

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА  
ШЕВЧЕНКА

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ФОКІНА НАТАЛЯ ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 346.546

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В  
ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА  
ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ**

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.

Фокіна Н.В./ \_\_\_\_\_

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

**Київ – 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Фокіна Н.В. Правове регулювання державної допомоги в Європейському Союзі та Україні: питання теорії та практики застосування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право» (29 – Міжнародні відносини). – Інститут міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, Київ, 2024.

Дисертаційна робота одна з перших, в якій здійснюється комплексне дослідження формування інституту державної допомоги суб'єктам господарювання в ЄС та Україні та надаються теоретико-практичні пропозиції щодо функціонування зазначеного інституту і моніторингу та контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні.

Вибір теми зумовлений важливістю регулювання розподілення та спрямування державних ресурсів в рамках сучасної системи конкурентного права, безпосереднім впливом надання державних ресурсів на конкурентоспроможність суб'єктів господарювання; необхідністю правильного використання державних ресурсів та недопущення спотворення конкуренції на світовому, регіональному та національному ринках.

Автором отримано нові результати у вигляді наукових висновків щодо усвідомлення правової природи та визначення елементів державної допомоги суб'єктам господарювання та її впливу на економіку та конкуренцію, визначення теоретико-практичних підходів належної імплементації цього правового інституту у правову систему України, кваліфікації заходів на предмет наявності державної допомоги та відповідну практику конкурентних відомств та судів в ЄС та Україні.

Аргументовано необхідність ефективного функціонування інституту державної допомоги в Україні на основі *acquis* ЄС як міжнародного інтеграційного об'єднання та передового досвіду держав-членів ЄС з метою забезпечення реалізації цілей конкурентійної політики, дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, недопущення селективного ставлення до суб'єктів господарювання, надання недопустимих переваг та спотворення і викривлення конкуренції.

Доведено, що в регулюванні інституту державної допомоги присутній симбіоз трьох теорій – неоліберальної, кейнсіанства та соціальної економіки, адже з одного боку держава повинна забезпечити недопущення надання вибіркового переваг певним суб'єктам господарювання, а з іншого боку – підтримувати належні механізми функціонування ринкової економіки. При цьому допускається надання державної підтримки та допомоги відповідно до встановлених в законодавстві критеріїв, коли ринок не спроможний забезпечити відповідну діяльність (*market failure*), що часто пов'язано з соціально значимими галузями та цілями.

Встановлено, що Європейський Союз був і значною мірою залишається унікальним міжнародним інтеграційним об'єднанням, яке здійснює регулювання та правозастосування у сфері державної допомоги. Не існує схожих моделей і прецедентів такого моніторингу спрямування та використання державних ресурсів в рамках економічної діяльності суб'єктів господарювання. Для інституту державної допомоги тлумачення та застосування певних концепцій Судом Європейського Союзу має ключове значення з огляду на те, що: 1) деякі поняття не були визначені в первинному чи вторинному законодавстві ЄС та 2) спостерігається збільшення важливості судової практики Суду ЄС в цілому. В ЄС розрізняють два види правозастосування норм державної допомоги – державне та приватне. Публічне правозастосування здійснюється в рамках

Європейської комісії, тоді як позови, подані до національних судів, вважаються приватним правозастосуванням.

Обґрунтовано, що у ДФЄС визначено загальний принцип несумісності державної допомоги, недопустимості надання державної допомоги, якщо вона «спотворює або загрожує можливим спотворенням конкуренції, якщо вона створює переваги для певних суб'єктів господарювання або виробництва певних товарів, і це впливає на торгівлю між державами-членами». З огляду на об'єктивне тлумачення статті ч. 1 107 ДФЄС державна допомога буде тлумачитися як несумісна з внутрішнім ринком незалежно від цілей або причин надання допомоги. При аналізі заходу допомоги важливі його наслідки. Незважаючи на загальну заборону надання державної допомоги, за деяких умов втручання держави є необхідним для належного функціонування та справедливої економіки. Підстави визнання державної допомоги сумісною із внутрішнім ринком закріплено в установчих договорах ЄС та вторинному законодавстві. При оцінці заходів на предмет допустимості державної допомоги національні конкуренційні відомства та Європейська комісія перевіряють наявність позитивного впливу допомоги, а також доцільність, пропорційність і стимулюючий вплив допомоги. Щоб запобігти негативним не виправданим викривленням конкуренції, Європейська комісія перевіряє наявність інших інструментів та механізмів допомоги, що менш викривлюють чи спотворюють конкуренцію для того, щоб досягти того ж результату.

Запропоновано концептуальні засади функціонування інституту державної допомоги в Україні, які ґрунтуються на елементах *acquis* ЄС, враховують стан розвитку економіки в Україні, а також потребу забезпечити економічну доцільність щодо надання суб'єктам господарювання державної допомоги з метою виправлення неможливості ринкового регулювання (*market failure*) та гарантування рівноправного

ставлення і рівних можливостей суб'єктам господарювання отримувати державну допомогу незалежно від організаційно-правової форми та інших формальних критеріїв.

Обґрунтовано прямий зв'язок між формуванням інституту державної допомоги в Україні та участі України в міжнародних організаціях та міжнародних інтеграційних об'єднаннях і закріплення в вітчизняному законодавстві суті положень, викладених у відповідних міжнародно-правових договорах через тенденцію європеїзації права.

Запропоновано на законодавчому рівні закріпити, що законодавство про захист економічної конкуренції охоплює Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та ухвалені на його основі інших нормативно-правових актів, якими передбачається системний підхід до захисту економічної конкуренції та забезпечити чітке розмежування повноважень між АМКУ та КМУ щодо ухвалення підзаконних актів про державну допомогу з метою комплексної реалізації конкурентної політики відповідно до *acquis* ЄС.

Визначено пріоритети щодо правозастосування на рівні АМКУ з метою ефективного використання ресурсів за прикладом модернізації інституту державної допомоги в ЄС, а саме: заохотити «великих» надавачів повідомляти про державну допомогу, яку вони надають, щоб ресурси АМКУ було використано на найважливіші справи, що потенційно можуть суттєво викривляти конкуренцію.

Запропоновано спонукати надавачів державної допомоги попередньо співпрацювати з АМКУ щодо заходів, які можуть вважатися державною допомогою, щоб уникнути громіздких процедур розгляду справ про державну допомогу та уникнути потреби повертати незаконно надану державну допомогу.

Доведено, що більшість рішень про недопустиму державну допомогу постають у правах про надання послуг загального економічного інтересу. Встановлено, що АМКУ та суди у відповідних рішеннях найчастіше посилаються на рішення Суду ЄС у справі Altmark, проте по-різному підходять до аналізу висновків у справі Altmark. Комплексно досліджено рішення АМКУ про незаконність державної допомоги та її повернення. В результаті дослідження встановлено, що: під час обґрунтування своїх рішень АМКУ дуже детально та послідовно аналізував положення *acquis* ЄС щодо державної допомоги, зокрема, концепції обґрунтованих витрат в частині компенсації за послуги загального економічного інтересу.

Проведено комплексне дослідження національної судової практики щодо справ про оскарження рішень АМКУ в частині: 1) кваліфікації суб'єктів як суб'єктів господарювання; 2) кваліфікації заходів як державної допомоги; 2) кваліфікації державної допомоги як незаконно наданої та такої, що підлягає поверненню.

Отримано висновки, що: 1) суди України переважно виносили рішення на користь скажника та не погоджувалися із кваліфікацією АМКУ заходів як таких, що становлять державну допомогу або незаконну державну допомогу; 2) набагато більше уваги було приділено аналізу законодавства України, що напряду не стосувалося питання державної допомоги, а скоріше стосувалося визначення статусу комунальних підприємств як замовників; 3) суди України при кваліфікації суб'єктів як суб'єктів господарювання керувалися положеннями національного законодавства та дійшли висновку, що з огляду на державну чи комунальну форму власності суб'єкти не є суб'єктами господарювання. Такий підхід відрізняється від функціонального підходу Європейського Союзу до питання державної допомоги в частині практики Суду ЄС щодо автономного поняття «суб'єкт господарювання», що визначається на основі того, чи має місце «економічна діяльність» у діяльності

відповідного суб'єкта. Отже, у правовій системі України тлумачення поняття «суб'єкт господарювання» переважно ґрунтувалося на положеннях національного законодавства, а саме форми власності, а не *acquis* ЄС. В ЄС це поняття «суб'єкт господарювання» автономне й функціональне та поширюється на суб'єктів незалежно від форми власності чи способу фінансування.

На основі дослідження, аналізу та узагальнення доктрини та практики ЄС, а також практики правозастосування АМКУ та судами України щодо функціонування інституту державної допомоги сформульовано пропозиції про внесення змін та доповнень щодо державної допомоги до: Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», Закону України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції».

**Ключові слова:** *Acquis* ЄС, війна, гармонізація, державна допомога суб'єктам господарювання, європейська інтеграція, європейський Союз, кібербезпека, міжнародне право, міжнародні регіональні організації, наднаціональний характер, світова економіка, стійкість, Суд справедливості Європейського Союзу, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, угоди про асоціацію.

## ABSTRACT

**Fokina N.V. Legal Regulation of State Aid in the European Union and Ukraine: Theory and Practical Application – Qualification scientific work on the rights of a manuscript.**

The thesis for the degree of Doctor of Philosophy in speciality 293 “International Law” (29 – International Relations) – Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2024.

