послуги спочатку можна розглядати як бізнес-орієнтовані або ексклюзивні, але через деякий час вони стають широко використовуваними. Можна навіть стверджувати, що класифікація ПЗЕІ визначається розповсюдженням та попитом на певну послугу з боку громадськості. Це означає, що через деякий час послуга більше не може вважатися винятковою, а через суспільну потребу її можна класифікувати як ПЗЕІ.

ПЗЕІ — це ті послуги, які ринок не може надати кожному одержувачу, оскільки це було б не вигідно. У такій ситуації загалом такі послуги можуть приносити компаніям прибуток. Однак з економічних причин вони не зацікавлені в наданні цих послуг будь-якому зацікавленому користувачеві. Практика ЄС наголошує, що надання таких послуг компаніями за ринкових умов було б неможливим без нерівного ставлення до членів певної спільноти. Було б несправедливо, наприклад, коли одна компанія надає певні послуги, а інша отримує відмову через значні витрати на будівництво необхідної технічної інфраструктури. Критеріями для розрізнення цих послуг є їх «базова» потреба для громадськості та їх недоступність для кожної держави-члена. Коли ринок не в змозі забезпечити всім доступ до таких послуг, потрібне державне втручання. Тільки в такій ситуації є виправданим обмеження конкуренції шляхом надання державної допомоги. Водночас, поняття ПЗЕІ є змінним. Це залежить, зокрема, від потреб громадян, технологічних змін, змін на ринку та соціальних і політичних уподобань у відповідній державі-члені. Аналіз судової практики показує, що неспроможність ринку та задоволення соціальних потреб суспільства є не єдиними причинами запровадження ПЗЕІ.

Умови, які були визначені в справі Altmark для перевірки законності компенсацій на покриття витрат, понесених при наданні ПЗЕІ, гарантують, що підприємство-одержувач отримує компенсацію лише для того, щоб мати

можливість надати ПЗЕІ, з метою, щоб підприємство фактично не має реальної фінансової переваги. При цьому, компенсація не ставить одержувача в більш вигідне конкурентне становище, ніж його конкуренти, і тому конкуренція не спотворюється, а тому стаття 107(1) ДФЄС не застосовується до такого державного втручання, і немає необхідності покладатися на статтю 106(2) ДФЄС для виправдання такого заходу. Якщо критерії Altmark виконано, захід не підлягає попередньому повідомленню та затвердженню Комісією відповідно до статті 108(3) ДФЄС. Однак, якщо критерії Altmark не виконуються та дотримуються загальні умови застосування статті 107(1) ДФЄС, компенсація за надання ПЗЕІ є державною допомогою, яка, в принципі, має бути повідомлена та затверджена Комісією до її впровадження. Умови Altmark відображають вже укорінений компенсаційний підхід до фінансування ПЗЕІ, який був «обраний» Судом ЄС у своїй практиці і з часом лише посилювався, незважаючи на спроби його зміни.

При цьому, ми чітко розмежуємо і констатуємо, що ті самі компенсації, які держава платить суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність з надання ПЗЕІ надходять від податків, сплачених громадянами в державі. Очікування платників податків щодо задовільного використання публічних ресурсів є відповідно законними та мають охоплювати якісне та доступне надання послуг загального економічного та соціального інтересу. Обмеження можливостей держави щодо забезпечення базових потреб свого населення впливає прямо на її легітимність та здатність здійснювати функції, як держави, які від неї очікують її населення. Тому держава як ніхто в першу чергу зацікавлена в збереженні можливості підтримки таких суб'єктів господарювання через компенсаційний механізм, переслідуючи мету якісного надання ПЗЕІ своєму населенню.

У багатьох випадках Суд ЄС розглядав конкретну послугу як ПЗЕІ, оскільки вона була важливою для суспільства; без такої послуги жити на певній території було б важко або навіть неможливо. Крім того, у багатьох

випадках ПЗЕІ були запроваджені через забезпечення громадської безпеки. Ці випадки свідчать про те, що ПЗЕІ є тими послугами, які є незамінними для суспільства. Аналіз ПЗЕІ у різних сферах ринку показав, що деякі послуги, такі як водопостачання, електропостачання та поштові послуги, визнані настільки важливими, що їх слід запроваджувати в кожній державі-члені. Практика Суду ЄС по суті створила категорії таких послуг, які слід вважати загальними для кожного суспільства в ЄС і «змусила» інституції ЄС розробити додаткові спеціальні правила для ПЗЕІ в цих секторів, щоб максимально гармонізувати підходи до них.

Як правило, визнання тих чи інших «послуг» як ПЗЕІ в різних секторах ринку відбувалось «практично» Судом ЄС, при розгляді тих чи інших справ або Комісією, при цьому часто, причин такого визнання не вказувалось. До уваги цими інституціями беруться, на нашу думку, два основних критерії: такі послуги є необхідними для всіх громадян, і без їх визнання як ПЗЕІ, такі послуги не зможуть бути ефективно надані громадянам, а також не буде досягнуто соціальної мети - задоволення суспільного інтересу.

РОЗДІЛ 3

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАКТИКИ В СФЕРІ  
РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ  
ГОСПОДАРЮВАННЯ, ЩО НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ ЗАГАЛЬНОГО  
ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

3.1. Розвиток правового регулювання інституту державної допомоги та послуг загального економічного інтересу в Україні

До укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, українське законодавство не знало такого інституту як державна допомога, а також послуг загального економічного інтересу. До 2014 року, схожі з державною допомогою в розумінні європейського законодавства субсидії чи дотації від держави суб'єктам господарювання виділялись без якихось чітких правил та форм контролю за даною діяльністю. Черніков Д.О виділяє наступні три етапи у розвитку та становленні інституту державної допомоги: «На першому етапі (1991-2000 рр.) в цілому домінували принципи радянської системи господарювання, що полягали у наданні прямої бюджетної підтримки підприємствам. На другому етапі (2001-2005 рр.), після початку бюджетної реформи, впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі, відбулася певна модернізація державної підтримки. Законодавчі акти про її надання визначають формальні ознаки одержувачів, види підтримки, у деяких випадках визначають її часові рамки. Третій етап (2005-2010 рр.), пов'язаний із активізацією зусиль у напрямку міжнародної економічної інтеграції, позначився масштабним скороченням форм державної підтримки без продовження модернізації системи її надання, яка могла бути проведена на основі відповідного міжнародного досвіду та правових стандартів»[153, с.5-6].

В ретроспективному аналізі, ми можемо згадати спроби Антимонопольного комітету (АМКУ) ввести певні гармонізовані з європейським законодавством правила контролю за державною допомогою, а

саме в 2004 році. Нагадаємо, що в 2003-2004 політична кон'юнктура сприяла активному ухваленню нормативно-правових актів щодо адаптації українського законодавства до права ЄС (як приклад, можемо навести Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», яким і було виділено правила конкуренції, як одну із пріоритетних сфер для адаптації). В 2004 році АМКУ розроблює, а Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України Проект Закону №5469 про державну допомогу. В даному проєкті ніяких згадок про послуги загального економічного інтересу не передбачалось, натомість існувала норма про те, що дія Закону не поширюється на державну допомогу соціального характеру, а також можуть бути встановлені особливі правила надання державної допомоги з метою забезпечення національної безпеки та суспільних інтересів[141].

В 2004 році також була прийнята актуальна і на сьогодні версія Господарського кодексу України. У статті 16 Кодексу визначено, що держава може надавати дотації суб'єктам господарювання: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, та з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом. Держава може здійснювати компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі. Підстави та порядок застосування засобів державної підтримки суб'єктів господарювання визначаються законом. При аналізі цієї норми, ми можемо простежити вже певні згадки про послуги, що становлять загальний економічний інтерес, а

саме: послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, без чіткої вказівки на даний термін. Академічний тлумачний словник української мови визначає, що «дотація» - це додаткові асигнування з державного бюджету підприємству, установі або організації для покриття перевитрат та інших потреб. Саме тому, дотації є ніщо іншим як формою здійснення державною допомогою в значенні європейського законодавства та практики щодо контролю за державною допомогою. Також особливо цікавим є те, що підстави та порядок застосування засобів державної підтримки суб'єктів господарювання визначаються законом. Але на момент ухвалення такої норми статті 16 Господарського кодексу (2004 рік), ні про який окремий закон про державну допомогу, що буде відповідати усім положенням європейського конкурентного законодавства, мова не йшла, однак спроби все ж були.

Наступна спроба прийняття подібного Проєкту Закону вже сталась після парафування тексту Угоди про асоціацію, в якому передбачались зобов'язання України створити національну систему конкуренції за зразком ЄС. В 2013 році, ще до Революції Гідності, до Верховної Ради України був поданий Проєкт Закону України №2549 про державну допомогу суб'єктам господарювання, де в статті 1 пункт 13 Визначення термінів ми знаходимо легальну дефініцію послуг, що становлять загальний економічний інтерес як послуг, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, які не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки. Даний Закон був прийнятий вже 1 липня 2014 року і був промульгований новим Президентом України після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Тому як бачимо знову ухваленню такого важливого Закону передувала відповідна політична активність щодо теми європейської інтеграції, яка знову виходить на перший план.

Окрім даного визначення в Законі, термін «послуг загального економічного інтересу» наявний в Додатку XXIII до Глави 10 «Конкуренція»

Угоди про асоціацію і надається його наступна дефініція: цей термін визначає економічну діяльність, яку органи державної влади визначають як таку, що має особливу важливість для громадян, і яка не могла б здійснюватися (або здійснювалася б за інших умов) у разі відсутності державного втручання. Ця діяльність має особливі характеристики у порівнянні з загальним економічним інтересом інших видів економічної діяльності. Як бачимо, термін в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» був взятий з актуального європейського законодавства, а також Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Єдине, що лише можливо помітити, так це те, що в дефініції, наданій в Угоді про асоціацію сформульована частина більш в умовному стилі «не могла б здійснюватися або здійснювалася б за інших умов», а у профільному Законі України – в категорично негативному – «...які не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки». Деякі дослідники, наприклад О.Кулик, зазначає, що це є суттєвим і визначення «послуг, що становлять загальний економічний інтерес», який наданий у профільному Законі України не відповідає праву ЄС[127]. Також до суттєвих проблем, які заважають говорити про остаточну європеїзацію українського законодавства в сфері державної допомоги, зокрема інституту послуг загального економічного інтересу та компенсації, яка надається суб'єктам господарювання, які надають такі послуги, належать: відсутність в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» імплементації критеріїв, які Суд ЄС виробив для визначення правомірної та обґрунтованої компенсації за надання послуг загального економічного інтересу, так звані критерії Altmark[27], а також надання законодавцем Кабінету Міністрів України визначати перелік послуг загального економічного інтересу, що і було визначено ним відповідною постановою у 2018 році. Тоді як Європейська Комісія свідомо відмовилась від визначення такого переліку, адже неможливо визначати які послуги є послугами загального економічного інтересу через їх особливу природу, а також свободу визначення таких послуг державами-

членами ЄС, що було визначено у Протоколі 26 до Договору про функціонування Європейського Союзу[67].

В подальшому, АМКУ здійснювались спроби внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», адже в процесі його функціонування та застосування з 2017 року виявились суттєві прогалини, в т.ч і у відповідності принципам контролю за державною допомогою в праві ЄС. В 2018 році АМКУ розробляє та подає Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Відповідно до тексту проєкту Закону, ми можемо простежити, що визначення терміну «послуги, що становлять загальний економічний інтерес» зазнає відповідних змін, а саме, якщо було «послуги, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, які не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки», то тепер формулювання стає більш широким. Послуги, що становлять загальний економічний інтерес визначаються як послуги, які органи державної влади чи органи місцевого самоврядування визначають як такі, що мають особливу важливість для громадян та які не надаються або не можуть надаватись суб'єктами господарювання, які провадять діяльність в ринкових умовах або надаються за наявності умов, які стосуються, зокрема, вартості, цілі, якості, безперервності, частоти та доступності таких послуг, що відповідає суспільним інтересам, визначеним органам державної влади чи органам місцевого самоврядування.

Якщо порівнювати ці два визначення, можна виділити два суттєвих висновки: по-перше, визначення в проєкті Закону більш наближене до європейського регулювання, адже держави-члени мають широкий розсуд у визначенні даної послуги як ПЗЕІ, а також розраховувати компенсацію за їх надання відповідно до правил конкуренції в ЄС. По-друге, з цієї дефініції випливає дискреційне право органів місцевого самоврядування визначати перелік ПЗЕІ, що особливо важливо в умовах реформи децентралізації для

нашої держави, а також ставить під сумнів необхідність існування списку послуг, які б визнавались урядом як ПЗЕІ.

Також в даному проєкті Закону України ми бачимо суттєві зміни в підходах до визначення компенсації підприємствам за надані послуги, що становлять загальний економічний інтерес, що в свою чергу не вважається державною допомогою і не підпадає під дію даного Закону (так звана концепція Altmark).

Тобто АМКУ запропонувало замість виведення з-під дії Закону усіх випадків надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг (загальна норма, яка не релевантна практиці в ЄС та не відповідає зобов'язанням за Угодою про асоціацію) закріпити на законодавчому рівні критерії Altmark, а також прибрати норму про надання права визначати список послуг, що становлять загальний економічний інтерес Кабінету Міністрів України.

Відповідно до змін до ч.2 статті 6 в пропонованому Проєкті Закону України, Кабінет Міністрів України наділяється правом визначати не список таких послуг, а критерії оцінки допустимості державної допомоги, зокрема щодо послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Але проєкт Закону України у такій редакції не був розглянутий Верховною Радою України, і з огляду на систематичні прогалини, які були виявлені в ході виконання та застосування діючого Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» було вирішено підготувати нову редакцію Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», яка б відмінила в свою чергу дію Закону 2014 року і замінила б її.

10 червня 2021 року у Верховній Раді України був зареєстрований Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення контролю та моніторингу державної допомоги суб'єктам

господарювання» за номером №5648. Автори даного проєкту заявляють, що він був розроблений з метою «приведення національного законодавства до правил контролю і моніторингу державної допомоги, що закріплені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, а також удосконалення встановленого правового регулювання з метою ефективного функціонування системи контролю і моніторингу державної допомоги».

Що стосується ПЗЕІ, то в пояснювальній записці до даного проєкту Закону йде мова про наступне: «запропоновані зміни заповнюють прогалини, які існують у чинному Законі. Так, статтею 3 чинного Закону передбачено, що перелік послуг, що становлять загальний економічний інтерес, встановлюється КМУ, однак такий підхід концептуально не відповідає нормам законодавства ЄС, відповідно до яких, компенсація за надання послуг оцінується або як не державна допомога, або як допустима державна допомога».

З цього робимо попередній висновок, що все ж первинна редакція Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» відіграла свою роль започаткування традиції європейського контролю за сферою державною допомогою України, але не стала тим міцним фундаментом для розвитку цього інституту в Україні. Цьому сприяли наступні причини: по-перше, це фрагментарність наближення до європейського законодавства в сфері державної допомоги – ще на момент прийняття Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», по-друге, неврахування актуальних тенденцій щодо зміни підходів до правового регулювання даного інституту в самому ЄС: з 2013 року інститут державної допомоги в ЄС перебуває в режимі реформування, і спеціально започаткована програма повинна розробити новий пакет законодавчих актів щодо регулювання державної допомоги в ЄС до 2022 року, а в контексті коронавірусної кризи, цей термін був подовжений до 2023 року.

Застосовуючи порівняльний метод норм щодо ПЗЕІ, що є об'єктом нашого дослідження, можна виокремити наступні зміни, які відрізняють цей Проект Закону від попереднього Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» 2018 року.

1) Уточнено поняття «незначною державної допомоги» (правило *de minimis*) – тепер законодавцю пропонується визначити, що незначна державна допомога – це не лише «державна допомога одному суб'єкту господарювання, сукупний розмір якої незалежно від її форми та джерел не перевищує за будь-який трирічний період суму, еквівалентну 200 тисячам євро, визначену за офіційним валютним курсом, встановленим Національним банком України, що діяв на останній день фінансового року», а й державна допомога одному суб'єкту господарювання, з урахуванням відносин контролю, сукупний розмір якої незалежно від її форми та джерел не перевищує за будь-який трирічний період суму, еквівалентну 500 тисяч євро для суб'єктів господарювання, які надають послуги, що становлять загальний економічний інтерес.

Дана норма була взята з положень конкурентного права ЄС, а саме Регламенту №360/2012/ЄС, який містить правила про застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до допомоги *de minimis*, наданої підприємствам, які надають послуги, що становлять загальноекономічний інтерес (ПЗЕІ). Відповідно до положень Регламенту №360/2012/ЄС, допомога нижче певного порогу (правило *de minimis*: допомога не повинна перевищувати 500 000 євро протягом будь-якого періоду протягом трьох фінансових років), що надається підприємствам для надання послуг загального економічного інтересу, вважається такою, що не відповідає всім критеріям статті 107 (1) ДФЄС та отже, звільняється від вимоги щодо повідомлення (*notification*) відповідно до статті 108 (3) ДФЄС, за певних умов. Даний регламент являє собою значне спрощення як для органів державної влади, так і для постачальників послуг, оскільки він суттєво зменшив

адміністративний тягар надання державної компенсації підприємствам при низькій вартості ПЗЕІ. Тому внесення цієї норми до Проекту Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» стало ще одним кроком до наближення нашого законодавства до права ЄС в сфері конкуренції.

2) Розширюється легальне тлумачення критеріїв Altmark, про які вже згадувалось неодноразово, зокрема: перший критерій щодо того, що суб'єкт господарювання, що отримує компенсацію, повинен фактично виконувати зобов'язання щодо надання таких послуг, а послуги повинні бути чітко визначені договором, регуляторним, чи іншим актом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, відтепер і, на відміну від попередньої редакції Проекту Закону, доповнюється чітким переліком складових частин, які повинен містити даний акт: зміст і тривалість зобов'язань з надання ПЗЕІ; назву суб'єкта господарювання і, де це необхідно, територію, на яку поширюються його послуги; перелік будь-яких виключних або спеціальних прав, які було надано державним органом влади чи органом місцевого самоврядування суб'єкту господарювання щодо ПЗЕІ; методику розрахунку компенсації, контролю та перегляду компенсації; механізм для уникнення і повернення надмірної компенсації.

3) Кабінет Міністрів України наділяється правом визначати критерії оцінки допустимості державної допомоги на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, якщо компенсація не відповідає критеріям Altmark.

Тобто, в даній редакції проекту Закону, Кабінет Міністрів України, по-перше, не визначає перелік послуг загального економічного інтересу, що повністю відповідає практиці ЄС, по-друге, визначає критерії оцінки допустимості державної допомоги не щодо всіх послуг, що становлять загальний економічний інтерес, а лише щодо тих, які не відповідають чотирьом критеріям справедливо обґрунтованої компенсації, так званим критеріям Altmark. Таким чином, відновлюється правова логіка: спочатку

АМКУ перевіряє державну допомогу у вигляді компенсацій на послуги загального економічного інтересу на відповідність критеріям Altmark, і лише в разі їх невідповідності ухвалює рішення про перехід до наступного етапу аналізу на можливу допустимість такої державної допомоги, керуючись майбутніми, в разі ухвалення Закону і відповідної Постанови, критеріями оцінки допустимості державної допомоги (відповідно до європейської практики – так званими «guidelines» – керівними настановами – низку яких для різних секторів в різні часи прийняла та випустила Європейська Комісія).

На рівні підзаконних нормативно-правових актів, склалась наступна ситуація.

В 2018 році на виконання абзацу третього пункту 2 частини другої статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову №420 від 23 травня 2018 року «Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес», яким було визначено лише послуги у сфері функціонування ринку електричної енергії та послуги у сфері функціонування ринку природного газу.

В грудні 2018 року, Кабінет Міністрів України вніс зміну до переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 420, доповнивши його пунктом 3 про послуги у сфері надання житлово-комунальних послуг:

- послуги з централізованого опалення, послуги з постачання теплової енергії;
- послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з постачання гарячої води;
- послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого водопостачання;
- послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), послуги з централізованого водовідведення;

- послуги з вивезення побутових відходів, послуги з поводження з побутовими відходами.

Відповідно до практики ЄС, як це вже зазначалось вище і підтверджено в працях інших науковців, послуги загального економічного інтересу є гнучким інструментом, і кожній державі надається свобода дій у визначенні таких послуг, водночас поважаючи загальноєвропейські правила щодо конкуренції. Як правило, кожен випадок такої державної допомоги у вигляді компенсації на покриття витрат, пов'язаних з послугами загального економічного інтересу розглядається антимонопольними органами держав-членів ЄС та Європейською Комісією окремо і враховуються усі аспекти. Тому складання будь-яких списків з переліком послуг загального економічного інтересу явно не відповідає сучасній практиці ЄС, а тому має бути модифікований. Про це ж і зазначає Асоціація міст України, яка представляє більшість органів місцевого самоврядування в якості найбільшого органу, майданчику для співпраці між різними місцевими владами усіх регіонів України. Зокрема, з 2018 року, Асоціація узагальнює практику і звертається за роз'ясненнями до АМКУ щодо правильного застосування положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». В 2020 році Асоціація на підставі узагальненої практики надання такої державної допомоги усіма органами місцевого самоврядування, направила листа до АМКУ та до Міністерства розвитку громад з пропозицією модифікувати Постанову №420 і доповнити її новими послугами, що становлять загальний економічний інтерес.

В листі вказано, що «відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», органи місцевого самоврядування можуть надавати державну допомогу лише після отримання позитивного рішення Антимонопольного комітету України. Отримання такого висновку є довготривалою процедурою та може займати у часі більше 8 місяців. Така ситуація призводить до затримки реалізації майже всіх місцевих програм,

неможливості оперативного надання фінансової підтримки комунальним підприємствам на забезпечення життєдіяльності громад. Разом з тим у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачається, що його дія не поширюється на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг (перелік таких послуг встановлюється Кабміном). Вкрай важливим є наповнення цього Переліку суспільно важливими напрямками діяльності комунальних підприємств, що забезпечують надання якісних суспільних благ жителям муніципалітетів.

Асоціація міст України надіслає пропозиції щодо розширення переліку послуг, які становлять загальний економічний інтерес, затвердженого постановою Кабміну від 23.05.2018р. №420, такими послугами:

- послуги з благоустрою населених пунктів;
- послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, а також послуги з управління житловим фондом;
- ритуальні послуги;
- послуги з організації шкільного та дошкільного дитячого харчування;
- послуги з виробництва дитячого харчування на молочній основі для дітей віком до 2 років;
- послуги з виробництва та технічного обслуговування спеціального автотранспорту;
- послуги з перевезення пасажирів громадським транспортом;
- послуги (роботи) зі встановлення приладів комерційного обліку теплової енергії та водопостачання».

Більшість з цих послуг АМКУ вже визнає послугами, що становлять загальний економічний інтерес за принципом “case by case” – у кожній справі окремо, наближуючи саме європейський підхід. Сподіваємось, що відповідний Проект

Закону про внесення змін до Закону України буде ухвалено Верховною Радою України, і постанова №420 від 23.05.2018 року буде скасована і замінена на Постанову, яка затвердить відповідні критерії для визначення допустимості державної допомоги на послуги, що становлять загальний економічний інтерес.

3.2. Наближення та європеїзація українського антимонопольного законодавства до законодавства ЄС в сфері державної допомоги та послуг загального економічного інтересу

Наближення законодавства України до права ЄС є центровим елементом для повного виконання Угоди про асоціацію, зокрема для запровадження поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Одним з завдань Угоди про асоціацію є запровадити умови для посиленних економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, як це визначено у Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») Угоди, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС.

В якості теоретичного дискурсу розглянемо значення поняття адаптації, наближення законодавства та їм подібні терміни. Угода про асоціацію не знає широкого застосування терміну «гармонізація», натомість використовується поняття «адаптація», «законодавче зближення», «визнання міжнародних стандартів», «транспозиція» тощо.

За визначенням С.В.Грищака, апроксимація (лат. *approximate* — наближати) - процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою наближення положень національного законодавства до положень актів законодавства іншої держави, групи держав або міжнародної спільноти загалом[124,с.273]. М.Швейцер визначає гармонізацію як предметне наближення національних правових приписів до встановлених Союзом

стандартів шляхом скасування відмінностей у національному законодавстві[80]. Р.А.Петров визначає, що зближення законодавства третьої країни із законодавством ЄС може здійснюватись шляхом прийняття загальних правил та мінімальних стандартів, метою котрих є сприяння росту конкурентоспроможності економіки третьої країни в ЄС. Зближуючи національне законодавство із законодавством ЄС, третя країна може використовувати методи гармонізації та взаємного визнання, тобто прийняти технічні санітарні та промислові стандарти ЄС, гармонізувати власне законодавство із загальними правилами, встановленими директивами ЄС [133, с.30].

В офіційних документах часто використовується термін «адаптація». Відповідно до положень Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу від 11 червня 1998 року, адаптація полягає у зближенні законодавства України із сучасною європейською системою права. Вона передбачає реформування правової системи України та поступове приведення її у відповідність з європейськими стандартами. Адаптація – це в основному процес «з одностороннім рухом».

В ще діючому до цього часу Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» 2005 року, надано легальне визначення слова «адаптація» як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*»[138].

Гомонай В.В. вказує, що йде мова про приведення національного законодавства у відповідність з вимогами законодавства Європейського Союзу. Інакше кажучи, кожен, хто вступає в цей Союз, має грати за його правилами. У національному законодавстві має місце підміна європейських правових термінів і понять, зокрема й терміна «адаптація». Тож слід зважати на те, що адаптація є складовою правової інтеграції. Адаптація трактується як пристосування тих чи інших явищ до навколишнього середовища, умов

існування; зміна їх форми чи змісту під впливом зовнішніх або внутрішніх чинників.

У юридичному словнику «адаптація», зокрема Гомонай В.В. трактує це як пристосування чинних внутрішньодержавних правових норм до нових міжнародних зобов'язань без внесення будь-яких змін до його законодавства.

Ю. Капіца зазначає, що в праві ЄС уживаються терміни «наближення» та «гармонізація». У випадку «наближення» йдеться про досягнення того чи іншого рівня відповідності. Зі свого боку, «гармонізація» може означати як досягнення певної ідентичності норм права держав - членів Євросоюзу через прийняття регламентів ЄС, так і визначення цілей, єдиних для держав-членів, через прийняття директив ЄС[126].

За Р.А. Петровим, транспозиція фіксованого «*acquis communautaire*» в правові системи третіх країн означає, що сторони зовнішніх угод ЄС приймають на себе зобов'язання щодо застосування і, можливо, навіть імплементації «*acquis communautaire*», зафіксованого в момент формального підписання угоди. Однак обсяг і зміст фіксованого «*acquis communautaire*» не виключає їх подальшого перегляду і розширення в ході розвитку і зміцнення двосторонніх відносин між ЄС та іншими країнами. Це процес, який має на мету досягнення «адаптації», «зближення», «гармонізації», «уніфікації» з правом ЄС чи іншої міжнародної організації, і передбачає застосування багатьох методів і способів задля досягнення мети переносу «*acquis*» ЄС у правові системи третіх країн[133].

Що стосується терміну «європеїзація», який часто застосовується в науковому та публіцистичному дискурсі, говорячи про гармонізації українського законодавства з правом ЄС, то слід зауважити наступне.

Дослідник С.Г. Сміт визначає, що європеїзація – це процес розповсюдження та перейняття європейських норм, цінностей та переконань у часі та просторі серед європейських держав загалом, включно із країнами ЄС[111].

Британський вчений Р.Ладрек в 1994 році, проаналізувавши досвід європейської інтеграції як вже актуальних на той час членів ЄС, так і країн-кандидатів в члени, вивів своє визначення «європеїзації» як поступовий процес, який переорієнтовує напрям та форми (внутрішніх) політик до того рівня, коли політична та економічна динаміка Європейської Спільноти стає частиною організаційної логіки національної політики та її творення[87, с.69].

К. Радаеллі, визначення якого найчастіше використовується іншими вченими, описує європеїзацію як «складний процес творення, поширення та інституціоналізації формальних і неформальних правил, процедур, політичних парадигм, стилів, «того, як робляться справи», і спільних переконань та норм, які спочатку визначаються та утверджуються в політичному процесі ЄС, а потім включаються в логіку внутрішньодержавного дискурсу, політичних структур і державної політики[101].

Так, наприклад, коли Економічний валютний союз (ЄВС) був офіційно запроваджений Маастрихтським договором у 1992 році, країни-члени могли підписати лише якщо їхні національні центральні банки були незалежними; це чинило тиск на німецький Бундесбанк, щоб він завершив своє перетворення, оскільки він уже фактично був незалежним протягом кількох років, але Франція, навпаки, перебувала під величезним тиском щодо реформування свого контрольованого державою Банку Франції, якщо вона бажала приєднатися до ЄВС, як вона сподівалася. Таким чином, на фундаментальному рівні європеїзація є корисною для демонстрації того, як політика ЄС змушує держави проводити внутрішні реформи.