The thesis is one of the first comprehensive studies concerning the establishment of the institute of state aid to undertakings in the EU and Ukraine containing theoretical and practical proposals for the functioning of this institute and for monitoring and supervision of the provision of state aid to undertakings in Ukraine.

The topic was chosen due to the importance of regulating the allocation and direction of public resources within the modern system of competition law, the direct impact of the provision of public resources on the competitiveness of undertakings; the need to properly use public resources and prevent distortion of competition in global, regional and national markets.

The author has obtained new results in the form of scientific conclusions regarding the understanding of the legal nature and definition of the elements of state aid to undertakings and its impact on the economy and competition, identification of theoretical and practical approaches to adequate implementation of this legal institution in the legal system of Ukraine, qualification of measures for the purpose of state aid and respective case law of competition authorities and courts in the EU and Ukraine.

It is argued that there is a need for effective functioning of the state aid institute in Ukraine on the basis of the EU acquis as an international integration association and best practices of the EU Member States in order to ensure the

implementation of competition policy objectives, compliance with legislation on protection of economic competition, prevention of selective treatment of undertakings, provision of unacceptable advantages and distortion of competition.

It is proved that the regulation of the State aid institute is a symbiosis of three theories – neoliberal, Keynesian and social economics, since, on the one hand, the state must ensure that no selective preferences are given to certain undertakings, and, on the other hand, it must ensure proper mechanisms for the functioning of the market economy. At the same time, it is allowed to provide state aid and support in accordance with the criteria established by law when the market is unable to ensure the relevant activities (market failure), which is often associated with socially important industries and goals.

It has been established that the European Union has been and to a large extent remains a unique international integration entity which regulates and enforces State aid. There are no similar models and precedents for such monitoring of the allocation and use of public resources within the economic activities of undertakings. The interpretation and application of certain concepts by the Court of Justice of the European Union is of key importance for the state aid institution, given that: 1) some concepts have not been defined in primary or secondary EU legislation and 2) the importance of the CJEU case law in general is increasing. The EU distinguishes between two types of enforcement of state aid rules – public and private. Public enforcement is carried out within the European Commission, while claims filed in national courts are considered private enforcement.

It has been substantiated that the TFEU defines the general principle of incompatibility of state aid, inadmissibility of state aid if it “distorts or threatens to distort competition, if it creates advantages for certain economic operators or production of certain goods, and this affects trade between Member States”. Given the objective interpretation of Article 107(1)(1) TFEU, state aid will be

interpreted as incompatible with the internal market, regardless of the objectives or reasons for providing the aid. When analysing a state aid measure, its effects are important. Despite the general prohibition of state aid, in some circumstances, state intervention is necessary for the proper functioning of a fair economy. The grounds for recognising state aid as compatible with the internal market are set out in the EU founding treaties and secondary legislation. When assessing whether a measure is compatible, national competition authorities and the European Commission check whether the aid has a positive impact, as well as whether it is appropriate, proportionate and stimulating. To prevent negative unjustified distortions of competition, the European Commission checks whether there are other instruments and mechanisms of aid that are less distortive or distorting to competition to achieve the same result.

The thesis proposes the conceptual framework for the functioning of the State aid institute in Ukraine, which is based on the elements of the EU acquis, takes into account the state of economic development in Ukraine, and also the need to ensure economic feasibility of providing state aid to undertakings with a view to rectifying market failure and ensuring equal treatment and equal opportunities for undertakings to receive state aid regardless of their legal form and other formal criteria.

The thesis substantiates the direct link between the formation of the State aid institute in Ukraine and Ukraine's participation in international organisations and international integration associations, and the consolidation in national legislation of the essence of the provisions set out in the relevant international legal treaties due to the trend of Europeanisation of law.

It is proposed to enshrine at the legislative level that the legislation on protection of economic competition includes the Law of Ukraine "On State Aid to Undertakings" and other regulatory acts adopted on its basis, which provide for a systematic approach to the protection of economic competition, and to

ensure a clear delineation of powers between the AMCU and the CMU to adopt bylaws on state aid for the purpose of comprehensive implementation of competition policy in accordance with the EU acquis.

Priorities for law enforcement at the AMCU level have been identified in order to use resources efficiently, following the example of the modernisation of the state aid institution in the EU, namely: to encourage “large” providers to report on the state aid they provide, so that the AMCU’s resources can be used for the most important cases that could potentially significantly distort competition.

It is proposed to encourage state aid providers to cooperate with the AMCU in advance on measures that may be considered state aid in order to avoid cumbersome procedures for reviewing state aid cases and to avoid the need to recover illegally granted state aid.

It is proved that the majority of decisions on inadmissible state aid arise in the context of the rights to provide services of general economic interest. It is established that the AMCU and the courts, in their respective decisions, most often refer to the decision of the CJEU in the Altmark case, but have different approaches to the analysis of the Altmark conclusions. The thesis comprehensively examines the AMCU’s decisions on the illegality of state aid and its recovery. The study found that when justifying its decisions, the AMCU analysed the provisions of the EU acquis on state aid in a very detailed and consistent manner, in particular, the concept of reasonable costs in terms of compensation for services of general economic interest.

A comprehensive study of the national case law on cases involving appeals against the AMCU’s decisions in terms of: 1) classification of entities as undertakings; 2) classification of measures as state aid; 2) classification of state aid as unlawfully granted and subject to recovery.

It has been concluded that: 1) the Ukrainian courts mostly ruled in favour of the complainant and disagreed with the AMCU's qualification of the measures as constituting state aid or illegal state aid; 2) much more attention was paid to the analysis of Ukrainian legislation that did not directly address the issue of state aid, but rather concerned the determination of the status of municipal enterprises as customers; 3) Ukrainian courts, when classifying entities as undertakings, were guided by the provisions of national legislation and concluded that, given the state or municipal form of ownership of an entity, those are not undertakings. This approach differs from the functional approach of the European Union to the concept of state aid in terms of the CJEU's case law on the autonomous concept of an "undertaking", which is determined on the basis of whether there is "economic activity" in the operations of the relevant entity. Thus, in Ukrainian legal system, the interpretation of the concept of "undertaking" was mainly based on the provisions of national legislation, namely the form of ownership, and not on the EU acquis. In the EU, the concept of an "undertaking" is autonomous and functional and applies to entities regardless of their form of ownership or method of financing.

Based on the research, analysis and synthesis of the EU doctrine and practice, as well as the practice of law enforcement by the AMCU and Ukrainian courts regarding the functioning of the state aid institution, the thesis formulates proposals for amending respective state aid-related provisions the Law of Ukraine "On State Aid to Undertakings", the Law of Ukraine "On the Antimonopoly Committee of Ukraine", the Law of Ukraine "On the Protection of Economic Competition".

**Keywords:** association agreements, Court of Justice of the European Union, cybersecurity, EU acquis, EU-Ukraine Association Agreement, European integration, European Union, harmonisation, international law, international regional organisations, resilience, state aid to undertakings, supranational nature, war, world economy.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### Статті

- 1) Смирнова К. В., Фокіна Н. В. The 'Europeanization' of Competition Law of Ukraine. *GRUR International. Oxford University Press*. 2021. Т. 71, № 1. С. 1-2.
- 2) Фокіна Н. В. The Role of European Commission in Keeping State Aid Legislation Up-To-Date: Rationale, Business Processes, Practical Implementation. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2022. № 1. С. 328-330.
- 3) Фокіна Н. В. The role of block exemptions and state aid modernization in enforcing state aid rules in the European Union. *Український часопис міжнародного права*. 2022. № 1. С. 52-55.
- 4) Фокіна Н. В. The role of by-laws in the enforcement practice of state aid rules by the Antimonopoly Committee of Ukraine. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2023. № 3. С. 559-561.
- 5) Смирнова К.В., Фокіна Н.В. European model of legal regulation of competition: impact of ordoliberalism. *Актуальні проблеми міжнародних відносин Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2023. № 154. С. 74-81.
- 6) Фокіна Н.В. Особливості надання державної допомоги суб'єктам господарювання в ЄС в кризові періоди: COVID-19, війна Росії проти України. *Сучасні проблеми розвитку міжнародного європейського права (з нагоди ювілею професора І. Г. Біласа): монографія / заг. ред. д.п.н., проф. В. В.Копійки*. Київ, 2023. С. 185-198.
- 7) Фокіна Н.В. Role of CJEU Jurisprudence in Applying the Concepts of Economic Activity in Social Security Schemes and that of Selectivity. *Український часопис міжнародного права*. 2023. № 1. С. 70-74.