Це було у випадку Німеччини, якщо ми розглядаємо сферу регулювання телекомунікації: Німеччина звикла до великої монополії на ринку державних телекомунікаційних операторів, але тодішні правила ЄС кінця 1980-х і початку 1990-х років забороняли монополії та вимагали чесної конкуренції в цій сфері. Можна було б припустити, що така зміна в політиці спричинила б

величезний тиск на Німеччину, щоб вона змінила свою політику, але така зміна вже розглядалася місцевими учасниками як частина більш широкої програми лібералізації ринку, і тому Німеччина змогла застосувати ці існуючі методи до нав'язаних ззовні реформ, щоб обмежити незручності та підтримувати певний рівень контролю над змінами. Український дослідник Рудік О. зазначає, що «...європейські дослідники дали більш вузьку дефініцію європеїзації, визначивши її як процес формування, поширення та інституціоналізації формальних та неформальних правил, процедур, парадигм політики, стилів, способів дії, спільних переконань і норм, які спершу були визначені та затверджені під час прийняття рішень в ЄС, а згодом інкорпоровані в логіку внутрішніх дискурсів, особливих рис, політичних структур та напрямів державної політики держав-членів. Хоча дане визначення і не є остаточним, саме воно підкреслює важливість аналізу змін не лише на виході політичної системи, тобто в державній політиці, але й у базових структурах та нормах[130].

Ми можемо зробити висновок про те, що європеїзація ніяким чином не може бути зведена до понять гармонізації чи наближення законодавства (тобто взятий лише нормативний аспект). Саме тому, коли ми кажемо про європеїзацію інституту державної допомоги та послуг загального економічного інтересу в українській правовій системі, ми в першу чергу маємо на увазі їх транспонування (перенесення) і побудову «з нуля» відповідно до європейських стандартів з залученням міжнародної технічної допомоги. Враховуючи, що правила конкуренції є однією з основних складових асquis, то в умовах переходу європейської інтеграції України до такого етапу як відкриття перемовин про вступ і подальші виконання умов наближення законодавства, виявляється особливо важливим «європеїзація» конкурційного законодавства України, зокрема інституту державної допомоги.

Щодо наближення законодавства (апроксимації), на легальному рівні в ЄС, ми можемо згадати такий документ як «Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation» 1998 року, але який оновлюється і останньою є редакція від 2 серпня 2019 року. Найбільш цікавою є вступна теоретична частина. Пункт 1 розкриває нам основні дефініції, пов'язані з процесом «апроксимації», а саме: наближення законодавства (апроксимація) є унікальним обов'язком членства в Європейському Союзі. Це означає, що країни, які прагнуть вступити до Європейського Союзу, повинні узгодити свої національні закони, правила та процедури, щоб забезпечити дію всієї сукупності законодавства ЄС, що міститься в *acquis*. Тобто термін «апроксимація» є цілісною системою і складається з певних компонентів, про які зазначається нижче.

Оскільки зобов'язання щодо апроксимації продовжується і після вступу, процес наближення до приєднання стає можливістю для країн організувати свої інститути та процедури та навчати своїх співробітників для щоденних процесів та відповідальності з питань прийняття, впровадження та застосування законодавства Європейського Союзу. В документі визначається три ключові елементи: по-перше, прийняти або змінити національні закони, правила та процедури таким чином, щоб вимоги відповідного законодавства ЄС були повністю включені до національного правового порядку. Цей процес відомий як транспозиція. Незважаючи на те, що країни мають значний розсуд у виборі найбільш відповідного національного механізму, цей розсуд в деяких аспектах обмежений загальними принципами законодавства Союзу. По-друге, забезпечити інститути, процедури та відповідні бюджети, необхідні для виконання законів та нормативних актів, це так званий процес імплементації. По-третє, забезпечити необхідний контроль та санкції, щоб забезпечити повне та належне дотримання закону, і своєчасне внесення правок, якщо певний нормативний акт не працює (правозастосування)[73].

Саме тому, користуючись усіма результатами цієї довготривалої дискусії, а також саме для спрощення розуміння такого складного юридичного процесу, ми будемо користуватись терміном «наближення» (approximation), так як, по-перше, на нашу думку, він якнайповніше розкриває процес приведення законодавства України у відповідність з правом ЄС в Угоді про асоціацію, по-друге, користуючись логікою, встановленою в самому ЄС – кожне наше зобов'язання складається умовно з трьох частин – це транспонування (перенесення норм), їх імплементація (тобто створення стійкої системи виконання), а також забезпечення (правозастосування та виправлення можливих недоліків), і остання, найпростіша причина – це юрислінгвістичне спостереження – в англійському тексті Угоди про асоціацію, в статті 256, Україна взяла на себе зобов'язання саме здійснити апроксимацію (shall approximate), тобто наблизити власне законодавство.

Закріплені підходи до гармонізації законодавства України з правилами ЄС щодо конкуренції, зокрема інституту державної допомоги, в Угоді про асоціацію відрізняються від інших «угод нового типу», які були укладені іншими членами Східного Партнерства: з Грузією та Молдовою.

Стаття 217 ДФЄС закріплює право Союзу укладати угоди про асоціацію: «Союз може укладати з однією чи кількома третіми країнами чи міжнародними організаціями угоди, що встановлюють асоціацію, яка передбачає взаємні права й обов'язки, спільні дії та спеціальні процедури». Цей тип угод є дуже цікавим тим, що по-перше Союз майже необмежений у питанні, на які сфери поширювати дію такого договору: в залежності від стану та системи відносин між сторонами, це може бути як вузькоспеціалізовані сектори, так і усі питання, які входять до регулювання *acquis* ЄС. Саме з Україною, Грузією та Молдовою в 2014 році були укладені угоди про асоціацію, які передбачають створення всеохоплюючої та поглибленої зони вільної торгівлі. Також будь-які міжнародні угоди, які укладає ЄС з третіми державами є джерелами права ЄС та структурним елементом *acquis* ЄС. Тому

висвітлення питання правового регулювання державної допомоги та послуг загального економічного інтересу в контексті наближення законодавства третіми країнами з правом ЄС було би не повне без врахування і особливостей таких угод.

Угода про асоціацію між ЄС та Молдовою передбачає правила щодо державної допомоги в статтях 339-344. В статті 339 наводиться загальна клаузула про несумісність державної допомоги, як і в Угоді про асоціацію з Україною, так і в конкуренційному праві ЄС, зокрема в Договорі про функціонування ЄС - державна допомога, надана Союзом або Республікою Молдова, або за рахунок ресурсів однієї зі Сторін, у будь-якій формі, яка спотворює або загрожує спотворенням конкуренції, надаючи перевагу певним підприємствам чи виробництву певних товарів та послуг та впливаючи на торгівлю між Сторонами, несумісна з цією Угодою. Державна допомога оцінюється на основі критеріїв, що випливають із застосування правил конкуренції, що застосовуються в ЄС, зокрема статті 107 Договору про функціонування Європейського Союзу та інструментів тлумачення, прийнятих інституціями ЄС, у т.ч. відповідна практика Суду Європейського Союзу. Тобто ми бачимо чітке посилання на право ЄС як основи для нормативного тлумачення та правозастосування правил щодо державної допомоги. Відповідно до статті 341 Угоди про асоціацію з Молдовою, сторони ухвалюють у відповідних випадках законодавство щодо контролю за державною допомогою. Вони також створюють або підтримують у відповідних випадках функціонально незалежний орган, на який покладено повноваження, необхідні для контролю державної допомоги. Водночас слід зауважити, що жодного посилання на послуги загального економічного інтересу як винятку з правила про несумісність державної допомоги в тексті Угоди з Молдовою немає. Єдиний встановлений в Угоді виняток – це сфери рибальства та сільського господарства, що є особливо чутливими сферами для Молдови.

На виконання положень Угоди про асоціацію, зокрема статті 341, Молдова прийняла Закон про державну допомогу, який імплементує статті 101-109 ДФЄС, а також основні регламенти в сфері конкуренції. Цікавим є той факт, що Молдова прийняла цей закон в 2012 році, ще до підписання Угоди про асоціацію, але після її парафування, таким чином, вже почавши її виконання в сфері конкуренції. Особливо важливим є також провести аналіз положень як Закону про державну допомогу, так і певних підзаконних актів для можливості комплексного бачення ситуації з гармонізацією європейського конкурентного права в країнах, які підписали Угоди про асоціацію з ЄС.

В статті 5 Закону про державну допомогу Молдови, йде про мова про те, що державна допомога, яка надається на компенсації суб'єктам господарювання, які надають ПЗЕІ може бути визнана допустимою з звичним конкурентним середовищем (ринком) за умови якщо вона відповідають усім вимогам, які висунуті в рішеннях (регламентах), ухвалених Радою з конкуренції, а також які враховують наступні умови: мета та обсяг державної допомоги; умови надання такої допомоги; категорії бенефіціаріїв допомоги; відповідні порогові значення, умови, що регулюють накопичення державної допомоги; моніторинг державної допомоги. Тобто, будучи рамковим законом про державну допомогу, даний акт слід розглядати в комплексі з підзаконними нормативно-правовими актами, які прийняті на вимогу його положень[89].

В якості інституційної реформи, в 2013 році Молдова ухвалює рішення про створення Ради з конкуренції, на яку в тому числі покладаються зобов'язання щодо контролю за інститутом державної допомоги.

Зокрема, за відсутності конкретних зобов'язань з наближення конкретних актів права ЄС в сфері конкуренції, Рада з конкуренції розробляє і подає на затвердження Уряду 12 різних регламентів з правил оцінки допустимості державної допомоги в різних сферах, в тому числі, окремий регламент щодо державної допомоги на компенсації суб'єктам господарювання, які надають ПЗЕІ[102] – документу, якого немає поки в

Україні через певні законодавчі прогалини. В даному Регламенті вміщені правила, за яким Рада з конкуренції оцінює допустимість державної допомоги на компенсації суб'єктам господарювання, які надають ПЗЕІ. В преамбулі до Регламенту, слід відзначити, що Рада з конкуренції перераховує основні джерела конкуренційного права ЄС, на основі яких був розроблений даний документ, а також згадуються вже відомі критерії Altmark. В пункті 1, де перераховані загальні положення, слід відзначити, що даний Регламент застосовується до державної допомоги у вигляді компенсації, яка надається бенефіціаріям, яким було доручено надавати послуги у сфері загального користування, включаючи повітряний та морський транспорт, але не застосовується до сектору наземного транспорту, державної служби, телерадіомовлення та сільського господарства. Тобто послуги загального економічного інтересу в сфері наземного транспорту (автомобільного в т.ч – так звані суспільно важливі послуги з перевезення пасажирів, а також телерадіомовлення) виключаються з-під дії цього Регламенту, так як регулюються окремими документами Ради з конкуренції.

В пункті 7 переходяться критерії Altmark, за якими Рада з конкуренції Молдови виносить рішення про допустимість державної допомоги в сфері ПЗЕІ. Якщо державна допомога не відповідає даним критеріям, контролюючий орган все рівно може ухвалити рішення про допустимість такої допомоги, якщо, по-перше, державна допомога є необхідною для функціонування ПЗЕІ; б) державна допомога безпідставно не викривляє нормальну конкуренцію. Подальший текст Регламенту в більшості норм співпадає з текстом Повідомлення Комісії щодо застосування правил Європейського Союзу щодо державної допомоги до компенсації, наданої за надання послуг загального економічного значення, що говорить про те, що Молдова пішла шляхом прямої транспозиції норм права ЄС в сфері конкуренції, а саме вторинного законодавства для максимального нормативно-правового зближення з правом ЄС.

В свою чергу, Угода про асоціацію з Грузією взагалі не має положень, які б зобов'язували Грузію гармонізувати власне антимонопольне законодавство в частині державної допомоги. Натомість, стаття 206 Угоди за назвою «Субсидії» передбачає, що термін субсидії Сторони будуть розуміти і тлумачити так, як це викладено в Угоді СОТ про субсидії та компенсаційні заходи, а також забезпечують прозорість у сфері субсидій. З цією метою кожна Сторона звітує кожні два роки перед іншою Стороною про правову основу, форму, суму або бюджет і, де це можливо, одержувача субсидії, наданої її урядом або державним органом стосовно виробництва товарів. Стосовно ж послуг, норма сформульована більш гнучко і зобов'язує негайно надавати інформацію, що стосуються конкретних субсидій на послуги лише на прохання іншої Сторони. Тобто положення про право конкуренції в Угоді з Грузією виписані максимально вузько і не створюють таких широких зобов'язань з гармонізації європейського конкурентного права як в Угодах з Україною чи Молдовою. Послуги загального економічного інтересу взагалі не згадуються в Угоді з Грузією: згадка про субсидії, які виділяються на послуги не несе в собі зобов'язальний безумовний характер, натомість Сторони погодилися розкривати таку інформацію і обмінюватись даними про такі субсидії, в разі якщо буде запит одній Стороні від іншої. Натомість це не означає, що Грузія не бажає імплементувати європейське конкурентне законодавство в свою національну правову систему.

М. Емерсон і Т.Ковзірідзе у посібнику за назвою «Поглиблення відносин Грузія-ЄС: що, чому та як?» описують наступний розвиток конкурентного законодавства в Грузії: «...розділ політики конкуренції Угоди про асоціацію не містить конкретних посилань на законодавство ЄС для наближення Грузією. Це означає, що відповідні органи Грузії мають значний ступінь дискреції щодо того, як визначати та здійснювати власну політику конкуренції. Новий Закон 2012 року про вільну торгівлю та конкуренцію був розроблений у тісній співпраці з експертів Шведського управління з питань

конкуренції та складено відповідно до практики ЄС. Подальші зміни до закону були внесені у 2014 році, охоплюючи такі сфери: положення про державну допомогу, що охоплюють загальні правила щодо порядку надання державної допомоги, державна допомога *de minimis*»[72].

Проаналізувавши текст Закону Грузії про конкуренцію (з відповідними правками від 2020 року), ми бачимо, що, по-перше, на відміну від України, положення про державну допомогу інкорпоровані в загальний закон про конкуренцію, а не винесені в окремий нормативний акт; по-друге, звертаємо увагу на визначення «державної допомоги» - в Законі Грузії державна допомога супроводжується рівнозначним, на думку законодавця, терміном «субсидії» та визначається як надання вибіркової економічної переваги підприємству шляхом перерахування бюджетних коштів або державних ресурсів або надання інших пільг надавачем державної допомоги. Відповідно до практики ЄС, визначення «державної допомоги» охоплює більш широке поле дій держави, державного втручання в економіку, ніж «субсидії» - це все говорить про те, що Грузія дійсно обрала дискреційний шлях побудови власної системи конкурентного законодавства.

Що стосується послуг загального економічного інтересу, то в даному Законі відсутнє визначення таких послуг в контексті державної допомоги. В статті 12 Закону Грузії про конкуренцію, яка регулює правила щодо державної допомоги немає жодного посилання про такі послуги або послуги публічного чи соціального характеру як це ми можемо бачити в різних документах ЄС, а також в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»[88].

Нормативною основою для зближення законодавства України у сфері конкуренції, зокрема державної допомоги, є статті Угоди про асоціацію, а також відповідні підзаконні акти – постанови Кабінету Міністрів України.

Статті 262-267 Угоди про асоціацію з Україною, на відміну від Угоди з Молдовою та Грузією, є більш вичерпними щодо державної допомоги: лише в

Угоді про асоціацію з Україною згадуються положення, перенесені із законодавства ЄС про послуги загального економічного інтересу. Додаток XXIII до Угоди про асоціацію містить глосарій термінів для правильного застосування та тлумачення Сторонами найважливіших умов законодавства ЄС про державну допомогу, одним з яких є послуги загального економічного інтересу.

Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» визначено, що він не поширює свою дію на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг, що становлять загальноекономічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг.

Пунктом 14 частини першої статті 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам підприємницької діяльності» визначено, що ПЗЕІ – це послуги, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, які не можуть бути надані на комерційній основі без державної підтримки. З огляду на наведене вище визначення, ПЗЕІ може включати послуги, які відповідають таким умовам:

1) пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян; 2) не може надаватися на комерційній основі без державної підтримки.

Однак частина четверта статті 262 Угоди про асоціацію передбачає, що підприємства, уповноважені надавати послуги, що становлять загальний економічний інтерес або які мають характер прибуткової монополії, підпадають під дію правил, що містяться в частині 2 Глави 10 Угоди, оскільки застосування таких правил не перешкоджає виконанню, юридично чи фактично, конкретних завдань, покладених на них. Пояснення термінів, використаних у частині 2 розділу 10, наведено в Додатку XXIII до глави 10 Угоди про асоціацію.

У параграфі (с) Додатка XXIII зазначено, що термін «послуги загального економічного інтересу» визначає економічну діяльність, яку державні органи

визначають як таку, що має особливе значення для громадян і яка не надаватиметься (або надаватиметься за інших умов), якщо не було державного втручання. Діяльність повинна мати особливі характеристики порівняно із загальним економічним інтересом інших видів економічної діяльності. Європейського Союзу, зокрема, відповідна судова практика Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші застосовні адміністративні акти Союзу.

План заходів від 17 вересня 2014 року був скасований Постановою Кабінету Міністрів України «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» від 25 жовтня 2017 року. Даною Постановою був затверджений новий План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – План заходів від 25 жовтня 2017 року), який містить перелік завдань та кроків щодо імплементації положень Угоди.

25 жовтня 2017 року було затверджено новий План дій щодо імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншого боку, який містить список завдань і кроків.

План заходів у розрізі послуг загальногосподарського інтересу містить лише одне завдання № 853 «Визначення переліку послуг загальногосподарського інтересу». Це завдання було виконано у 2018 році, але як реалізацію - його не можна вважати, оскільки Європейська комісія свідомо відмовилася визначити такий перелік, оскільки неможливо визначити, які послуги є послугами загального економічного інтересу через їх особливий характер та свобода визначення таких послуг державами-членами ЄС, як це

визначено в Протоколі 26 до Договору про функціонування Європейського Союзу.

Окремим аспектом ми можемо розглянути питання впливу Угоди про асоціацію в контексті правового регулювання конкуренції на інші міжнародні угоди, які укладає Україна. І найбільш актуальним наразі зараз є аналіз Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії.

Вихід Великої Британії з ЄС підняв безліч питань майбутнього у відносинах з багатьма акторами в світі. Не виключення і наша держава. Відносини України та Великої Британії на стратегічному рівні регулювала Угода про асоціацію між ЄС та його державами-членами, а також Україною до 31 січня 2020 року. Після офіційного виходу з ЄС, Велика Британія розпочала активно переговори з Україною щодо майбутньої угоди для врегулювання всього комплексу відносин, а також зони вільної торгівлі. 8 жовтня 2020 року Президент України Володимир Зеленський і Прем'єр-міністр Великої Британії Борис Джонсон підписали Угоду про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії (надалі – Угода з Великобританією). Так як Угода з Великобританією є новою як для теоретичного вивчення, так і для практичного застосування, існує актуальність огляду її норм у порівняльному аспекті з Угодою про асоціацію з ЄС (яка залишалась чинною для інших 27 держав-членів ЄС). Зокрема, для даної роботи, ми обрали такий аспект як державна допомога з двох причин: по-перше, інститут державної допомоги в рамках галузі конкуренційного права є дуже важливим для розвитку економіки, бюджетної дисципліни, а також побудови зони вільної торгівлі, яка без конкурентних правил не буде ефективно функціонувати. По-друге, Угода з Великобританією є двосторонньою угодою і не передбачає апріорі зобов'язань щодо наближення

законодавства України, так як маємо справу з національними правовими системами, а не наднаціональною особливою правовою архітектурою, якою є право ЄС та в ширшому розумінні *acquis* ЄС, і особливе конкурентійне право ЄС як окрема система норм щодо регулювання конкуренції на внутрішньому ринку ЄС.

Отже, при первинному текстуальному аналізі норм Угоди з Великобританією щодо правил надання державної допомоги (ст. 250-254), можемо зробити висновок, що основою для їх написання виступила саме Угода про асоціацію з ЄС з наступними відмінностями:

а) В статті 250 Угоди з Великобританією про загальні принципи закладена норма щодо несумісності державної допомоги, яка спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів з належним функціонуванням цієї Угоди в тій мірі, в якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами[97]. В даній статті, на відміну від статті в Угоді про асоціацію з ЄС, відсутні будь-які винятки з даного загального принципу, що притаманно праву ЄС. Окрім того, відсутня норма про виключення з-під дії конкурентійних правил підприємств, які уповноважені надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес, Вони, за загальним правилом, підпорядковуються даним нормам лише в тій мірі, в якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для них.

б) Стаття 252 стосується тлумачення правил, що застосовуються до державної допомоги. Цікавим для нас є те, що Угода про асоціацію з ЄС чітко встановлює, що для тлумачення правил державної допомоги Сторони будуть використовувати відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Європейського Союзу[151]. Натомість Угода з Великобританією, як це логічно впливає з двостороннього

характеру міжнародної угоди, зазначає, що будь-які сумніви в тлумаченні норм будуть вирішуватись відповідно до національних законодавств Сторін. Нагадуємо, що Угода про асоціацію, відповідно до статті 9 Конституції України є частиною нашого національного законодавства, а тому усі майбутні суперечки щодо інтерпретації норм Угоди з Великобританією в частині правил державної допомоги повинні вирішуватись в т.ч. і на основі права ЄС.

в) Однією з визначальних рис Угоди з Великобританією є також відсутність статті щодо чітких правил наближення законодавства в сфері національної системи контролю за державною допомогою. Натомість в статті 250 Угоди з Великобританією є відсилка до визначення термінів, які вміщені в цій частині та тлумачиться в Додатку XVIII. При перегляді дефініцій, зокрема такої як послуги загального економічного інтересу, розуміємо, що вони повністю взяті зі сталої практики права ЄС.

Таким чином, основою для написання правил, що стосуються надання державної допомоги в Угоді з Великобританією стала Угода про асоціацію з ЄС. Серед основних рис правового регулювання даного інституту в Угоді з Великобританією можемо виокремити наступні:

- 1) Рецепція основних дефініцій, які необхідні для правильного застосування норм щодо державної допомоги з усталеної практики права ЄС
- 2) Імпліцитне відсилання до правил конкурентного права ЄС та норм Угоди про асоціацію при виникненні суперечок щодо тлумачення тих чи інших положень Угоди
- 3) Відсутність нормативного комплексу щодо наближення законодавства через двосторонній характер угоди, а також з урахуванням того факту, що правила ЄС щодо державної допомоги і так є частиною національного законодавства двох сторін через різні інструменти.

Таку ж думку підтверджують і українські науковці К.В.Смирнова та І.А.Березовська, стверджуючи, що як і в угоді України з ЄС, в угоді з Британією віддзеркалені положення, що стосуються конкуренції та

субсидій/державної допомоги задля забезпечення існування відкритої та чесної конкуренції для обох сторін. Для порівняння, в тексті УА без відсилки до додатків міститься дуже детальний порядок наближення національного законодавства України до законодавства ЄС. Такі деталізовані положення виключені з угоди з Британією, однак ці виключення жодним чином не змінять порядок застосування права ЄС через залишення відповідних положень у національному законодавстві сторін[150].

3.3. Перспективи зміни існуючих парадигм в практичному розумінні та застосуванні норм щодо державної допомоги та послуг загального економічного інтересу в Україні

Законом України «Про Антимонопольний комітет України» визначено, що одним з основних завдань АМКУ є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції. зважаючи на непоодинокі звернення надавачів та отримувачів державної підтримки, АМКУ узагальнивши отримані питання, має право надавати роз'яснення щодо питань, які стосуються його безпосередньої компетенції. В 2018 році АМКУ видає Роз'яснення від 20.03.2018 № 4-рр/дд «Стосовно послуг, що становлять загальний економічний інтерес (ПЗЕІ)». Дане роз'яснення акумулює в короткому викладі усі чинні правила ЄС щодо ПЗЕІ, а саме конститутивні елементи та критерії для визначення ПЗЕІ, критерії Altmark, при задоволенні яких компенсація обґрунтованих витрат за надання ПЗЕІ не становитиме державну допомогу суб'єктам господарювання і два наслідки: позитивний і негативний наслідок. Позитивний наслідок розуміється як «відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» дія Закону не поширюється на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням ПЗЕІ, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг», тобто якщо така компенсація задовольняє чотири критерії Altmark. В

свою чергу, негативний наслідок поширюється на усі інші випадки: у випадку якщо компенсація обґрунтованих витрат за надання ПЗЕІ не відповідає 4 кумулятивним критеріям, наведеним у пункті 2 резолютивної частини цих роз'яснень, такий захід становитиме державну допомогу суб'єктам господарювання. Важливо також зазначити, що АМКУ продовжує співпрацю з проектом технічної допомоги ЄС «Підтримка Антимонопольного комітету України у впровадженні правил державної допомоги» (далі – Проект SESAR), який вносить левову частку у процесі гармонізації українського законодавства і побудові системи контролю за конкуренцію подібну європейській. Підготовка роз'яснень щодо застосування законодавства про державну допомогу в т.ч. неможлива без ефективної міжнародної технічної допомоги та експертної підтримки.

Україна, головною метою якої, є входження в європейські структури такі як ЄС в якості повноправного члена, все же знаходиться у несприятливій соціально-економічній ситуації, вихід з якої можливий за допомогою досить жорстких заходів з реформування відповідних соціальних інститутів та сфер суспільного життя, зокрема такі чутливі сфери як суспільні пасажирські перевезення, послуги суспільного мовлення та ін., які і в ЄС підпадають під особливе регулювання та знаходяться у фокусі уваги Суду ЄС та Європейської Комісії. З огляду на відповідне посилення соціальної напруги, все ж покроково ведеться робота в напрямі узгодження політики в даній сфері відповідно до встановлених правил в ЄС – і як результат Антимонопольний комітет України почав ухвалювати перші рішення щодо допустимості державної допомоги на покриття компенсацій суб'єктам господарювання, яким доручено надати послуги, що становлять загальний економічний інтерес.

Одним з таких аспектів є налагодження системи державної підтримки комунальних транспортних підприємств з боку державних та місцевих органів влади за кошти платників податків, яка підпадає під визначення «державної допомоги» і повинна надаватись з урахуванням та чітким дотриманням

правил, передбачених Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а також відповідними актами ЄС або ж звільнитись від такого контролю в разі надання відповідної підтримки на виконання послуг загального економічного інтересу.

Врахування даних правил ЄС в Україні є прямим зобов'язанням за Угодою про асоціацію, саме тому, Антимонопольний комітет України має певну практику та напрацювання в справах пов'язаних з наданням компенсацій суб'єктам господарювання, які надають послуги з пасажирських перевезень. Відповідно до статті 368 Глави 7 Розділу V Угоди про асоціацію співробітництво між сторонами – Україною та ЄС має на меті сприяння реструктуризації та оновленню транспортного сектору України і поступовій гармонізації діючих стандартів та політики з існуючими в ЄС, зокрема шляхом впровадження заходів, викладених у Додатку XXXII. Додатком XXXII Угоди про асоціацію передбачено зобов'язання щодо імплементації Україною Регламенту (ЄС) № 1370/2007.

Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» встановлено, що послуги, що становлять загальний економічний інтерес, – послуги, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, що не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки. Відповідно до пункту 2 частини другої статті 3 даного Закону, дія цього Закону не поширюється на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг.

Саме тому, будь-які компенсації з державного/місцевого бюджету на покриття таких витрат, або на підтримку статутної діяльності комунального підприємства, яке надає такі послуги з пасажирських перевезень розглядаються АМКУ на предмет дотримання усіх умов надання такої державної допомоги за вже класичною в праві ЄС концепцією Altmark. Для того, щоб таке фінансування було визнано АМКУ як компенсація за послуги, що надаються

суб'єктами-одержувачами для здійснення публічних обов'язків, мають бути виконані такі умови: суб'єкт господарювання повинен виконувати зобов'язання з обслуговування населення, і ці зобов'язання чітко встановлені та визначені; параметри, на підставі яких розраховується компенсація, визначені заздалегідь об'єктивним і прозорим способом; компенсація не є надмірною і не перевищує необхідної суми для покриття всіх або частини витрат, понесених суб'єктом господарювання під час надання послуг загального економічного інтересу; суб'єкт господарювання, який надає ці послуги, повинен бути обраний шляхом проведення процедури публічних закупівель. Якщо така процедура не була дотримана, рівень необхідної компенсації визначається на основі аналізу витрат, які є типовими для цього суб'єкта господарювання, і належним чином забезпечений транспортними засобами для здійснення цих послуг, враховуючи відповідний дохід підприємства та розумний прибуток.

До прикладу, розглянемо рішення АМКУ щодо визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції, яку Вінницька міськрада надавала комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія» на компенсацію збитків від безкоштовного перевезення громадян у святкові дні.

У цьому знаковому рішенні АМКУ чітко посилається на Регламент (ЄС) 1370/2007 як обґрунтування свого рішення про незаконність державної допомоги, а також визнав, що послуги громадського транспорту очевидно підпадають під пункт 14 частини першої статті 1 Закону, а саме як послуги, що становлять загальний економічний інтерес, – послуги, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, що не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки. Відповідно до пункту 2 частини другої статті 3 Закону, дія цього Закону не поширюється на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг. Але, АМКУ підкреслює, що

«Департамент енергетики, транспорту та зв'язку Вінницької міської ради повідомив, що укладає тимчасові договори з перевізниками, які надають послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування, що у свою чергу суперечить пункту 2 статті 5 Регламенту, в якому зазначено, що будь-який компетентний орган місцевого самоврядування, якщо це прямо не заборонено національним законодавством, може приймати рішення про самостійне надання послуг громадського пасажирського транспорту, а також може прямо укласти договори про надання громадських послуг із відокремленими підприємствами, щодо яких орган місцевого самоврядування здійснює такий же контроль, яким він володіє по відношенню до власних підрозділів». Саме тому, відсутність конкурсу під час визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування є порушенням статті 43 Закону України «Про автомобільний транспорт» і, як наслідок, такі дії призводять до спотворення конкуренції.