## Тези конференцій

1. Фокіна Н. В. *Prerequisites of Establishing and Functioning of State Aid System in European Integration Process*: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. з європейського права «Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку», м. Харків, 19 лист. 2020 р. / Нац. юр. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2020. С. 47-51.
- 2) Фокіна Н. В. *State Aid During Pandemic: EU Regulatory Framework to Address the Emergency*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. для студентів та аспірантів «Право та суспільство в реаліях карантинного періоду», м. Київ, 25 лют. 2021 р. / Держ. ун-т інфраструктури та технологій, 2021. С.191-194.
- 3) Фокіна Н. В. *State Aid in the EU: Regulatory Framework And Types of State Interventions Into Economy*: матеріали 8-ї міжнар. наук.-практ. конф. «Світ науки та інновацій», м. Лондон, 10-12 бер. 2021 р. / Cognum Publishing House, London, United Kingdom. 2021. С. 47-52.
- 4) Фокіна Н. В. *Institutional Mechanism for State Aid in EU in the Context of COVID-19 Pandemic*: матеріали міжнар. міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів і молодих вчених «Шевченківська весна 2021», м. Київ, 29 бер. 2021 р. / ІМВ КНУ Шевченка, 2021. С. 117-121.
- 5) Фокіна Н. В. *The Role And Powers Of The Antimonopoly Committee Of Ukraine In Ensuring The Enforcement Of State Aid Rules*: матеріали III наук.-практ. конф. «Права людини і демократія», м. Харків, 13 травн. 2021 р., Харків / редкол.: І. В. Яковюк, С. гГ Серьогіна та ін. Харків, 2021. С. 63-66.
- 6) Фокіна Н. В. *Role Of State Aid Rules In European Integration: Ukrainian Context*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Принциповий прагматизм» ЄС – наслідки для Східної та Південно-Східної Європи: політичні, економічні, правові та комунікаційні аспекти», м. Київ, 21-22 трав. 2021 р. / ІМВ КНУ Шевченка, 2021. С. 76-78.

7) Фокіна Н. В. *Impact of EU state aid acquis on state aid enforcement by Ukrainian courts*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів і молодих вчених «Актуальні проблеми міжнародних відносин 2021» м. Київ, 29 жов. 2021 р. / ІМВ КНУ Шевченка, 2021. С. 91-94.

8) Фокіна Н. В. *State aid case-law of the Court of Justice of the European Union as the source of inspiration for Ukrainian national competition authority and courts in litigation with state aid grantors*: матеріали міжнародного круглого столу «Сучасне право: міжнародний вимір і національний досвід», м. Київ, 2 лист. 2021 р./ Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2022. С. 189-192.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....	17
ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1. ....	33
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	33
1.1. Доктринально-теоретичні та міжнародно-правові міждисциплінарні підходи ролі та місця державного втручання у ринкове регулювання .....	33
1.2 Генезис становлення системи державної допомоги в Європейському Союзі.....	53
1.3 Особливості регулювання державної допомоги в ЄС: нормативне регулювання, спеціальні принципи, складові елементи .....	70
Висновки до Розділу 1 .....	94
РОЗДІЛ 2. ....	100
КАТЕГОРІЇ ТА ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В ЄС .....	100
2.1 Критерії сумісності й допустимості державної допомоги в праві ЄС .....	100
2.2 Надання секторальної державної допомоги в праві ЄС .....	117
2.3 Незначна допомога в праві ЄС.....	135
Висновки до Розділу 2 .....	149
РОЗДІЛ 3. ....	154
РОЛЬ ПРАВА ЄС В СТАНОВЛЕННІ ТА ФУНКЦІОНУВАННІ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННІ НОРМ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ .....	154
3.1. Генезис становлення інституту державної допомоги в Україні в контексті міжнародного співробітництва та європейської інтеграції.....	154
3.2 Особливості впровадження інституту державної допомоги в Україні відповідно до Угоди про асоціацію: нормативно-правове регулювання, інституційний механізм .....	170
3.3 Практика правозастосування норм державної допомоги в Україні .....	197
Висновки до Розділу 3 .....	215
ВИСНОВКИ.....	220

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АМКУ	Антимонопольний комітет України
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ДЕС	Договір про заснування Енергетичного Співтовариства
ДЄС	Договір про Європейський Союз
ДФЄС	Договір про функціонування Європейського Союзу
Єврокомісія, Комісія	Європейська комісія
ЄАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі
ЄЕС	Європейське економічне співтовариство
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КМДА	Київська міська державна адміністрація
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПЗЕІ	послуги загального економічного інтересу
Рада	Рада Європейського Союзу
СОТ	Світова організація торгівлі
США	Сполучені Штати Америки
УА	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони

## ВСТУП.

**Актуальність теми дослідження.** Розподілення та спрямування державних ресурсів відіграє важливу роль у сучасній системі конкуренційного права, оскільки підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за кошт ресурсів держави може бути значною порівняльною перевагою для певного суб'єкта господарювання, галузі чи економіки держави в цілому. Надання державних ресурсів безпосередньо впливає на конкурентоспроможність суб'єктів господарювання; їх неправильне використання може стати причиною спотворення конкуренції на світовому, регіональному та національному ринках.

В Європейському Союзі інститут державної допомоги відіграє ключову роль у контролі за державними видатками, призначеними для підтримки суб'єктів господарювання незалежно від їх статусу, природи, найменування чи форми власності. В рамках інституту державної допомоги потенційний захід державної допомоги аналізується перед його застосуванням, *ex ante* (попередній контроль). Це – головний інструмент упередження спотворення чи загрози спотворення конкуренції.

У процесі європейської інтеграції Україна взяла на себе зобов'язання щодо державної допомоги. Інститут державної допомоги почав функціонувати в Україні 2 серпня 2017 року, а саме із моменту набуття чинності Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який був ухвалений у 2014 році в рамках імплементації Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною. В Україні ухвалено відповідне законодавство, визначено відповідальний орган – Антимонопольний комітет України, вже формується правозастосовна практика. У всіх цих процесах право ЄС відіграє ключову роль, тому необхідно проаналізувати вплив інституту

державної допомоги в ЄС на його формування та функціонування в Україні.

Основна актуальність цього дослідження полягає в тому, що досліджено найважливіші теоретичні та практичні питання, які постають в процесі функціонування інституту державної допомоги в рамках галузі антимонопольного права, який було запроваджено в правовій системі України досить нещодавно. Ба більше, інститут державної допомоги було створено відповідно до міжнародних зобов'язань України, що випливають з міжнародного документа. З огляду на особливості формату інтеграції до Європейського Союзу, Україна також зобов'язана застосовувати норми права ЄС, тому особливу увагу слід приділяти увагу особливостям транспозиції цього інституту у правову систему України. Відповідне законодавство, інституційний механізм та правозастосовна практика України нерозривно пов'язана з формуванням, динамікою функціонування та перспективами розвитку цього інституту в ЄС. Забезпечення ефективного функціонування інституту державної допомоги є нормативно-правовим, інституційним та правозастосовним викликом для України, тому важливо проаналізувати вжиті заходи, розглянути можливі способи вдосконалення інституту державної допомоги через застосування кращих практик держав ЄС з врахуванням реалій правової системи України для якіснішого та результативнішого моніторингу державної допомоги.

Особливості становлення та функціонування інституту державної допомоги є предметом дослідження у вітчизняній та іноземній науковій правовій літературі різного галузевого спрямування; зокрема, варто виділити доробки таких представників зарубіжної доктрини, як Дж. Алісон, І. ван Баель, І. Бент, С. Веліановсі, Ф. Вогелар, В. Воутер, Р. Віш, Д. Вуд, Д. Герардін, Д. Гойдер, М. Грілло, С. Грінфогель, Дж.

Кларке, В. Кора, Дж. Монті, М. Мотта, П. Папандрополос, Б.Реудер, Л.Ріттер, А.Рілей, В.Роджер, А.Саїд, В. ван Themaat, С. Тоблер, Дж. Чайлд, Ф. Шерер, О. Штефан, Е. Шищак, М. Якобс тощо. Їхні наукові праці присвячені аналізу загальних питань державного регулювання економічної діяльності та реалізації політики конкуренції в частині інституту державної допомоги. Вузькогалузевим питанням регулювання державної допомоги присвячені праці таких науковців, як М. Ботта, К. Бекон, А. Біонді, К. Бюленс, К. Галонська, Г. Гарньє, М. Гульєльмо, М. Гостт, А. Додеску, А. Еванс, П. Еекхат, С. Елерманн, М. Кеснер-Шкреб, І. Йович, С. Кіглей, К. Коломбо, Ф.-С. Лапревот, Р. Мейклейджон, С. Мішель, М. Муньос, М. Мюнстера, Л. Найберг, П. Ніколайдес, М. Оноре, Т. Оттервангер, О. Пачковська-Томашевська, М. Радельські, Л. Рубіні, Ф. Снайдер, П. Слот, Б. Стоянович, Ю. Стюарт, Дж. Флінн, М. Хайденхайн, Л. Ханчер, Дж. Хаукап, Р. Хеффрон, М. Хоноре, Д. Хуан, В. Фікеншер, З. Філеп, Д. Франческо, Е. Харгіта, Х. Хьольцер, У. Швальбе, М. Шишкалова, Е. Шищак тощо.