Знаковою ця справа є також тому, що це вперше, коли АМКУ виграв судовий розгляд в усіх трьох інстанціях, і в рішенні Верховного Суду є пряме посилення на право Європейського Союзу: в п.77 Рішення від 31 березня 2020 року у справі №640/65/19 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду зазначає, що неможливість кваліфікації послуг, що надаються Комунальним підприємством «Вінницька транспортна компанія» як послуги, що становлять загальний економічний інтерес, унеможлиблює застосування положення щодо не поширення Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», як це передбачено пунктом 2 частини другої статті 3 цього Закону до фінансової підтримки - дотації на покриття збитків від надання послуг пасажирським автомобільним транспортом загального користування, включаючи втрати від безкоштовного перевезення пасажирів муніципальним автотранспортом у дні відзначення загальнодержавних, загальноміських, новорічних та інших свят та заходів, яка

надається Комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія» у розмірі 407772,20 тис. грн, відповідно до Комплексної Програми розвитку міського пасажирського транспорту на 2018 - 2023 роки», що затверджена рішенням Вінницької міської ради від 22 грудня 2017 року № 1003 (зі змінами від 23.02.2018 № 1081).

Така неможливість кваліфікації зумовлена невідповідністю даної державної допомоги тесту Altmark, який провів АМКУ на етапі дослідження справи, а саме суб'єкт господарювання, який надає ці послуги, повинен бути обраний шляхом проведення процедури публічних закупівель. Якщо така процедура не була дотримана, рівень необхідної компенсації визначається на основі аналізу витрат, які є типовими для цього суб'єкта господарювання, і належним чином забезпечений транспортними засобами для здійснення цих послуг, враховуючи відповідний дохід підприємства та розумний прибуток.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у іншій справі №640/21523/19 за касаційною скаргою Антимонопольного комітету України ухвалив рішення про визнання державною допомогою підтримку, яка надається відповідно до рішення Київської міської ради від 13 грудня 2018 року № 416/6467 «Про бюджет міста Києва на 2019 рік», Програми економічного і соціального розвитку міста Києва на 2018 - 2020 роки, затвердженої рішенням Київської міської ради від 21 грудня 2017 року № 1042/4049 комунальним підприємствам, які виконували функції замовники (КМДА) для проведення капітальних ремонтів, реконструкції, будівництва закладів освіти, закладів охорони здоров'я, об'єктів благоустрою, житлових будинків з об'єктами соціальної сфери, інженерних мереж, адміністративних будівель, об'єктів спортивної інфраструктури та Київського зоологічного парку. Верховний Суд, проаналізувавши усі матеріали, вирішив скасувати Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 грудня 2019 року і постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 18 березня 2020 року у справі №640/21523/19 - у частині задоволення позовної вимоги

про визнання, що така підтримка не є державною допомогою, на тій підставі, що дія Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не поширюється на підтримку господарської діяльності, пов'язану з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг та дотримання чотирьох критеріїв Altmark.

Суди першої та апеляційної інстанцій зазначили, що КМДА, є повноважним органом, до компетенції якого належить вирішення питання щодо виконання функцій замовника на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів комунальної власності, шляхом надання цих функцій профільним комунальним підприємствам. Приймаючи рішення про виконання функцій замовника комунальними підприємствами, Київська міська державна адміністрація діяла на підставі і у межах повноважень та у спосіб, визначений чинним законодавством, а виконання функцій замовника через комунальні підприємства є саме безпосереднім здійсненням господарської діяльності органу місцевого самоврядування через комунальну установу, про що є пряма вказівка чинного законодавства. А тому, в цьому випадку, для виконання функцій замовника будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів соціальної інфраструктури проведення конкурсу не вимагається. Суди також вказали на дотримання чотирьох критеріїв Altmark у цій справі.

АМКУ навів аргументи також, що суд першої інстанції не мав права визнавати підтримку комунальним підприємствам для здійснення функцій замовника такою, що не є державною допомогою, оскільки це є виключним повноваженням АМКУ як Уповноваженого органу відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», що свідчить про безпідставне втручання суду першої інстанції в дискреційну компетенцію органів Комітету

Верховний Суд вирішив, що приймаючи рішення про виконання функцій замовника комунальними підприємствами, КМДА діє на підставі і у межах повноважень та у спосіб, визначений чинним законодавством, а виконання функцій замовника через комунальні підприємства є саме безпосереднім здійсненням господарської діяльності органу місцевого самоврядування через комунальну установу, про що є пряма вказівка чинного законодавства. А тому, у контексті обставин цієї справи, для виконання функцій замовника будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів соціальної інфраструктури проведення конкурсу не вимагається. Фактично комунальні підприємства, які є третіми особами у цій справі, задовольняють потреби територіальної громади міста Києва в об'єктах виробничої інфраструктури та виконує завдання органу місцевого самоврядування щодо доступності цієї інфраструктури, а отже надають послуги, що становлять загальний економічний інтерес, що підтверджує висновки судів попередніх інстанцій про те, що дія Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не поширюється на діяльність комунальних підприємств з виконання функцій замовника.

Таким чином, Верховний Суд визнав таку підтримку державною допомогою, і залишив без змін рішення попередніх судів у іншій частині, зокрема, щодо визнання протиправним та скасування рішення Антимонопольного комітету України, що така державна допомога є недопустимою для конкуренції відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Рішення АМКУ №423-р щодо суспільно важливих послуг з перевезення, яке потрібно навести як приклад, демонструє інший підхід. У рішенні АМКУ від 03 липня 2020 №423-р «Про розгляд справи №500-26.15/14-20-ДД про державну допомогу», Управління соціального захисту населення Слов'янської міської ради надало державну допомогу у вигляді субсидії та поточних трансфертів на компенсацію витрат за пільговий проїзд електротранспортом

окремих категорій громадян Комунальному підприємству «Слов'янське тролейбусне управління» Слов'янської міської ради. АМКУ у даному рішенні зробила аналіз надання такої державної допомоги, застосувавши тест Altmark, а також розглянула питання про те, чи є такі послуги тими, що становлять загальний економічний інтерес.

На питання щодо віднесення транспортних послуг до ПЗЕІ, АМКУ відповідала наступне: відповідно до визначення ПЗЕІ, наведеного в Законі, до ПЗЕІ можуть бути віднесені послуги, які відповідають таким умовам:

- пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян;

- не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки.

Згідно з частиною другою статті 14 Закону України «Про міський електричний транспорт» установлення тарифів на проїзд у транспорті здійснюється з урахуванням необхідності забезпечення беззбиткової роботи перевізників та забезпечення захисту малозабезпечених громадян. У разі встановлення рівня тарифу, який не покриває витрат, пов'язаних з перевезенням пасажирів, втрати перевізника компенсуються уповноваженим органом, яким затверджуються тарифи, за рахунок коштів відповідних бюджетів. Саме тому, з урахуванням визначення в пункті 14 статті 1 Закону та відповідного тлумачення в актах законодавства ЄС поняття ПЗЕІ, здійсненого відповідно до статті 264 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, *перевезення пасажирів громадським транспортом, а саме електротранспортом (поїздами метрополітену), пов'язане із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, що не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки та є послугами загального економічного інтересу.*

Щодо оцінки заходу державної підтримки на відповідність критеріям у справі Altmark, в цьому рішенні склалась цікава правова ситуація, а саме: АМКУ визнало, що перший критерій Altmark було досягнуто частково, а три останні – не досягнуто взагалі. І за логікою, така державна підтримка повинна

бути визнана такою, що не є компенсацією обґрунтованих витрат на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, відповідно до частини другої статті 3 Закону України про державну допомогу суб'єктам господарювання, та не є державною допомогою.

Але посиляючись на частину першу статті 6 Закону України про державну допомогу суб'єктам господарювання, відповідно до якої державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для цілей, зокрема, виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру (але не містить жодної згадки про ПЗЕІ), АМКУ робить наступний висновок: з урахуванням визначення в пункті 14 статті 1 Закону України про державну допомогу суб'єктам господарювання та відповідного тлумачення в актах законодавства ЄС поняття ПЗЕІ, здійсненого відповідно до статті 264 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, перевезення пасажирів громадським транспортом, а саме електротранспортом, пов'язане із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, що не можуть надаватися на комерційній основі без державної допомоги - така державна допомога може бути визнана допустимою відповідно до частини першої статті 6 Закону.

Водночас, якщо критеріїв у справі Altmark не дотримано, для проведення відповідної оцінки допустимості державної допомоги під час надання послуг громадського транспорту для оцінки використовується Регламент 1370/2007/ЄС про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами.

Провівши відповідно аналіз на відповідність тексту Регламенту, АМКУ постановив, що враховуючи викладене, державна допомога у формі субсидії та поточних трансфертів на компенсацію витрат за пільговий проїзд електротранспортом окремих категорій громадян, пільги яким гарантовано державою, а саме: виплату оплати праці, відрахування на соціальні заходи, оплату електроенергії, КП «Слов'янське тролейбусне управління» на період з

01.01.2020 по 31.12.2024 сумі загальним обсягом 75 000 000 грн, є допустимою для конкуренції відповідно до статті 6 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», за умови виконання надавачем допомоги таких зобов'язань, зокрема розробити та затвердити Методику розрахунку компенсації на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, відповідно до частини четвертої статті 263 Угоди, а також вимог, що містяться в додатку до Регламенту (ЄС) № 1370/2007 23 Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею та автомобільними шляхами.

В результаті, Слов'янська міська рада ухвалила рішення від 16.12.2020 № 1756 про затвердження Методики розрахунку компенсації за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес - перевезення пасажирів міським пасажирським транспортом загального користування у м. Слов'янську саме на виконання рішення АМКУ, про що і зазначено у вступній частині рішення.

Водночас, такі Методики розрахунку компенсації є вже в багатьох містах України, зокрема Луцьк, Хмельницький, Сєверодонецьк – і це далеко неповний перелік – і усі ці Методики були розроблені на підставі наказу АМКУ при розгляді справ про надання державної допомоги міськими радами цих міст своїм комунальним підприємствам.

Варто згадати, що відносно недавно, АМКУ видав Роз'яснення від 09.12.2021 № 3-рр/дд «Щодо надання підтримки суб'єктам господарювання, які надають послуги пасажирських перевезень міським електричним транспортом» на підставі власної узагальненої практики. Підтвердивши у власному Роз'ясненні важливість та значення критеріїв Altmark, АМКУ приходить все ж до іншого знакового висновку: «правозастосовна практика свідчить, що в більшості випадків, які розглядав Комітет, чотири критерії Altmark не задовольнялись. Насамперед, тому що договори про організацію з надання послуг на перевезення пасажирів міським електричним транспортом

не були укладені між перевізниками й органами місцевої або державної влади, або у випадку укладення таких договорів термін їх дії не охоплював період надання державної підтримки. По-друге, тому що надавачі державної допомоги не надавали достатніх обґрунтувань того, що компенсацію на надання послуг, які становлять загальний економічний інтерес, було визначено заздалегідь об'єктивним і прозорим способом, що вона є обґрунтованою, і, відповідно, державна підтримка не може вважатися такою, що не є державною допомогою».

Водночас, такі чутливі послуги як суспільні перевезення не можуть залишатись без державної підтримки, тому АМКУ повертається до аналізу державних заходів на предмет вже не відповідності компенсації критеріям Altmark і як наслідок рішення про визнання таких заходів не державною допомогою, а на предмет можливості визнання такої державної допомоги допустимою. Зрештою, якщо і критерії допустимості теж не виконуються в повному обсязі, АМКУ, застосовуючи свою власну широку компетенцію, може «в разі, якщо вимог Регламенту (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги пасажирських перевезень залізничним і дорожнім транспортом повністю не дотримано, надавати надавачу державної допомоги зобов'язання, які він має виконати в передбачений Антимонопольним комітетом України термін».

Це все може слугувати свідченням прямого виконання зобов'язань Україною положень Угоди про асоціацію в сфері державної допомоги, а також застосування права ЄС в українському правопорядку. У вступній частині рішення Слов'янської міської ради зазначено про правову основу прийняття даного документу, а саме: з метою визначення порядку проведення розрахунків сум компенсаційних виплат за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, відповідно до частини четвертої статті 263 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-

членами, з іншої сторони від 16.09.2014 року, вимог, що містяться в додатку до регламенту (ЄС) №1370/2007 Європейського Парламенту і ради від 23 жовтня 2007 року «Про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею та автомобільним транспортом».

Також АМКУ імпліцитно «розширює» перелік послуг загального економічного інтересу через свою практику, тоді як в Постанові Кабінету Міністрів України №420 про затвердження переліку ПЗЕІ – такі послуги як транспортні послуги або послуги суспільного мовлення – просто відсутні.

Все більш актуальним питанням в Україні ми чуємо побудову системи незалежного суспільного мовника – і з 2014 року, за підтримки Ради Європи та Європейського Союзу, Україна зробили вражаючі трансформаційні кроки в цьому напрямі. Водночас залишається питання, які в Європейському Союзі мають суттєве значення – а саме фінансування суспільного мовлення та його підтримку з боку держави. Враховуючи, з однієї сторони – необхідність забезпечення його незалежності, в т.ч. від держави, а з іншої – суспільну мету донесення інформації суспільству без впливу окремих сил на редакційну політику, яка повинна бути підтримана державою, постають важкі дилеми - і вони усі вирішуються в канві інституту державної допомоги та послуг суспільного інтересу.

Саме тому, значна відповідальність у розвитку практики та нагляду за правильним застосуванням правил щодо вирішення питання про державну допомогу суспільним мовникам лягає на плечі конкуренційних органів, зокрема, Антимонопольний комітет України (АМКУ)

АМКУ вже розглядав декілька справ щодо державної допомоги суспільним телерадіомовникам регіонального масштабу в Україні: справи № 500-26.15/39-18-ДД від 25 квітня 2019 року [143]; № 500-26.15/33-20-ДД від 14 травня 2020 року [144]; № 500-26.15/86-20-ДД від 11 лютого 2021 року [145].

Проаналізувавши дані рішення, можна прийти до наступних висновків:

АМКУ, посилаючись на право Європейського Союзу в частині ПЗЕІ, постановляє, що послуги повинні бути адресовані громадянам або бути в інтересах суспільства в цілому та не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки, а також наводить роз'яснення профільного ЦОВВ у даній сфері, а саме Міністерства інформаційної політики України (лист № 09-04/03 від 27.08.2019) (вх. № 6-01/9905 від 28.08.2019), «...статтею 49 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» передбачено порядок розповсюдження офіційних повідомлень та іншої обов'язкової інформації. З огляду на роль засобів масової інформації у розвитку держави та громадянського суспільства, забезпечення права громадян на доступ до інформації, вважаємо, що послуги комунальних телерадіоорганізації пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян». Тобто АМКУ визнає послуги громадського мовлення як послуги, що становлять загальний економічний інтерес з проведенням послідовного аналізу кожного випадку в кожній справі на тест Altmark.