Серед вітчизняних науковців, праці яких торкалися питань ролі державної підтримки для розвитку ринку, слід виділити доробки таких вчених та практиків: О. Алексєєнко, О. Андрійко, К. Апанасенко, А. Артеменко, О. Бакалінської, О. Безухи, О. Білоусової, Н. Бугаєнко, О. Буланої, І. Валентюка, Б. Веселовського, А. Вишневської, О. Гадомської, С. Генік, Р. Джабраїлова, Г. Джумагельдієвої, Г. Єрко, І. Запатріної, Е. Зельдиної, Г. Знаменського, К. Касьянова, О. Колосової, Т. Комашенко, Т. Кравцової, Т. Комашенко, В. Короля, О. Кубецької, О. Кулик, О. Ліллемяе, Д. Лічак, О. Неклеса, Т. Некрасової, Т. Нестеренко, С. Онищенко, Я. Палешко, Н. Петрової, Я. Петруненко, Л. Попової, Д. Скриньки, К. Смирнової, А. Усової, О. Чернеги, С. Чернова, Д. Чернікова, О. Шниркова та інших. Безперечно, вони зробили внесок у розвиток теоретичних та практичних засад функціонування елементів інституту державної допомоги та детальний

аналіз послуг загального економічного інтересу як елементу інституту державної допомоги (зокрема, в рамках дисертаційного дослідження Б. Веселовського «Правове регулювання послуги загального економічного інтересу як одна з форм сумісної державної допомоги в ЄС та в Україні»). При цьому необхідно зауважити, що наразі в Україні немає комплексного дослідження, що присвячене особливостям формування інституту державної допомоги як елементу конкуренційного права ЄС та його видозміни і функціонування, аналізу впливу права ЄС на формування інституту державної допомоги в Україні та дослідження правозастосування норм державної допомоги відповідним конкуренційним відомством та судами України. Також слід зазначити, що наявні результати наукових досліджень у сфері державної допомоги необхідно актуалізувати з огляду на динамічний розвиток інституту державної допомоги і формування нових підходів та принципів до регулювання правовідносин, що пов'язані з наданням державної допомоги.

Тема цього дисертаційного дослідження також актуальна для України з огляду на прикладне значення його результатів. По-перше, у цьому дослідженні висвітлено сучасний стан регулювання правовідносин, що пов'язані з наданням державної допомоги в ЄС та Україні та воно допомагає визначити головні пріоритети для того, щоб удосконалити механізми регулювання елементів інституту державної допомоги для їх подальшого закріплення в нормативно-правовій базі України. По-друге, за допомогою результатів цього дослідження є можливість провести критичну оцінку пріоритетів щодо інституційного механізму моніторингу та контролю державної допомоги та визначитися із доцільністю запровадження нових моделей взаємодії між зацікавленими сторонами. По-третє, за допомогою результатів дослідження є можливість розглянути моделі та механізми надання державної допомоги суб'єктам господарювання у міждисциплінарному

форматі, тобто не тільки з позицій правового регулювання, а й у розрізі економічного підґрунтя та концепцій, а також безпосередньої практики правозастосування. По-четверте, отримані результати можна використовувати при викладанні навчальних дисциплін, що пов'язані з регулюванням державної допомоги як елементу конкурентного права. Отже, обрана тема особливо актуальна.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано згідно з науковою темою «Правові засади співпраці України з міжнародними інтеграційними об'єднаннями: теорія і практика», що є частиною планової теми Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Асоціація як новий формат відносин України з Європейським Союзом: політичний, правовий, економічний та інформаційний аспекти» (№ державної реєстрації 16БФ048-01).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є науково-практичне вивчення передумов виникнення та стану регулювання державної допомоги, комплексний та системний аналіз механізмів правового регулювання державної допомоги в ЄС, встановлення закономірностей розвитку регулювання державної допомоги в ЄС й тенденцій впливу цього інституту на правову систему України, запропонування на основі проведеного дослідження способів ефективнішого функціонування інституту державної допомоги в Україні, формулювання пропозицій щодо відповідних змін на нормативному, інституційному та правозастосовному рівнях.

Для досягнення поставленої мети в межах дисертаційного дослідження було сформульовано такі **завдання**:

- 1) Проаналізувати історію формування інституту державної допомоги в ЄС та Україні через аналіз правових та економічних передумов;

- 2) Дослідити передумови створення інституту державної допомоги в ЄС;
- 3) Вивчити основні інструменти та компоненти моніторингу та контролю за державною допомогою в ЄС та сучасні тенденції в цій галузі;
- 4) Зробити огляд створення інституту державної допомоги в Україні через аналіз відповідних механізмів на різних рівнях міжнародного права;
- 5) Проаналізувати вплив Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на формування інституту державної допомоги та її наслідки для моніторингу та контролю державної допомоги в Україні;
- 6) Дослідити інституційний механізм функціонування державної допомоги в Україні;
- 7) Визначити ефективні моделі моніторингу та контролю державної допомоги з метою застосування кращих практик ЄС в Україні;
- 8) Проаналізувати ризики при застосуванні норм державної допомоги та способи їх пом'якшення;
- 9) Здійснити огляд правозастосовної практики Антимонопольним комітетом України та судами, дослідити існуючі виклики щодо виконання рішень та шляхи їх розв'язання;
- 10) Дослідити функціонування інституту державної допомоги в умовах воєнного стану в Україні та вплив повномасштабного вторгнення РФ в Україну в рамках ЄС та розглянути перспективи подальшого регулювання інституту державної допомоги в Україні в поствоєнний період;
- 11) Окреслити важливість врахування та застосування судової практики ЄС під час імплементації норм державної допомоги та правозастосовної практики в Україні, що формується з огляду на положення статті 262 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

12) Запропонувати низку заходів, які слід вжити різними зацікавленими сторонами для підвищення ефективності функціонування інституту державної допомоги в Україні.

**Об'єктом дисертаційного дослідження** є інститут державної допомоги як елемент правової системи України, держав-членів Європейського Союзу та правової системи Європейського Союзу в цілому.

**Предметом дисертаційного дослідження** є теоретичні і практичні підходи до принципів та засад нормативно-правового регулювання, інституційної структури та правозастосовної практики у сфері державної допомоги, яка сформувалася в рамках діяльності АМКУ та адміністративних судів України, а також система норм права ЄС, що регулюють державну допомогу суб'єктам господарювання та правозастосовну практику на рівні ЄС, а саме рішення Європейської комісії та Суду ЄС; нормативно-правові акти України щодо цього питання та міжнародно-правові акти обов'язкового й рекомендаційного характеру, які регулюють функціонування елементів інституту державної допомоги; міждисциплінарні теоретичні розробки та наукові концепції, а також доктрина ЄС щодо державної допомоги.

**Методи дослідження.** У дослідженні використано такі методи наукового пізнання, як: загальнонауковий діалектичний, методи індукції та дедукції, системно-структурний, формально-логічний та формально-юридичний, історико-правовий та порівняльно-правовий, методи аналогії, формально-логічний, міждисциплінарні системно-функціональні методи, метод системного аналізу, методи правового прогнозування та правового моделювання.

За допомогою методу міждисциплінарного пізнання було проведено систематизацію доктринальних підходів до ролі та місця держави в економічному житті суспільства та еволюцію їх відповідних видозмін залежно від переваження наукових постулатів та економічних

умов. За допомогою історико-правового методу було прослідковано закономірності історичного розвитку етапів розвитку інститутів державної допомоги та їх характерних рис, особливості формування нормативно-правової бази, інституційного механізму та практики правозастосування щодо державної допомоги в ЄС та Україні.

Системно-структурний метод використовувався для визначення співвідношення між забезпеченням ринкового регулювання та втручанням держави в економіку. Метод системного аналізу дав змогу визначити формування правового порядку щодо державної допомоги в ЄС, основних інститутів державної допомоги та особливостей їх функціонування.

Порівняльно-правовий метод допоміг визначити передумови виникнення та особливості підходів до ролі держави в економічному житті суспільства, з'ясувати співвідношення між різними моделями регулювання втручання держави в економіку, проаналізувати норми та механізми правозастосування державної допомоги в ЄС та Україні, а також визначити особливості генези становлення інституту державної допомоги в Україні.

Використання формально-логічного та порівняльно-правового методів дозволило проаналізувати юридичний зміст правових явищ, пов'язаних з регламентуванням надання державної допомоги суб'єктам господарювання, формування сукупності критеріїв допустимості та недопустимості державної допомоги із конкуренцією, виокремлення окремих режимів застосування норм державної допомоги в рамках блокових винятків та незначної державної допомоги, аналізу механізму ухвалення рішень Європейською комісією, Судом ЄС, АМКУ та судами України щодо кваліфікації заходу на предмет наявності/відсутності державної допомоги та її допустимості/недопустимості для конкуренції.

Методи правового прогнозування та правового моделювання

були використані для побудови гіпотез щодо актуальних на майбутнє тенденцій в регулюванні інституту державної допомоги та визначення пріоритетних напрямків діяльності щодо відповідного питання.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що дисертація містить комплексний та системний аналіз актуальних теоретичних і практичних аспектів функціонування інституту державної допомоги та новітніх тенденцій розвитку регулювання надання державної допомоги з огляду на еволюцію формування нормативно-правової бази, обсягу повноважень органів, що здійснюють правозастосування норм державної допомоги. База результатів цього дослідження – вивчення та узагальнення доктрини, нормативно-правової бази, судової практики та інших джерел щодо державної допомоги. Емпірична основа проведеного дослідження – норми права ЄС, національного законодавства держав; міжнародно-правові норми, викладені в міжнародних договорах в рамках СОТ, ЄАВТ, ДЕС тощо; установчі договори ЄС та норми, які було розроблено його інституціями; правозастосовна практика Суду ЄС та судів України; інші аналітичні матеріали.

За результатами проведення дослідження було сформульовано такі наукові положення та висновки, що виносяться на захист:

*уперше:*

- на основі методу правового моделювання окреслено виклики щодо кваліфікації суб'єктів, діяльності та заходів як суб'єктів господарювання, економічної діяльності та державної допомоги з огляду на «приватизацію» традиційних функцій держави та неможливості їх розгляду в якості класичних суб'єктів, що виконують державні прерогативи;

- проведено комплексне дослідження національної судової практики щодо справ про оскарження рішень АМКУ в частині: 1)

кваліфікації суб'єктів як суб'єктів господарювання; 2) кваліфікації заходів як державної допомоги; 2) кваліфікації державної допомоги як незаконно наданої та такої, що підлягає поверненню;

- встановлено, що: 1) суди України переважно виносили рішення на користь скаржника та не погоджувалися із кваліфікацією АМКУ заходів як таких, що становлять державну допомогу або незаконну державну допомогу; 2) набагато більше уваги було приділено аналізу законодавства України, що напряду не стосувалося питання державної допомоги, а скоріше стосувалося визначення статусу комунальних підприємств як замовників; 3) суди України при кваліфікації суб'єктів як суб'єктів господарювання керувалися положеннями національного законодавства та дійшли висновку, що з огляду на форму власності суб'єкти не є суб'єктами господарювання. Такий підхід відрізняється від функціонального підходу Європейського Союзу до питання державної допомоги в частині практики Суду ЄС щодо автономного поняття «суб'єкт господарювання» та «економічна діяльність». Отже, у правовій системі України тлумачення поняття «суб'єкт господарювання» переважно ґрунтувалося на положеннях національного законодавства, а саме форми власності, а не *acquis* ЄС. У ЄС це поняття «суб'єкт господарювання» автономне й функціональне та поширюється на суб'єктів незалежно від форми власності чи способу фінансування;

*удосконалено:*

- дослідження поняття «суб'єкт господарювання» відповідно до законодавства ЄС та практики Суду ЄС, зокрема, у світлі новітньої судової практики та в рамках аналізу механізмів соціального забезпечення з огляду на все більшу приватизацію «традиційно» державних функцій. Встановлено комплекс критеріїв, на основі якого відбувається кваліфікація відповідного суб'єкта як суб'єкта господарювання;

- системний аналіз рішень АМКУ про незаконність державної допомоги та її повернення. В результаті дослідження встановлено, що: під час обґрунтування своїх рішень АМКУ дуже детально та послідовно аналізував положення *acquis* ЄС щодо державної допомоги, зокрема, концепції обґрунтованих витрат в частині компенсації за послуги загального економічного інтересу;

- аналіз рішень про недопустиму державну допомогу, зокрема, встановлено, що більшість рішень стосуються надання послуг загального економічного інтересу. Встановлено, що АМКУ та суди у відповідних рішеннях найчастіше посиляються на рішення Суду ЄС у справі *Altmark*, проте по-різному підходять до аналізу висновків у справі *Altmark*;

- визначення пріоритетів щодо правозастосування на рівні АМКУ з метою ефективного використання ресурсів за прикладом модернізації інституту державної допомоги в ЄС, а саме: заохотити «великих» надавачів повідомляти про державну допомогу, яку вони надають, щоб ресурси АМКУ було використано на найважливіші справи, що потенційно можуть суттєво викривляти конкуренцію;

- пропозицію активізувати процес інформування та попереднього повідомлення надавачами державної допомоги попередньо співпрацювати з АМКУ щодо заходів, які можуть вважатися державною допомогою, щоб уникнути громіздких процедур розгляду справ про державну допомогу та уникнути потреби повертати незаконно надану державну допомогу;

*набули подальшого розвитку:*

- комплексне дослідження передумов виникнення різних моделей регулювання втручання держави в економіку та підходів до надання державної допомоги в результаті проведення дослідження постулатів економічно-правових течій, які переважали наприкінці ХІХ та в ХХ ст.,

за допомогою чого було виокремлено характерні ризи для відповідних шкіл економіко-правових позицій класичного лібералізму, кейнсіанства та неолібералізму та їх впливу на регулювання державної допомоги;

- обґрунтування, що в регулюванні інституту державної допомоги присутній симбіоз трьох теорій – неоліберальної, кейнсіанства та соціальної економіки, адже з одного боку держава повинна забезпечити недопущення надання вибіркових переваг певним суб'єктам господарювання, а з іншого боку – забезпечити належні механізми функціонування ринкової економіки. При цьому допускається надання державної підтримки та допомоги відповідно до встановлених в законодавстві критеріїв, коли ринок не спроможний забезпечити відповідну діяльність (market failure), що часто пов'язано з соціально значимими галузями та цілями;

- розмежування особливостей регулювання втручання держави в економічну діяльність в рамках СОТ та ЄС на основі критеріїв часу, обсягу та наслідків такого моніторингу та вплив цих механізмів на правотворчість та правозастосування в правових системах національних держав;

- обґрунтування прямого зв'язку між формуванням інституту державної допомоги в Україні та участі України в міжнародних організаціях та міжнародних інтеграційних об'єднаннях і закріплення в вітчизняному законодавстві суті положень, викладених у відповідних міжнародно-правових договорах через тенденцію європеїзації права;

- характеристика виняткового характеру правового регулювання та правозастосування у сфері правовідносин, пов'язаних із підтримкою державою суб'єктів господарювання через інститут державної допомоги в ЄС на основі аналізу відповідних доктринальних підходів та практичних механізмів та в рамках ЄС, СОТ, ОЕСР, ЄАВТ, ДЕС та інших міжнародних об'єднань;

- ідея про необхідність вдосконалення механізму моніторингу державної допомоги за допомогою належного та своєчасного ведення реєстру державної допомоги;

- ідея про необхідність забезпечення належної взаємодії між усіма зацікавленими сторонами з метою розбудови інституційної спроможності органів та установ у сфері державної допомоги;

- дослідження щодо перспективності подальшого регулювання державної допомоги у поствоєнний період в Україні.

**Теоретичне та практичне значення одержаних результатів роботи** полягає у тому, що сформульовані в результаті проведеного дослідження теоретичні положення та практичні рекомендації можливо використати в рамках:

- *правотворчої діяльності* за допомогою вдосконалення законодавства України, що регулює питання державної допомоги;

- *правозастосування* норм державної допомоги на рівні АМКУ та судів через вдосконалення функціонування відповідного інституційного механізму;

- *навчального* процесу в рамках викладання курсів «Право конкуренції в міжнародній торгівлі», «Порівняльне конкурентне право», «Конкурентне право ЄС», «Конкурентне (антимонопольне) право України та ЄС»; в рамках підготовки навчальних посібників та методичних матеріалів із дисциплін, пов'язаних з конкурентним правом для студентів та аспірантів вищих навчальних юридичних та економічних закладів.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертацію написано особисто здобувачем. Сформульовані у дисертації положення, висновки та рекомендації мають ознаки наукової новизни та сформульовані в результаті проведення особистих досліджень та аналізу доктринальних і нормативно-правових джерел, узагальнення відповідної правозастосовної практики. З метою аргументування окремих

положень дослідження було використано праці інших вчених та науковців; наведено відповідні посилання.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри порівняльного та європейського права Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також їх було апробовано під час виступів автора на: IV Всеукраїнській науково-практичній конференції з європейського права «Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку» (м. Харків, 19 листопада 2020 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції для студентів та аспірантів «Право та суспільство в реаліях карантинного періоду», (м. Київ, 25 лютого 2021 р.), VII Міжнародній науково-практичній конференції «Світ науки та інновацій» (м. Лондон, 10-11 березня 2021 р.), Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих вчених «Шевченківська весна 2021» (15-16 квітня 2021 р.), III науково-практичній конференції «Права людини і демократія» (м. Харків, 13 травня 2021 р.), «Принциповий прагматизм» ЄС – наслідки для Східної та Південно-Східної Європи: політичні, економічні, правові та комунікаційні аспекти» (м. Київ, 21-22 травня 2021 р.), Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих вчених «Актуальні проблеми міжнародних відносин 2021» (м. Київ, 28 жовтня 2021 р.), Міжнародному круглому столі «Сучасне право: міжнародний вимір і національний досвід» (м. Київ, 2 листопада 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження відображено у публікаціях, із них 6 статей опубліковані у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено МОН України, 1 стаття в іноземному науковому фаховому виданні та 8 тез доповідей на наукових конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу; 3 розділів, які включають 9 підрозділів; висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації нараховує 255 сторінок, у т.ч. основного тексту – 203 сторінки. Список використаних джерел нараховує 165 найменувань і викладено на 18 сторінках.

## РОЗДІЛ 1.

# СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

### 1.1. Доктринально-теоретичні та міжнародно-правові міждисциплінарні підходи ролі та місця державного втручання у ринкове регулювання

В економічній та правовій науці існує надзвичайне розмаїття поглядів на роль держави в економіці, часто діаметрально протилежних. Поняття ролі та місця державного втручання у ринкове регулювання еволюціонувало разом з розвитком і зміною поглядів щодо ролі державних та суспільних інститутів залежно від пріоритетів у відповідних правових та економічних систем держав. При цьому особливу увагу слід звернути на те, що поняття державного втручання в економіку та допустимість її інтенсивності щодо суб'єктів господарювання залежить від рівня розвитку та спрямування відповідних правових та економічних інститутів.

Представники юридичної та економічної наукової спільноти багато століть намагалися визначити роль держави у функціонуванні економіки, функції, які повинна виконувати та забезпечувати держава, ступінь її втручання в економіку та діяльність суб'єктів господарювання життя. Також досліджувалося питання впливу рівня втручання держави на відносну «силу» та «міць» економіки держави.