АМКУ, дійшовши висновку про недотримання кумулятивно усіх критеріїв Altmark, переходить до аналізу на можливість визнання такої державної допомоги допустимою, так як, відповідно до Повідомленні Комісії, діяльність служби громадського мовлення покликана забезпечити всебічне висвітлення суспільно-політичного життя міста, регіону, країни, тобто підкреслюється суспільна мета, яка виходить на перший план у питанні дослідження сумісності та правомірності надання державної допомоги в межах відповідного ринку. Показово є те, що в даних рішеннях АМКУ не звертається до Переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №420, де такі послуги як послуги громадського мовлення відсутні. Натомість АМКУ самостійно проводить аналіз та визначає які з послуг є послугами, що становлять загальний економічний інтерес. Простежується еволюція від рішення 2019 року до рішення в 2021 році, що стосується умов АМКУ для

визнання державною допомогою допустимою для послуг громадського мовлення, а саме: наказ АМКУ органам місцевого самоврядування визначити такі послуги загального економічного інтересу щодо громадського мовлення відповідним нормативним актом / договором (Меморандумом), у якому повинні бути чітко визначені: зміст та тривалість надання послуг (протягом всього терміну виконання відповідних обов'язків), чітке визначення послуг; характер спеціальних чи виняткових прав, що надаються для надання послуг; опис механізму компенсації та параметрів для розрахунку й перегляду компенсації (методики) за надання послуг; заходи щодо уникнення надання надмірної компенсації та повернення компенсації у випадку надання компенсації.

Тобто все, те, що підпадає під існуючу практику ЄС в рамках першого критерію Altmark, а також положень рішення Європейської комісії від 20.12.2011 та Рамкового повідомлення щодо ПЗЕІ. Варто також відмітити, що дане зобов'язання щодо нормативного акту, і його змісту як легальної основи для початку надання таких послуг планується закріпити на рівні Закону в новій редакції Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

### Висновки до розділу 3

Таким чином, незважаючи на спроби ухвалити профільний Закон України про державну допомогу ще у 2004 році, реальне просування в європеїзації даного інституту, і взагалі його створення як такого за європейськими правилами відбулось лише в 2014 році з ухваленням Закону України про державну допомогу суб'єктам господарювання, а активне його впровадження почалось лише в 2017 році. Наразі дослідники та практики в даній сфері виявляють структурні проблеми, зокрема нормативного характеру, які потрібно змінити якнайшвидше для подальшого гармонійного розвитку даного інституту в Україні, а також задля виконання власних зобов'язань за Угодою про асоціацію. Зміни до чинного законодавства України про державну допомогу, в разі їх прийняття, потребуватимуть подальшого посилення на рівні підзаконних актів, а також практики впровадження контролюючого органу - АМКУ, а тому ця тема залишає багато місця для подальших досліджень.

Було показано, що ефективність системи нормативного регулювання послуг загального економічного інтересу та державної допомоги на компенсації для їх виконання викликає відверті сумніви та не може відповідати всім прийнятим критеріям Altmark. В цілому положення Закону, що стосуються ПЗЕІ, містять декілька суперечливих моментів, серед яких:

1) будь-який перелік, встановлений КМУ, необов'язково повністю відповідатиме всім вказаним вище критеріям, яким має відповідати захід, щоб бути віднесеним до ПЗЕІ;

2) будь-який перелік, встановлений у певний момент часу, може потребувати внесення змін у разі зміни умов (законодавчих, договірних домовленостей тощо) з певним суб'єктом господарювання, пов'язаних з наданням ПЗЕІ. Таким чином, слід уникнути ризику існування єдиного переліку протягом невизначеного часу;

3) у разі відсутності переліку ПЗЕІ з будь-якої причини уся діяльність, пов'язана з їх наданням може вважатися державною допомогою. Відповідно потребує ex-ante оцінки на допустимість для конкуренції, що як наслідок, затягуватиме час до початку надання ПЗЕІ, вимагатиме надмірних та непотрібних зусиль від надавачів і отримувачів державної допомоги та АМКУ як уповноваженого органу.

Україна, Грузія та Молдова мають схожі правові інструменти для поглиблення інтеграції до ЄС – Угоду про асоціацію. Але враховуючи різний економічний та ресурсний потенціал цих держав, вони мають різний обсяг зобов'язань, що так яскраво видно на прикладі інституту державної допомоги, що був нам проаналізований. Водночас такі відмінності не заважають цим країнам, через наявний розсуд влади, імплементувати європейське законодавство про державну допомогу, і роблять це майже ідеально. Усі три країни мають проекти допомоги ЄС у технічній та експертній апроксимації, які допомагають конкуруючим національним органам впроваджувати європейські стандарти в національні правові системи, що значно підвищує ефективність такого наближення. Україна з найбільшою кількістю зобов'язань має як законодавчі прогалини, так і суперечності в законодавстві ЄС про державну допомогу та послуги загального економічного інтересу, а також певні дисбаланси на вторинному рівні. Дві інші країни - Грузія та Молдова - з меншими зобов'язаннями також по-різному наближають своє законодавство, але Молдова досягла найбільшого прогресу у питанні відповідності нормативно-правових актів про державну допомогу суб'єктам господарювання, які надають послуги загального економічного інтересу, правилам, встановленим в ЄС. Подальші кроки цих країн щодо вступу до ЄС демонструватимуть готовність синхронізувати їхні реальні наміри, потенціал та можливості, але вже зараз видно, що різна кількість зобов'язань, що містяться в Угодах про асоціацію, може зіграти негативну роль у цьому процесі. Необхідно враховувати той факт, що конкуренційне законодавство є

одним із наріжних каменів у процесі вступу до ЄС та аналізу на відповідність членству – коли третя країна вже отримує статус кандидата в члени ЄС.

Водночас неможливо не зазначити роль АМКУ у процесі виконання статті 263 Угоди про асоціацію: по суті, її рішення про допустиму або незаконну державну допомогу, яку надають міські ради українських міст своїм комунальним підприємствам містять приписи затвердити методику розрахунку компенсації за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, або встановлюються інші зобов'язання, тобто через такий механізм «активізують» імплементації норм права Європейського Союзу та процес виконання зобов'язань їх безпосередніми дестинаторами в обмін на визнання їх підтримки, яка підпадає під ознаки «державною допомогою» допустимо.

## ВИСНОВКИ

1. Було досліджено, що правила державної допомоги є частиною Договору про функціонування ЄС та одним з інститутів в рамках конкуренційного права Союзу, щодо якого він має виключні повноваження та компетенцію. ДФЄС регулює чесну конкуренцію в рамках внутрішнього ринку, оскільки конкурентні ринки необхідні для оптимального економічного розвитку і, отже, суспільного добробуту. Статті про конкуренцію усувають бар'єри для торгівлі в усіх державах-членах, гарантують, що компанії не спотворюють ринки картелями та обмежувальною практикою, а також гарантують, що уряди не спотворюють ринки через субсидії, гранти та інші різновиди державної допомоги, за винятком випадків, перелічених в ДФЄС (винятки з загального принципу несумісності державної допомоги з внутрішнім ринком), наприклад, коли такі дії держави відповідають інтересам широкої громадськості та задовольняють суспільний інтерес. Якби держави-члени могли вільно і неконтрольовано надавати субсидії, гранти або інші форми сприятливого фінансового режиму окремим компаніям або підприємствам, існував би неминучий ризик того, що ці підприємства мали б несправедливу перевагу над конкурентами, які не отримують вигоди від державної допомоги. Щоб усунути цей ризик, ДФЄС в принципі відповідно до статті 107(1) ДФЄС визнає державну допомогу, які спотворюють конкуренцію та впливають на торгівлю між державами-членами ЄС. Державна допомога дозволяється лише в обмежених випадках, коли вона є необхідною для досягнення певних визначених цілей Союзу. При цьому, заборона далеко не абсолютна, оскільки державна допомога може знадобитися, зокрема, у випадку ринкового збою. У цьому відношенні різні винятки передбачені як ДФЄС, так і іншим вторинним законодавством ЄС. Метою контролю за державною допомогою є забезпечення раціонального використання публічних фінансів та сприяння економічному та соціальному згуртованості. Таким

чином, система державної допомоги ЄС по суті розроблена для забезпечення того, щоб допомога, яка сприяє загальному економічному розвитку та переслідує загальні інтереси без належного спотворення конкуренції, вважалася сумісною з внутрішнім ринком. Саме тому, ЄС приділяє таку достатньо велику увагу інституту ПЗЕІ як послугам, що надаються в інтересах суспільства в цілому. ПЗЕІ надаються шляхом державного втручання в умовах, коли відкритий ринок не може забезпечити їх достатньою мірою. При цьому, концепція ПЗЕІ є динамічною і може відрізнятися між державами-членами відповідно до їхніх внутрішніх умов.

2. Було продемонстровано, що взаємозв'язок між державною допомогою та послугами загального економічного інтересу виявляють симбіоз та певну гнучкість, закладену в режимі регулювання надання державної підтримки на виконання завдань від держави щодо надання таких послуг. Ця гнучкість доповнюється широким полем розсуду, дискрецією, доступною державам-членам щодо керування державною політикою при розподілі ПЗЕІ. Державна допомога як частина складної економічної політики ЄС є невід'ємною частиною цього симбіотичного підходу. Підхід до ПЗЕІ в рамках конкуренційного права ЄС знаходиться в центрі ордо-ліберальної інтерпретації процесу європейської інтеграції, і трактується здебільшого наразі в ключі цього напрямку. З іншого боку, концептуальний взаємозв'язок інституту державної допомоги із фінансуванням послуг, що становлять загальний інтерес, розкриває політичні та юридичні зв'язки між цими двома інститутами і знаходиться під контролем з боку ЄС. Незважаючи на дискрецію держав-членів, ЄС залишає за собою широкі виключні повноваження перевіряти зв'язки між державною допомогою відповідно до європейських правил та компенсації на ПЗЕІ, оскільки останні не лише забезпечують виконання публічних контрактів та соціальну функцію Союзу, а й підтримувати і не шкодити необхідним зв'язкам між ринками, куди держава втручається з метою надавати послуги загального інтересу.

3. Було встановлено, що держави-члени ЄС в процесі поглиблення європейської інтеграції та приведення її до сучасного зразку, погодились, що високий рівень якості, безпеки та доступності, рівного ставлення та сприяння загальному доступу, а також прав користувачів є одними з спільних цінностей ЄС щодо ПЗЕІ. «Конституційний» принцип субсидіарності, передбаченого в ДЄС зробив вирішальний вплив щодо того, що саме держави-члени, а не Комісія, визначають якість та обсяг ПЗЕІ, оскільки це залежить від їх власних культурних, суспільних та економічних умови. Держави-члени мають широкую свободу розсуду при визначенні певної послуги як ПЗЕІ та у наданні компенсації постачальнику послуг. Однак ця свобода розсуду підлягає розгляду Комісією та обмежується стандартами, встановленими відповідними нормами ЄС та практикою Суду ЄС. Такі послуги можуть бути поставлені під сумнів Комісією лише у випадку явної помилки у їх визначенні відповідною державою-членом Союзу. Також Комісія має виключні повноваження перевіряти чи є компенсації на надання ПЗЕІ від держав-членів Союзу постачальникам, яким було доручення надання таких послуг державною допомогою в світлі статті 107(1) ДФЄС.

4. Було доведено, що поняття послуг загального економічного інтересу та державної допомоги є тісно взаємопов'язаними, з огляду на важливість перших та прагнення антимонопольної системи ЄС обмежити неправомірну другу. З цією метою було встановлено особливий порядок регулювання державної допомоги підприємствам та установам, що надають послуги загального економічного інтересу. Так, для органів-надавачів державної допомоги, бенефіціаріїв та конкурентних органів створено окремі умови здійснення, контролю та аналізу процедур надання державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу. При цьому, ключовим завданням залишається збалансування інтересів широкого загалу, для представників якого послуги загального

економічного інтересу становлять ключовий інтерес та цілей захисту ринку від несправедливого впливу.

5. Було встановлено, що підхід, вироблений Судом ЄС (критерії Altmark), підтверджує розмежування між ринковими силами через конкурентоспроможність та захист чутливих сфер через державну допомогу на фінансування послуг, що становлять загальний інтерес. Ці критерії використовуються Європейською Комісією і Судом ЄС як система для перевірки концептуальних зв'язків, створення гарантій ефективного функціонування конкурентного середовища на внутрішньому ринку та підтвердження встановлених принципів, що застосовуються в регулюванні державної допомоги.

6. Було проведено дослідження положень про державну допомогу суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в угодах з третіми державами, що укладає ЄС та вплив такої «європеїзації» їх національних законодавств продемонстрував, що по суті на основі правового інструменту такого як Угода про асоціацію була розроблена система для забезпечення однорідного тлумачення та застосування правил державної допомоги як для держав-членів ЄС, так і для третіх країн, але в той же час зберігає особливий характер розсуду держав, як це передбачено європейськими правилами. Походженням законодавчої бази цих держав, яка регулює державну допомогу та компенсацію за надання ПЗЕІ, є відповідне законодавство ЄС, зобов'язання щодо наближення якого були включені в їх угоди з ЄС. Різні об'єми зобов'язань щодо інституту державної допомоги є результатом адекватної оцінки державами власних можливостей щодо рецепіювання системи, побудованої в ЄС з урахування національних особливостей, а також наявної міжнародно технічної допомоги, яка є важливою складовою в процесі апроксимації.

7. Були узагальнені тенденції розвитку українського законодавства та практики контролюючого антимонопольного органу щодо регулювання

державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу. В умовах відсутності у профільному Законі про державну допомогу суб'єктам господарювання певних нормативних положень європейського законодавства щодо ПЗЕІ, органи місцевого самоврядування в Україні все ж продовжують надавати державну підтримку з використанням ресурсів місцевих бюджетів на підтримку підприємств, що надають такі послуги. Однозначним фактом, який підкріплений і практикою АМКУ є те, що таке підтримка підпадає під визначення державної допомоги і потребує відповідного контролю, передбаченого Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Але необхідно враховувати той факт, що не кожна така державна підтримка не є такою, що порушує конкуренцію. Така держава підтримка може надаватись на компенсації витрат перевізникам, які надають такі послуги і які підпадають під послуги загального економічного інтересу. Тоді органам місцевого самоврядування треба бути дуже обачними і чітко враховувати усі критерії Altmark, за якими визначається чи є державна підтримка компенсацією на послуги загального економічного інтересу, а тому і не є державною допомогою.