У період класицизму ліберальна доктрина Адама Сміта (знаменита *laissez-faire*) була реалізована в країнах Європи та США, де державне втручання в економіку було мінімальним і навіть вважалося небезпечним, оскільки могло обмежувати приватну ініціативу. На той час наголошувалося на збалансованості бюджету і зменшення ролі держави в певних видах діяльності. Таким чином, вважалося, що держава повинна

забезпечувати безпеку громадян та економічну безпеку та мати монополію на заходи примусу та правозастосування [58].

Через події Великої депресії 1930-х років, коли стало зрозуміло, що ринок не завжди знатний до саморегулювання, бачення ролі державного втручання в економіку значно змінилося. Відтоді можна прослідкувати пряме втручання держави в економіку. Однією з причин збільшення ролі держави в економіці є економічні тенденції, пов'язані з Другою світовою війною та необхідність створення та реалізація цінностей соціальної держави з метою забезпечення гідного рівня життя для всіх громадян. Такі зрушення щодо ролі держави в економіці можна прослідкувати в розвинених країнах Європи та США, Австралії, Канаді (близько 20 держав).

Соціальна держава (або держава добробуту) покликана забезпечити для своїх громадян базовий рівень економічної безпеки, щоб захистити їх від різних видів ризиків, пов'язаних з похилим віком, безробіттям, нещасними випадками та хворобами. Термін «соціальна держава» та «держава добробуту» вперше набув поширення у Великобританії під час Другої світової війни. З того часу, як його використання набуло ширшого поширення, цим терміном також стали описувати зрушення в системах соціального захисту, які почали розвиватися з 19 століття [86].

На початку ХХ століття частка бюджетних видатків у ВВП розвинених країн зазвичай складала менш як 10%. Проте значне поширення та розгалуження систем соціального захисту та забезпечення призвело до зміни ситуації, що склалася, – частка державних видатків у ВВП переважно розвинених країн почала стабільно та суттєво збільшуватися. Частка державних видатків почала перевищувати 40% ВВП у багатьох розвинених країнах. Зокрема, загальний рівень державних видатків переважно становив від 40 до 50% ВВП, а іноді міг сягати максимального значення – (понад 50% ВВП).

Нові політико-економічні погляди активно просуvalи ідею, що концепція *laissez-faire* не тільки несправедлива, але також дуже неефективна та позбавлена стабільності. Концепцію *laissez-faire* критикували та засуджували за нерівномірний розподіл ресурсів, латентну економічну кризу, яка під впливом зовнішніх чинників може перейти в активну фазу та нездатність забезпечувати надання основних суспільних благ [62].

Наприкінці 1980-х почала переважати неоліберальна концепція, в основу якої було покладено обмежений інтервенціонізм. Така концепція почала переважати в наукових колах з огляду на політичні та суспільно-економічні зрушення того часу. Незважаючи на актуальні на той час постулати, які висували апологети неоліберальної концепції, починаючи з 2000-х років серед науковців та практиків економічної та правової науки знову почали відстежуватися твердження на користь зростання ролі та державного втручання в економіку та наголошення на важливості такого втручання.

При цьому обов'язково слід відзначити, що з огляду на командно-адміністративну економічну систему, яка переважала в країнах пострадянського простору, в більшості цих державах чітко прослідковувалися багаторічні традиції центрального планування державного втручання в економіку, які іноді можна спостерігати і сьогодні. Передумовами такого діаметрально протилежного шляху, порівняно з країнами Західної Європи, стало те, що через п'ять років після Другої світової війни у Східній Європі надзвичайно швидко відбувалися зміни в організації економічного життя. На думку С. Хермана, причиною цього стало те, що в країнах Східної Європи відбувся перехід від капіталістичної системи до адміністративно-командної економіки, яка в науковій думці Західної Європи та США знайшла закріплення через поняття «комуністичної» економіки [60].

Через це, країнам пострадянського простору довелося ухвалити та впровадити централізовану планову систему економіки, застосування якої переважало в Радянському Союзі. Так само як і в Радянському Союзі, відсутність належної системної координації у менших соціалістичних країнах стало причиною несприятливого розвитку подій і дисбалансу економічної системи.

Неминучим наслідком державного втручання та економічного тиску в країнах, які перебували під гнітом нацистів, які постраждали або були знищені нацистами, стала докорінна зміна приватного підприємництва та капіталістичних форм ведення економічної діяльності. Таке втручання держави в економіку найактивніше почало відбуватися в країнах Східної Європи, де мала місце суцільна націоналізація основної власності держави, яка забезпечувала виробництво та різке і жорстке скорочення всіх видів права власності.

Центральна влада соціалістичних країн, яка формувала порядок денний економічної політики та забезпечувала його реалізацію, прагнула досягти високих показників продуктивності, але не досягла успіху в розробці корисних та реалістичних цілей планування для своїх підприємств. Через це такі цілі економічного порядку денного виявлялися занадто низькими, і багатьох підприємств заохочували досягати поставлених цілей виробництва з залученням меншої кількості робочої сили.

Однак, ключовою проблемою соціалістичних країн стало те, що винятково номенклатура володіла всім обсягом влади і привілеями суспільства. Тобто, сформувалася тотальна диктатура, яка зрештою породила соціальні протести. Централізована, або командно-адміністративна економічна модель також призвела до економічної стагнації та неефективності. Щоб зберегти монополію партії на владу, соціалістичні країни та їхні народи заплатили високу ціну: виробництво навмисно організовувалося на менш ефективному рівні, ніж на Заході,

продуктивність праці зростала набагато повільніше, ніж дозволяли технологічні можливості, і, ба більше, неможливо було належним чином задовольнити потреби споживачів як щодо обсягу, так і щодо якості товарів та послуг.

Гадомскі, наприклад, виділяє чотири моделі втручання держави в економіку: англо-саксонська, німецька, скандинавська, японська [85]. Першій, англо-саксонській моделі (моделі вільного ринку) притаманне зведення державного втручання в економіку до мінімуму. Друга, німецька модель (модель соціальної ринкової економіки), базується на створенні умов зростання та конкуренції. Третя, скандинавська модель (модель соціальної держави), передбачає активну роль держави з метою забезпечення достатнього рівня життя та соціальних пільг для всіх громадян. Четверту, японську модель, часто характеризують як модель «здорового стану економіки». Особливістю цієї моделі є заплутаність державного управління та регулювання об'єднань компаній в певній галузі. Така модель ґрунтується на підтримці принципів вільної ринкової конкуренції та впливає на діяльність приватних суб'єктів господарювання з метою реалізації загальнонаціональних цілей.

Брессер-Перейра виділяє три моделі ролі держави в економіці в капіталістичному суспільстві в сучасних розвинених країнах: 1) ліберально-демократичну модель, 2) соціальну модель або модель добробуту та 3) модель ендогенної соціальної інтеграції або японську модель [46]. На його думку, актуальною також стає виділення моделі розвитку та ліберально-залежної моделі, які з'являються в країнах, що розвиваються.

У багатьох розвинених країнах залучення держави до регулювання економіки стало причиною створення державних монополій, які згодом виключили можливість розвитку приватних альтернатив у таких сферах, як енергетика, зв'язок, поштові послуги, транспорт, пенсії, охорона здоров'я та освіта. Через таке залучення держави до економічної діяльності у

багатьох людей сформувалося переконання, що саме державне регулювання повинне і надалі переважати в цих сферах з метою захисту добробуту громадян та держав загалом.

Що стосується ролі держави в регулюванні економіки, суттєву роль також відіграє ідеологія конкуренційного права. Ідеологія конкуренційного права має прямий вплив на спосіб правозастосування конкуренційного права, адже залежно від правових цінностей, правової культури та правової свідомості в різних державах та міжнародних організаціях можна прослідкувати різні акценти на законодавчому та інституційному рівні, а також щодо правозастосування. Різні ідеологічні концепції ведуть до різних відповідей про роль та місце держави в регулюванні економічної діяльності, а також співвідношення права та економіки в питаннях, які стосуються діяльності бізнесу.

Витоки втручання держави в економіку можна прослідковувати на різних стадіях суспільного життя, починаючи від державоподібних утворень, як-то формування бюджету, збір податків, спрямування бюджетних видатків тощо, але наприкінці Нової історії відбулися події, які стали могутнім поштовхом для формування конкуренційного права, яке було на початку покликане посилити роль держави в регулюванні економіки.

На становлення наукових поглядів щодо державного втручання в економіку також мало значний вплив формування основних концепцій та шкіл конкуренційного права, оскільки конкуренційне право присвячене забезпеченню належного регулювання на ринку, таких як Гарвардська школа та структуралізм в США, ордоліберальна теорія, більш економічний підхід, Чиказька школа антимонопольного права, зрушення в конкуренційному праві на межі змін. З огляду на те, що такі теоретичні концепції мали вплив на подальше формування та розвиток ідей про місце держави в регулюванні економіки, слід приділити їм увагу.

Через промислову революцію в США почалося безпрецедентне економічне зростання, накопичення капіталу, що, своєю чергою, стало причиною концентрації та формування картелів. Такі події спричинили суттєве протистояння фермерів на Середньому Заході та промисловців на Сході США (яких позначали терміном капіталісти-грабіжники). Важливо відзначити той факт, що суттєвим поштовхом для посилення ролі державного регулювання економічної діяльності стали не аналітично-економічні обґрунтування, а політичний вимір. Витоки антимонопольного права в США просувалися як рушії демократії. Антитрастовий Акт Шермана (1890 рік) базувався на тих засадах, що довірення концентрованих повноважень промислового об'єднання одній людині не матиме суттєвої відмінності від королівської прерогативи.

Історичний шлях США був діаметрально протилежний такому стану речей. На думку Шермана, така концентрація повноважень була повністю несумісною з формою правління в США; з цього витікало, що держава та органи державної влади обов'язково мають чинити такій концентрації промислового об'єднання неабиякий опір. Шерман дотримувався думки, що надання концентрованих повноважень, які не дуже різняться від королівських прерогатив, – це в корені неправильно. Висувалася думка, що, якщо в країні не погоджуються мати короля на чолі держави, то суспільство не повинне терпіти короля і у сфері виробництва, надання транспортних послуг чи продажу речей першої необхідності. Якщо країна відмовляється підкорятися імператору, то не повинна вона підкорятися м автократу у сфері торгівлі, який має всі можливості перешкоджати конкуренції та формувати монополістичні та свавільні ціни на будь-який товар.

Хоча кардинальні зміни в законодавстві не були спричинені зміною ідеологічних поглядів на конкуренцію, зміни ідеологічної парадигми призводили до суттєвих змін у здійсненні правозастосовної діяльності. На початку правозастосування норм конкуренції в США сформувалася так

звана «ера популізму». Вона характеризувалася тим, що при формуванні основних понять федерального «загального права» у сфері антимонопольного регулювання федеральні суди володіли значним обсягом дискреційних повноважень. Висувалися ідеї захисту дрібних учасників ринку від великих конкурентів, захист при виході на ринок та забезпечення рівних ринкових умов. Особливий акцент робився на справедливості та рівних можливостях для фермерів та приватних підприємців. В основі визначення ролі держави в ринковому регулюванні було покладено економічну демократію. Антимонопольне законодавство США навіть прирівнювалося до «економічної конституції».

Гарвардська школа та структуралізм створювалася починаючи з 1930-х років і домінувала до кінця 1970-х років. Такий підхід збігався з періодом найагресивнішого антимонопольного законодавства. Основні постулати Гарвардської школи та структуралізму базувалися на основі економічних моделей Огюстена Курно, що характеризувалася внутрішньо узгодженою економічною теорією, розробленою економістами Гарвардського університету.

Акт Шермана сприймався структуралістами як Велика хартія вільного підприємництва. Цілями структуралізму було визначено справедливість, рівні умови, захист менших учасників ринку від домінуючого становища, сприяння виходу на ринок, перерозподіл компаній та їх ресурсів. Домінування норм як таких є визначною рисою школи структуралістів. Відповідно до ідей Гарвардської школи, держава в особі антимонопольного органу повинна дбати про структуру ринку, оскільки домінуюче становище неминуче призведе до спотворення конкуренції. Акцент також робився на оскарженні прихованих домінуючих структур (штучно розформованих монополістів) та оскарженні результатів зловживання домінуючим становищем. Поширення набула презумпція незаконності злиття та поведінки компаній, за допомогою яких компанії

могли отримувати, посилювати або використовувати домінуюче становище незалежно від фактичного економічного впливу.

На зміну Гарвардській школі та структуралістам прийшла Чиказька школа антимонопольного права. «Чиказькі хлопці» – так називали Аарона Директора та його послідовників в Чиказькому університеті. Формування Чиказької школи почалося з 1950-х років. Характерною рисою Чиказької школи стало збільшення акценту на аналізі економічних наслідків застосування антимонопольного законодавства. Чиказька школа дала критичну відповідь Гарвардській школі: «регулювання конкуренції немає нічого спільного з економічною реальністю». Апологети Чиказької школи просували ідею, що багато заборонених видів діяльності насправді корисні для конкуренції і фактично сприяють поширенню конкуренції. В основу теоретичного обґрунтування постулатів Чиказької школи було покладено неокласичну теорію цін. Основний акцент було поставлено на ціну і результат.

Чиказькій школі антимонопольного права притаманний витонченіший підхід, що витікає з переважання в їх поглядах неокласичної теорії цін. Представники Чиказької школи особливу увагу звертали на здатність ринків до самокорегування. На їх думку, вихід на ринок, як правило, простий і цілком можливий. Державне регулювання, натомість, скоріше шкодить належному функціонуванню ринків. Апологети Чиказької школи наполягали на тому, що ефективна конкуренція можлива навіть тоді, коли учасників ринку небагато. Акцент робився на реальних результатах ринкової діяльності, а саме економічному аналізі позитивних та негативних наслідків для конкуренції, так званий критерій зіставлення (balancing test). Відбувся перехід від діяльності *per se* до аналізу на основі норми розумної обґрунтованості.

Представники Чиказької школи розглядали добробут споживачів як єдину мету антимонопольного права. На їх думку, процес конкуренції веде до оптимального розподілу ресурсів, що, своєю чергою, забезпечує

максимальну економічну (розподільчу) ефективність. В Чиказькій школі переважала думка, що зниження витрат призводить до зниження цін та збільшення випуску продукції. Ключовою цінністю Чиказької школи було закріплено загальний добробут і добробут споживачів. Ідеї, які висувалися представниками Чиказької школи, сприймали як об'єктивну концепцію, що заснована на економічній теорії, а не на моральних чи етичних цінностях. Втручання держави, відповідно до концепцій Чиказької школи, було виправдане лише тоді, коли ставало зрозуміло, що антиконкурентна поведінка учасників ринку загрожує добробуту споживачів. Піднесення й розквіт Чиказької школи було зумовлено нафтовою кризою 1973 року та міжнародною експансією американських компаній, заснованістю на переконливому, емпіричному та логічному підході, в основу якого було покладено економічні процеси.

Річард Познер, представник «Чиказької школи», стверджує, що конкуренцію слід також розглядати «як стан, у якому належним чином забезпечують інтереси споживачів». На його думку, конкуренцію не слід сприймати як процес суперництва, яке зменшується при усуненні навіть зовсім крихітного суперника [73].

Однак, у Німеччині сформувалася ще одна теорія, яка значно вплинула на бачення ролі держави в ринковому регулюванні. Група юристів та економістів, чії позиції стали відомі як думки представників «Фрейбурзької школи», складалася з юристів та економістів, які в 1930-х роках об'єдналися, щоб продовжити міждисциплінарний дослідницький проєкт, спрямований на докорінну трансформацію економічних та юридичних наук [80]. Мета представників Фрейбурзької школи полягала в тому, щоб подолати традиційну німецьку історичну школу економіки (яка була суто описовою), а також австрійську школу економіки (яка вважалася чисто теоретичною).

Німецькій школі не вистачало потенціалу для теоретичного аналізу, в той час як австрійській не вистачало усвідомлення значущості правових

інститутів для належного функціонування економіки. Позиції обох шкіл вважали недостатніми для пояснення та вирішення економічних (і політичних) проблем того часу, які виникли в результаті Великої депресії кінця 1920-х років. Представники Фрейбурзької школи пояснювали недоліки панівних економічних, правових і політичних умов порушенням балансу між державною владою (яку узурпувала нацистська держава) і приватною владою (яку захопили впливові групи інтересів і високоінтегровані та картелізовані промислові комплекси). Тому майбутня реформа (після очікуваного падіння нацистського режиму) мала б зосередитися на інституційній домовленості, яка б ефективно контролювала державну, а також приватну владу. Фрейбурзька школа шукала абсолютно нову структуру системи, яка забезпечила б не тільки уникнення необґрунтованого втручання держави в економіку, але й ефективний контроль ринкової влади приватних суб'єктів та межі повноважень держави, а також межі приватної ринкової влади.

Ордоліберальна думка сформувалася як парадигма «вибору споживча». Вибір споживача було визначено як основну концепцію німецької ордоліберальної думки, яка мала значний вплив на політику, ідеологію, стратегію та законодавство ЄС щодо конкуренції. За межами Німеччини ордоліберальну думку часто ототожнюють винятково з вивченням «Фрайбурзької школи», яка виникла найпершою та представляє період становлення німецького ордолібералізму після Другої світової війни. Основні засади ордолібералізму з того часу переважно залишилися невизнаними. Однак додавалися важливі ідеї, які помітно змінили деякі з основних концепцій «Фрайбурзької школи», тому важливо бачити ордолібералізм у відповідності до постулатів сучасних економічних вчень.

Німецький ордолібералізм, який став джерелом формування конкуренційної політики та законодавство ЄС, значно критикувався прибічниками економічного підходу до конкуренції, орієнтованим на «Чиказьку школу», саме тому, що ордолібералізм базувався і продовжує

базуватися на парадигмі «вибору споживача» замість неокласичної концепції «добробуту споживача». Існують критичні погляди, що ордолібералізм не має зв'язку з економічною теорією. Однак, критика на критику ордолібералізму стверджує, що це не так, при цьому порушує фундаментальне питання: «яким критеріям має відповідати економічна теорія, щоб бути належним джерелом інформації для конкурентної політики та законодавства?».