8. Було встановлено, що нещодавна практика АМКУ щодо вирішення питання про допустимість державної допомоги на компенсації підприємствам, що надають ПЗЕІ, відзначалась наступними новелами: визнання певних видів послуг (зокрема транспортних, поштових послуг, послуг суспільного мовлення) як послуг загального економічного інтересу, враховуючи той факт, що в Україні існує Постанова Кабінету Міністрів України №420 про затвердження переліку ПЗЕІ (що, зокрема, не відповідає європейській практиці); надання доручення органам місцевого самоврядування ухвалити необхідні нормативно-правові акти на виконання положень Угоди про асоціацію та актів ЄС щодо ПЗЕІ. В цілому, вважаємо, що така ситуація буде лише покращуватись і практика АМКУ буде посилена нормативно, якщо будуть ухвалені, зокрема, нова редакція Закону України

«Про державну допомогу суб'єктам господарювання», де будуть враховані основні положення права ЄС щодо ПЗЕІ, а також профільні проекти Законів України наприклад, про реформування сектору поштових послуг, системи перевезень пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом та ін. відповідно до стандартів Європейського Союзу.

9. Було відзначено, що судова практика адміністративних судів на чолі з Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду відзначилась прямим застосування норм права Європейського Союзу та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС при вирішенні публічно-правових спорів щодо правомірності рішень, дій чи бездіяльності, наприклад, Уповноваженого органу з питань державної допомоги, належить до юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, адміністративні суди, вирішуючи такого роду спори, використовують не лише первинне та вторинне законодавство ЄС, а й враховують практику Суду ЄС з цих питань, що безумовне допоможе у процесі правової інтеграції України як складової великої системи європейської інтеграції, а також в частині європеїзації адміністративного права та процесу. З набуттям статусу кандидата в члени ЄС, Україні особливо важливо показати еволюцію правозастосовної практики, як однієї з складових наближення до *acquis* ЄС, що передбачає, в свою чергу, правильне та ефективне застосування не лише матеріальних норм права ЄС, а й усталеної практики Суду ЄС, адаптуючи її до українських реалій і враховуючи усі обставини справи, яка розглядається.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 2012/485/EU: Commission Decision of 25 April 2012 on State aid SA.25051 (C 19/10) (ex NN 23/10) granted by Germany to the Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rhineland-Palatinate, Saarland, Rheingau-Taunus-Kreis and Landkreis Limburg-Weilburg. EUR-Lex – Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012D0485> (date of access: 05.08.2022).
2. Bacon K. European union law of state aid. Oxford University Press, 2017. 704 p.
3. Bates A. Corsica Ferries France SAS v. Commission. *European State Aid Law Quarterly*. 2005. Vol. 4, no. 3. P. 535–584.
4. Bator, Francis M. The anatomy of market failure, *The Quarterly Journal of Economics*, 1958, Vol. 72, №. 3, pp. 351-379.
5. Bauby P. L'européanisation des services publics au défi du milieu rural. *Sciences de la société*, 2012, №86
6. Bauby P. L'évolution de la pensée en matière de services publics au niveau européen. Drupal. URL: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-30.html> (date of access: 05.08.2022).
7. Bauby. P. Service d'Intérêt Général, de Quoi Parle-t-On? *Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs*, 2005, URL: [base.d-ph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6694.html](http://base.d-ph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6694.html).
8. Boual J.-C. Les services d'intérêt général dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne. *Pyramides*. 2005. No. 9. P. 31–48.
9. Bovis C. Public Procurement, State Aid and Public Services: Between Symbiotic Correlation and Asymmetric Geometry. *European State Aid Law Quarterly*, 2003, Vol.2. №4. pp. 553–67.

10. Briand, N. Services of General Economic Interest and Social Services of General Interest: A common legal framework? URL: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=142915>.
11. Case 91/50/EEC: Commission Decision of 16 January 1991 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/32.732 - IJsselcentrale and others), OJ L 28, 2.2.1991, p. 32–46
12. Case C-157/94 *Commission v Netherlands* [1997] ECR I-05699
13. Case C-157/99 *Smits and Peerbooms* [2001] ECR I-5473, parag. 44–46;
14. Case C-158/94 *Commission v Italy* [1997] ECR I-5789
15. Case C-159-160/91, *Poucet & Pistre v. Assurances Generales de France and Others* (1993) ECR I-637
16. Case C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland v Grogan* [1991] ECR
17. Case C-159/94 *Commission v France* (1997) ECR I-5815
18. Case C-160/08 *Commission v Germany* [2010] ECR I-3713
19. Case C-171/17 *European Commission v Hungary* [2018], parag. 55-60
20. Case C-18/88 *RTT v GB-Inno-BM* [1985] ECR 873
21. Case C-205/03 P – *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) v Commission* [2006] ECR I-6295.
22. Case C-209/98 *Sydhavnens Grus och Sten* [2000] ECR I-3743
23. Case C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006] ECR I-00289
24. Case C-240/83 *Procureur de la Republique v ADBHU* [1985] ECR 531
25. Case C-251/97 *France v Commission* [1999] ECR I-06639 parag. 37
26. Case C-266/96 *Corsica Ferries* [1998] ECR I-3949
27. Case C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark)* [2003] ECR I-07747

28. Case C-320/91 *Criminal proceedings against Paul Corbeau* [1993] ECR I-2533
29. Case C-345/02 *Pearle and Others* [2004] ECR I-07139
30. Case C-350/07 *Kattner Stahlbau* [2009] ECR I-1513.
31. Case C-352/85 *Bond van Adverteerders and Others* [1988] ECR 2085.
32. Case C-372/04 *Watts* [2006] ECR I-4325, parag. 92
33. Case C-385/99 *Müller-Fauré and van Riet* [2003] ECR I-4509, parag. 100
34. Case C-393/92 *Gemeente Almelo and Others v NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994] ECR I-1477.
35. Case C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional and Bwin International Ltd v Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* [2009] I-07633.
36. Case C-475/99 *Ambulanz Glöckner* [2001] ECR I-8089
37. Case C-53/00 *Ferring* [2001] ECR I-9067
38. Case C-67/96 *Albany* [1999] ECR I-5751, parag. 98 – 111
39. Case C-72/83 *Campus Oil Limited v Minister for Industry and Energy* [1984] ECR 2727
40. Case C-75/97 *Maribel bis/ter* [1999] ECR I-3671
41. Case C-82/01 *Aéroports de Paris* [2002] ECR I-09297
42. Case T-137/10 *CBI v Commission* [2012] ECLI:EU: T: 2012:584
43. Case T-289/03 *BUPA and Others v Commission*. [2008] ECR II-00081
44. Case T-354/05 *TFI v Commission* [2009] ECR II-00471, parag. 140
45. Case T-388/03 *Deutsche Post AG and DHL International v Commission* (2009) ECR II-199, parag.3
46. Case T-79/10 R *COLT Télécommunications France v Commission* [2010] ECR II-00107
47. Case T-92/11 *Jørgen Andersen v European Commission* [2017]

48. Case C-39/94 *Syndicat Français de l'Express International v La Poste* [1996] ECR I-03547
49. Cases C-75/97 *Belgium v Commission* [1999] ECR I-03671 parag. 25
50. Cases T-254/00, T-270/00 and T-277/00 *Hotel Cipriani SpA and Others V Commission* [2008] ECR II-3269
51. Commission Decision № 2006/513/EC, *FAB Fernsehen aus Berlin GmbH v Commission*, OJ L 20012, 22 July 2006
52. Commission Decision № 37/03, *the BBC Digital Curriculum*, OJ C 271/47, 12 November 2003
53. Commission Regulation (EU) № 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty // Official Journal. – 2014. – L 187. – p. 1–78.
54. COMMISSION STAFF WORKING PAPER SEC(2011) 397 the application of EU state aid rules on services of general economic interest since 2005 and the outcome of the public consultation. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/sgei\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei_report_en.pdf) (date of access: 05.08.2022).
55. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Livre blanc sur les services d'intérêt général. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0374&from=FR>.
56. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - EUR-LEX, 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0374&from=FR>.
57. Communication from the Commission Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports, OJ C 312, 9.12.2005, p. 1

58. Communication from the Commission of 26 april 2006, implementing the community lisbon programme: social services of general interest in the european union [COM(2006)177]. EUR-Lex – Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33230&from=FR> (date of access: 05.08.2022).

59. Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, art. 9 Official Journal of the European Union 2012/C 8/02, 11.1.2012 (COM (2012) ) URL: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/compilation/j\\_23\\_05\\_12\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/j_23_05_12_en.pdf).

60. Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest 2012/C 8/02 [2012] OJ C 8, URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0004:0014:EN:PDF>

61. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 May 2004 entitled "White Paper on services of general interest" [COM (2004) 374], URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:l23013b>

62. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic & Social Committee & the Committee of the Regions COM/2012/0209 EU State Aid Modernisation (SAM). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF>

63. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions of 23 march 2011 – “reform of the EU state aid rules on services of general economic interest” [COM(2011)146]. EUR-Lex – Access to European

Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:cc0015> (date of access: 05.08.2022).

64. Communication from the Commission: Guidelines on State aid to airports and airlines 2014/C 99/03 [2014] OJ C 99 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0404%2801%29>

65. Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment. Progress since the 2004. White Paper on services of general interest. Commission Staff Working document. Brussels, 20.11.2007. COM (2007) 725, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52007DC0725>

66. Consolidated Version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (№ 26) on Services of General Interest. EUR-LEX, URL: [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F26](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F26).

67. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

68. Denmark – Aarhus Airport (Case SA.44377) [2016] OJ C 121

69. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. EUR-Lex – Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0024> (date of access: 05.08.2022).

70. Document de travail des services de la Commission — Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur» [SWD(2013) 53 final/2 du 29.4.2013]. URL: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/new\\_guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fr.pdf)

71. Dony M. Droit de l'Union Européenne. 3ème éd, Editions de l'Université de Bruxelles, 2010, 456 p.

72. Emerson M., Kovziridze T. Deepening EU–Georgian relations. CEPS – Leading Independent Think Tank on European Policies. URL: [https://www.ceps.eu/download/publication/?id=10718&pdf=RLI\\_Georgia2\\_Master.pdf](https://www.ceps.eu/download/publication/?id=10718&pdf=RLI_Georgia2_Master.pdf) (date of access: 04.08.2022).

73. EUROPA - environment - guide to the approximation of EU environmental legislation - part 1. European Commission | Choose your language | Choisir une langue | Wählen Sie eine Sprache. URL: <https://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part1.htm> (date of access: 04.08.2022).

74. European Commission Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aid in the aviation sector, OJ C 350, 1994, p. 5

75. European Commission, Community Guidelines for the application of State aid rules in relation to rapid deployment of broadband networks, OJ C 235/7, 30 September 2009

76. Financing Services of General Economic Interest / ed. by E. Szyszczak, J. W. van de Gronden. The Hague, The Netherlands : T. M. C. Asser Press, 2013. URL: <https://doi.org/10.1007/978-90-6704-906-1> (date of access: 05.08.2022).

77. Gadrey J. Repères bibliographiques, Socio-économie des services. *La Découverte*, 2003, P. 119-121.

78. Germany – Operating aid to Frankfurt-Hahn Airport (Case SA.47969) [2017] OJ C 121.

79. Hamowy R. Market Failure. 2008. *The Encyclopedia of Libertarianism. Edited by Vol. 1. Thousand Oaks: Sage Publications*, pp. 316-17.

80. Hummer W., Schweitzer M. Europarecht: Das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG. Berlin : Luchterhand, 1996. 631 p.

81. Johnson M. Public goods, market failure, and voluntary exchange. *History of political economy*, 2015, Vol. 47, №. 5, pp. 174-198.
82. Joined Cases C-264/01, C-306/01, C-354/01 and C-355/01 *AOK Bundesverband and Others* [2004] ECR I-2493.
83. Joined Cases C-91/17 P and C-92/17 *Cellnex Telecom SA and Telecom Castilla-La Mancha, SA v European Commission* [2016]
84. Joined Cases T-568/08 and T573/08 *M6 v Commission* [2010] ECR II-3397
85. Karpenschif M. Du paquet Monti/Kroes au paquet Almunia : le financement des SIEG facilité et sécurisé? *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, 2012, LexisNexis, P. 46
86. Kociubiński J. Services of general economic interest – towards a european concept of public services. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*. 2011. Vol. 1, no. 2. P. 49–64. URL: <https://doi.org/10.2478/wrlae-2013-0027> (date of access: 05.08.2022).
87. Ladrech P. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, 1994, Vol. 32., №. 1, p.69
88. Law of Georgia on Competition. სსიპ ”საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე”. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1659450?publication=9> (date of access: 04.08.2022).
89. Law of the Republic of Moldova on State aid. CONSILIUL CONCURENȚEI. URL: [https://competition.md/public/files/uploads/files/legi/ajutor\\_de\\_stat/en/STATE%20AID%20LAW%20nr.%20139%20from%2015.06.2012.pdf](https://competition.md/public/files/uploads/files/legi/ajutor_de_stat/en/STATE%20AID%20LAW%20nr.%20139%20from%2015.06.2012.pdf) (date of access: 04.08.2022).
90. Maziarz A. Services of General Economic Interest: Towards Common Values? *European State Aid Law Quarterly*, 2016, Vol. 15, № 1, pp. 16–30.
91. Moderne F., Marcou G. L’idée de service public dans les droits des Etats de l’Union européenne, *L’Harmattan*, 2001. 416 p.

92. Nicolaides P. Competition and Services of General Economic Interest in the EU: Reconciling Economics and Law. *EStAL*. 2003. 2. P. 183–209.
93. Nicolaides P. The new guidelines on state aid to airports and airlines (part 1). Lexxion. URL: <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-new-guidelines-on-state-aid-to-airports-and-airlines-part-1/> (date of access: 05.08.2022).
94. Ølykke G., Møllgaard P. What is a service of general economic interest? *European Journal of Law and Economics*, № 12, 2013.
95. Opinion of Advocate General Jacobs in Case C-126/01, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v GEMO SA*, 30 April 2002
96. Opinion of AG Léger in Case C-290/00 *Altmark* [2003] ECR I –7747
97. Political, free trade and strategic partnership agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Ukraine. London : APS Group, 2020. 575 p.
98. Press Corner - State Aid: Commission Adopts New Rules on Services of General Economic Interest (SGEI). European Commission, URL: [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_11\\_1571](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_11_1571).
99. Promoting Solidarity in the European Union / ed. by M. Ross, Y. Borgmann-Prebil. Oxford University Press, 2010. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199583188.001.0001> (date of access: 05.08.2022).
100. Quality Framework for Services of General Interest (SGI). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 20.12.2011. COM (2011) 900 final. URL: [https://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf)
101. Radaelli, Claudio M. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2000, Vol. 4, №. 8. URL: <https://ssrn.com/abstract=302761>

102. REGULATION on state aid granted for the beneficiaries which provide services of general economic interest. CONSILIUL CONCURENȚEI. URL: [https://competition.md/public/files/REGULATION\\_on\\_state\\_aid\\_granted\\_for\\_the\\_beneficiaries\\_which\\_provide\\_services\\_of\\_general\\_economic\\_interest.pdf](https://competition.md/public/files/REGULATION_on_state_aid_granted_for_the_beneficiaries_which_provide_services_of_general_economic_interest.pdf) (date of access: 04.08.2022).

103. Report on the application of EC state aid law by the Member State courts, 1999. URL: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/application\\_ms/index.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/application_ms/index.html)

104. Résolution du Parlement européen sur la Conférence intergouvernementale (13 mars 1996). CVCE.EU. URL: [https://www.cvce.eu/en/obj/resolution\\_du\\_parlement\\_europeen\\_sur\\_la\\_conference\\_intergouvernementale\\_13\\_mars\\_1996-fr-5f724ae3-7d66-4ca5-96fd-8c5e9817dbc3.html](https://www.cvce.eu/en/obj/resolution_du_parlement_europeen_sur_la_conference_intergouvernementale_13_mars_1996-fr-5f724ae3-7d66-4ca5-96fd-8c5e9817dbc3.html) (date of access: 05.08.2022).

105. Ruccia N. Liberalization of services of general economic interest in European law, 2009. URL: [http://works.bepress.com/nicola\\_ruccia/1](http://works.bepress.com/nicola_ruccia/1)

106. Sauter W. Services of general economic interest and universal service in EU law. *European law review*. 2008. No. 33. P. 167–193.

107. Schimmelfennig F. Europeanization beyond Europe, *Living Reviews in European Governance*, 2009, Vol. 4. № 3., 28 p.

108. Sedelmeier U. Europeanisation in new member and candidate states, *Living Reviews in European Politics*, 2011, Vol. 11. № 1., 52 p

109. Sepúlveda M., Gudmindsdóttir G. *Human Rights: Reference Handbook*. *Amsterdam University Press*, 2004, 573 p.

110. Single european act OJ L 169, 29.6.1987, P. 1–28. EUR-Lex – Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT> (date of access: 05.08.2022).

111. Smith C.H. *Europeanization and EU-ization*, 2013, URL: <https://cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:cfa70dbc-fca2-4220-b268-d606e7ff443b>

112. Sweden - Sundsvall Timra Airport (Case SA.38892) [2016] OJ C 406
113. Szyszczak E. Financing Services of General Economic Interest. *The Modern Law Review*, 2004, Vol. 67, №. 6, 2004, P. 982–992.
114. Szyszczak E. Research Handbook on European State Aid Law, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012, 456 p.
115. Szyszczak E. Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, Vol. 8, №. 10, 2017, pp. 678–691.
116. The Treaty of Rome 1957 URL: [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul\\_de\\_la\\_roma.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf).
117. Union E. Consolidated versions of the treaty on european union and of the treaty on the functioning of the european union: charter of fundamental rights of the european union. Luxemburg : Office for Official publications of the European Communities, 2010. 403 p.
118. United Kingdom - Inverness Airport (Case SA.45692) [2017] OJ C 422.
119. Van den Abeele E.. Les services d'intérêt général. État du débat européen. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2005, Vol. 1901-1902, №. 36-37, PP. 5-72.
120. Veselovskyi B. Evolution of legal regulation of services of general economic interest in Ukraine. *Scientific Journal of Polonia University*, 46 (3), 2021, C. 195-201
121. Warlouzet L. The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957–1995). *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2019. Vol. 57, no. 1. P. 77–93. URL: <https://doi.org/10.1111/jcms.12817> (date of access: 05.08.2022). Veselovskyi B. Associated States: Ukraine, Moldova, Georgia, *European State Aid Law Quarterly*, 20 (3), 2021. C. 434 – 439

122. Zhu. L. *Services of General Economic Interest in EU Competition Law: Striking a Balance Between Non-Economic Values and Market Competition (Legal Issues of Services of General Interest)*. 1st ed. 2020, T.M.C. Asser Press, 2021, 312 p.

123. Баранова Л. М. Тлумачення поняття «послуги, що становлять загальний економічний інтерес». Розвиток підприємництва в Україні: безпека здійснення господарської діяльності : зб. наук. пр. за підсумками круглого столу, м. Харків, 14 груд. 2018 р. Харків, 2018. С. 64–68.

124. Грищак С. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Форум права. 2012. № 4. С. 273–275.

125. Державна допомога: поняття та характеристика URL: <https://eu-agreement.ed-era.com/b6/p1>

126. Капіца Ю. Наближення законодавства України до законодавства ЄС відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною. Український правовий часопис. 1999. № 5. С. 18–25.

127. Кулик О. Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її більш ефективною. Київ, 2019. URL: [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Systema-derzhavnoyi-dopomogy-v-Ukrayini\\_yak-yevropejski-vymogy-mozhut-zrobyty-yiyi-bilsh-efektyvnoyu-1.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Systema-derzhavnoyi-dopomogy-v-Ukrayini_yak-yevropejski-vymogy-mozhut-zrobyty-yiyi-bilsh-efektyvnoyu-1.pdf).

128. Ліллемяе О. Е. The legal nature of reasonable compensation for the provision of services of general economic interest. *National technical university of ukraine journal. political science. sociology. law*. 2018. No. 4(40). P. 146–150. URL: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2018.4\(40\).194382](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2018.4(40).194382) (date of access: 03.06.2022).

129. Ліллемяе О. Е. Господарсько-правове забезпечення державної допомоги суб'єктам господарювання: дис. â канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2016. 201 с.

130. М. Кравченко, Т. Ткач. Реалізація публічної політики у сфері надання соціальних транспортних послуг: Європейський досвід для України. Державно-управлінські студії. 2019. Т. 1, № 12. URL: <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/Borovska-6.pdf> (дата звернення: 03.06.2022).

131. Мельник С.Б., Феофанова І.М. Правомірна державна допомога суб'єктам господарювання: законодавче відображення. *Форум Права*. 2019. 57(4). С. 59–65.

132. Муравйов В. Зближення законодавства України з правом Європейського Союзу: сучасний стан та перспективи. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини. 2007. Вип. 35/36. С. 46–51.

133. Петров Р., Кисельова Т. Зближення і гармонізація законодавства в праві Європейського Союзу та міжнародному праві. Правничий часопис Донецького університету. 2000. № 2(5). С. 29–34.

134. Повідомлення Комісії про застосування правил державної допомоги до громадського мовлення. Офіційний вісник Європейського Союзу. URL: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/broadcasting\\_communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/broadcasting_communication_en.pdf).

135. 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 Каб. Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 : станом на 18 верес. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-p#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

136. Про внесення зміни до переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес : Постанова Каб. Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2018-p#Text> (дата звернення: 03.06.2022).

137. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII : станом на 7 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text> (дата звернення: 03.06.2022)

138. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV : станом на 4 листоп. 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 03.06.2022).

139. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі : Закон України від 10.04.2008 р. № 250-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-17#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

140. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

141. Проект Закону України про державну допомогу (№5469 від 30.04.2004): Проект Закону України № 5469. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5469&skl=5..](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5469&skl=5..)

142. Протокол про систему суспільного мовлення в державах-членах: від 02.10.1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_643#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_643#Text).

143. Рішення Антимонопольного комітету України у справі № 500-26.15/33-20-ДД про державну допомогу: від 14.05.2020 р. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5ec/2a2/235/5ec2a2235f2da337071758.pdf>.

144. Рішення Антимонопольного комітету України у справі № 500-26.15/39-18-ДД про державну допомогу: від 25.04.2019 р. URL: [https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported\\_content/5d690efe620c3.pdf](https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported_content/5d690efe620c3.pdf)

145. Рішення Антимонопольного комітету України у справі № 500-26.15/86-20-ДД про державну допомогу: від 11.02.2021 р. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/602/a83/a45/602a83a451376535514031.pdf>.
146. Case C-475/99 Firma Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz [2001] ECR I-8089
147. Case T-674/11 TV2 Danmark/AS v Commission [2017], parag. 102-103.
148. Смирнова К. Правове регулювання конкуренції в Європейському Союзі: теорія і практика : монографія. Одеса : Фенікс, 2017. 490 с.
149. Смирнова К. Правові основи та перспективи гармонізації антимонопольного законодавства України з правом Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти. Право України. 2013. № 6. С. 92–103.
150. Смирнова К., Березовська І. Угода з Великобританією – шлях до стратегічного партнерства та поглибленої торгівлі. Юридична газета ONLINE. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/ugoda-z-velikobritaniewu-shlyah-do-strategichnogo-partnerstva-ta-pogliblenoyi-torgivli.html> (дата звернення: 04.08.2022).
151. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода Україна від 27.06.2014 р. : станом на 30 листопа 2015 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 04.08.2022).
152. Фесовець О. Акти залізничного законодавства ЄС – аналіз імплементації відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Державне управління: теорія та практика. 2019. № 2. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/26/files/7a43e771-8a74-45cf-8303-4b9e4c732a64.pdf> (дата звернення: 03.06.2022).

153. Черніков Д. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ: НІСД, 2013. 28 с.
154. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>
155. Веселовський Б.А. Державна допомога та послуги загального економічного інтересу: правове регулювання в ЄС під час пандемії COVID-19. *«Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку»*. Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції Частина I (10 грудня 2020 року). Полтава, 2020. С.47-50
156. Веселовський Б.А. Європеїзація правового регулювання послуг загального економічного інтересу в Україні, *Журнал європейського і порівняльного права*. Випуск 12/1-2, 2020. С.128-132
157. Веселовський Б.А. Нормативно-правове наповнення поняття «послуги загального економічного інтересу» в ЄС, *Журнал європейського і порівняльного права*, Випуск 11 / 3-4, 2019. С. 97-103
158. Веселовський Б.А. Правила, що застосовуються до державної допомоги: порівняльний аспект угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство між Україною і Великобританією. *Матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції: Розвиток співробітництва між Європейським Союзом та Україною: – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2020. — С. 59-60*
159. Веселовський Б.А. Правове регулювання компенсацій на суспільно важливі послуги з пасажирських перевезення в ЄС, *Альманах міжнародного права*, 26, 2021. С.67-76
160. Веселовський Б.А. Правове регулювання послуг громадського (суспільного) мовлення як послуг, що становлять загальний економічний інтерес: досвід ЄС та України. *Матеріали міжнародної наукової практичної*

*конференції «Принциповий прагматизм ЄС – наслідки для Східної та Південно-Східної Європи: політичні, економічні, правові та комунікаційні аспекти», 21-22 травня 2021 року, м. Київ. С. 146-150.*

161. Веселовський Б.А. Співвідношення понять «послуг загального інтересу» та «послуг загального економічного інтересу» в праві ЄС *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*, 22, 2020. С. 210-216.

## ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань економічного розвитку

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел. 255-43-19, факс 255-47-63

№ \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 202\_\_ р.

**Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Веселовського Богдана Андрійовича на тему:  
«Правове регулювання послуг загального економічного інтересу як  
однієї з форм сумісної державної допомоги в ЄС та в Україні»**

Довідку видано Веселовському Б.А., аспіранту кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, про те, що наукові результати, розроблені автором дисертаційного дослідження на тему «Правове регулювання послуг загального економічного інтересу як однієї з форм сумісної державної допомоги в ЄС та в Україні» знайшли відображення в законопроектній роботі Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку.

Заслугове на увагу консолідація усіх аспектів правового регулювання інституту державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в ЄС, досвід якого є цікавим для перенесення та адаптації у нашій державі, зокрема в умовах активізації процесу вступу України до ЄС.

Наукові результати, отримані в дослідженні Веселовського Б.А., покладені в основу комплексної роботи щодо впровадження законодавчих змін в регулюванні державної допомоги суб'єктам господарювання, що надають послуги загального економічного інтересу в Україні в рамках наближення українського законодавства та відповідності положенням acquis ЄС.

Голова Комітету

Д.А.НАТАЛУХА



Апарат Верховної Ради України  
04-16-14-2022/117709 від 19.07.2022

986471

**Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати****дисертації:**

1. Smyrnova, K., & Veselovskyi, B. Current Jurisprudence of Ukraine in Cases of State aid: Quo Vadis or Europeanisation in Action. *European State Aid Law Quarterly*, 21(2)., 2022., pp 210 - 213
2. Veselovskyi B. Associated States: Ukraine, Moldova, Georgia, *European State Aid Law Quarterly*, 20 (3)., 2021. P. 434 – 439
3. Veselovskyi B. Evolution of legal regulation of services of general economic interest in Ukraine. *Scientific Journal of Polonia University*, 46 (3), 2021, С. 195-201
4. Веселовський Б.А. Співвідношення понять «послуг загального інтересу» та «послуг загального економічного інтересу» в праві ЄС *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*, 22, 2020. С. 210-216.
5. Веселовський Б.А. Правове регулювання компенсацій на суспільно важливі послуги з пасажирських перевезення в ЄС, *Альманах міжнародного права*, 26, 2021. С.67-76
6. Веселовський Б.А. Нормативно-правове наповнення поняття «послуги загального економічного інтересу» в ЄС, *Журнал європейського і порівняльного права*, Випуск 11 / 3-4, 2019. С. 97-103
7. Веселовський Б.А. Європеїзація правового регулювання послуг загального економічного інтересу в Україні, *Журнал європейського і порівняльного права*. Випуск 12/1-2, 2020. С.128-132

**Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

1. Веселовський Б.А. Державна допомога та послуги загального економічного інтересу: правове регулювання в ЄС під час пандемії COVID-19. *«Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку»*. Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції Частина I (10 грудня 2020 року). Полтава, 2020. С.47-50
2. Веселовський Б.А. Правила, що застосовуються до державної допомоги: порівняльний аспект угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство між Україною і Великобританією. *Матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції: Розвиток співробітництва між Європейським Союзом та Україною: – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2020. -- С. 59-60*
3. Веселовський Б.А. Правове регулювання послуг громадського (суспільного) мовлення як послуг, що становлять загальний економічний інтерес: досвід ЄС та України. *Матеріали міжнародної наукової практичної конференції «Принциповий прагматизм ЄС – наслідки для Східної та Південно-Східної Європи: політичні, економічні, правові та комунікаційні аспекти», 21-22 травня 2021 року, м. Київ. С. 146-150*

**Документ підписано у сервісі Вчасно (продовження)**  
Дисертація\_Веселовський.pdf

Документ відправлено: 15:17 30.10.2022

**Власник документу**

**Електронний підпис**

15:17 30.10.2022

Ідентифікаційний код: 3492513098

ВЕСЕЛОВСЬКИЙ БОГДАН АНДРІЙОВИЧ

Власник ключа: ВЕСЕЛОВСЬКИЙ БОГДАН АНДРІЙОВИЧ

Час перевірки КЕП/ЕЦП: 15:17 30.10.2022

Статус перевірки сертифікату: Сертифікат діє

Серійний номер: 2B6C7DF9A3891DA10400000081A1D10014569803

Тип підпису: удосконалений