В основу німецького ордолібералізму, який визначив Ф. Лассаль, покладено метафоричну роль «нічного сторожа». У рамках цієї концепції наголошено на обмеженому, але критично важливому втручанні держави для підтримання «ринкового порядку» та економічної стабільності як традиційних наріжних каменів, що визначають суть ордоліберальних принципів.

Прихильники ордолібералізму стверджують, що для захисту принципів лібералізму необхідна потужна держава, яка виконує роль «охоронця» від зазіхань необмежених ринкових сил та потенційних зловживань. Всупереч підходу *laissez-faire*, суть ордолібералізму полягає в тому, щоб держава активно долучалася до регулювання економіки, а саме створювала рівні умови економічної діяльності, забезпечувала чесну конкуренцію та сприяла створенню умов, в яких учасники економічних відносин могли б діяти з впевненістю, яка ґрунтується на принципах безпеки та передбачуваності.

Акцент на конкуренції як основоположному принципі в рамках течії ордолібералізму свідчить про орієнтацію на ринкову економіку, в якій окремі суб'єкти можуть вільно займатися економічною діяльністю в межах нормативно-правової бази, що забезпечує дотримання правил «чесної гри» та не допускає концентрацію економічної влади. Таким чином, ордоліберальна доктрина передбачає встановлення тонкого балансу між заходами держави, спрямованими на створення сприятливих економічних умов, і спонтанною, саморегульованою природою конкурентних ринків.

Прихильники ордолібералізму вважали конкуренційний порядок особливою формою ринкової економіки, в якій держава відіграє активну роль у формуванні рамкових положень конкуренційного законодавства. Підхід ордолібералів щодо ролі держави в економіці зводився до того, що вони виступали за те, щоб «правила гри» щодо конкуренції були ретельно продумані та закріплені державою з метою сприяння високому рівню конкуренції та одночасного усунення будь-яких елементів, які б спотворювали відповідні умови для ринкової конкуренції. Саме тому вони вважали, що першочерговий обов'язок держави полягає у запобіганні та обмеженні влади економічних монополій.

Ордоліберали концептуально визначають вільну економіку через традиційні парадигми, а саме: вільні ринки, що функціонують на засадах основоположних засад, таких як обмеженість ресурсів, приватна форма власності, свобода укладання договорів, обмін між рівними з правової точки зору суб'єктами, що керуються індивідуальним прагненням отримати власну вигоду. Ці відкриті ринки стимулюють можливість формування суспільної співпраці між незалежними суб'єктами, які взаємодіють за допомогою цінового механізму. Цей механізм ефективно інформує споживачів і виробників про загальний дефіцит в економіці, сприяючи створенню динамічних економічних відносин. В рамках цього підходу до ролі держави в регулюванні економічних відносин держава бере на себе активну роль у підтримці функціонування ринкової економіки та створює умови, які сприяють розвитку конкуренції серед суб'єктів господарювання.

Незважаючи на певні зміни в ордоліберальній думці, можна визначити такі основні принципи цього вчення: 1) вирішальна роль, яку приписують вибору споживача, яка виступає рушійною силою суперництва між виробниками товарів та надавачами послуг; 2) залежність свободи вибору споживача від відкритого ринкового устрою; 3) ефективність (благополуччя споживачів) скоріше як результат конкуренції,

аніж індивідуальної підприємницької ринкової стратегії. Витоки основні елементів ордолібералізму простежуються аж до класичного лібералізму, але постулати класичного лібералізму збагачувалися та розвивалися не тільки в рамках «Фрайбурзької школи», а й в рамках сучасних версій ордолібералізму. Також цей підхід все ще відображається і, скоріш за все, і надалі буде відображатися в судовій практиці ЄСПЛ через призму захисту прав людини.

В європейській перспективі щодо ролі держави у регулюванні економіки велику увагу привертає той факт, що деякі американські автори, такі як Ніл Аверітт і Роберт Ланде [37], пропонують замінити парадигми «ціна та ефективність», які, на їх думку, все ще переважають в антимонопольному законодавстві США, на підхід «вибору споживача». Це відбувається в контексті того, що Європейська комісія виступає за «більш економічний підхід», заснований на парадигмі «добробуту споживачів», яка зосереджується саме на аналіз ціни та ефективності. На питання, чи знову рухаються антимонопольне законодавство США та законодавство ЄС про конкуренцію в протилежних напрямках, важко відповісти «так». Залишається з'ясувати, чи підхід «вибору споживача» підштовхне антимонопольне законодавство США до нового соціально-забарвленого напрямку. «більш економічний підхід» принаймні не став причиною докорінних змін в конкурентному праві ЄС, хоча його вплив можна відчутти в правозастосовній діяльності Комісії ЄС. Частково це пов'язано з тим, що стратегічні заяви Європейської Комісії щодо ролі держави в ринковому регулюванні вказують на набагато ширший (і менш однозначний) підхід, ніж відповідні позиції у США.

Неокласична модель *homo economicus* передбачає, що учасники ринку завжди діють раціонально, тобто вони знають свої уподобання, вони віддають відповідні уподобання, висловлюють готовність платити за конкретний товар чи послугу, що пропонуються на ринку. Відповідно до такої неокласичної моделі, учасники ринку здатні виразити будь-які

негрошові характеристики об'єкта, який вони хочуть отримати, в грошовому еквіваленті (тобто, ціні), вони цілком здатні приймати рішення на основі актуальної інформації та негайно реагувати на зміни цін. Однак, критичний погляд на цю концепцію полягає в тому, що, якби так і було в реальному житті, то чому неокласичний підхід підтримує не парадигму (суб'єктивного) «споживчого вибору», а концепцію «добробуту споживачів», яка пов'язана з усіма труднощами об'єктивного вимірювання впливу на добробут?

Відповідь на це питання пов'язують з історією економіки добробуту. Такий підхід розвинувся на основі теорії державного бюджету і був передусім орієнтований на оцінку впливу проектів держави та державних заходів економічної політики на добробут. При цьому, порівняльний аналіз різних «станів світу» відповідно до критеріїв Парето, Калдора-Хікса та інших критеріїв добробуту має сенс лише настільки, наскільки такі критерії допомагають приблизно правильно виміряти добробут. Відповідно до неоліберальних концепцій, стан дотримання та виконання державою конкуренційного законодавства не має суті. Питання полягає не в тому, чи виправдані державні заходи проти потенційно антиконкурентної бізнес-стратегії, оскільки вони можуть підвищити загальний добробут шляхом запобігання «шкоди для споживачів».

З ліберальної точки зору, роль держави в цьому випадку полягає не в тому, щоб якомога ефективніше інвестувати гроші платників податків у державні проекти, а в тому, щоб забезпечити дотримання «правил гри», які є ключовими для ефективного функціонування ринків в умовах конкуренції. Це передбачає захист свободи учасників ринку вчиняти правочини, які відповідають їхнім уподобанням, та захищати свободу вибору споживачів як рушійну силу конкуренції, результатом якої стане підвищення загального добробуту. Неможливо передбачити загальний вплив певної бізнес-стратегії на добробут. Навіть Борк [45] визнавав проблему вимірювання цих характеристик, але запропонований ним вихід

з дилеми виглядає надмірно спрощеним. Визначення обмежень конкуренції винятково через «благополуччя споживачів» або «шкоду для споживачів» є надто спрощеним. Ціна та обсяг виробництва можуть бути критеріями, які найлегше застосувати відповідно до неокласичної економічної теорії.

Окрему увагу слід приділити міжнародно-правовим поглядам на втручання держави в економіку та формування конкуренційної політики. З огляду на те, що найширший спектр питань втручання держави в економіку регулюється в Європейському Союзі, необхідно розглянути постулати та ідеї, які формувалися та розвивалися після панування ордоліберальних течій. У 1990-х роках в Європейському Союзі знову відбулися зміни щодо бачення ролі держави в ринковому регулюванні. Через нафтову кризу 1973 року та стагнацію економіки ЄЕС та завершення формування внутрішнього ринку виник новий поштовх до європейської інтеграції. Відбувся перехід від негативної (ордоліберальної) моделі до проактивної, позитивної моделі держави та міждержавного об'єднання в регулюванні економіки. Це відбувалося на тлі зростання значення інших напрямів політики ЄЕС. Конкуренційна політика була однією з багатьох інших політик та була дещо «відірвана» від свого ордоліберального коріння.

Такі зрушення в тому числі відбувалися під впливом «чиказької» революції. Мала місце нищівна критика конкуренційної політики як застарілої, формалістської та такої, що ігнорує економічну реальність. Тому в Європейському Союзі розпочалися реформи конкуренційного законодавства ЄС у напрямку «більш економічного підходу», який частково базувався на основних концепціях Чиказької школи. Біла книга Комісії від 1999 р. Про модернізацію положень, які імплементують статті 85 та 86 Договору про ЄС та нові норми та рекомендації щодо блокових винятків були суттєво розвинуті в 1999-2004 роки. Основними питаннями відзначалися благополуччя споживачів та ефективність розподілу. Значно

більшу увагу приділяли економічним наслідкам впровадження різної діяльності та було розширено перелік винятків з нормативно-правової бази щодо конкуренції.

З поширенням більш економічного підходу відбулася зміна риторики. Ціллю конкурентної політики почали визначати як захист конкуренцію на ринку як засіб підвищити добробут споживачів та забезпечити ефективний розподіл ресурсів. Конкуренція та інтеграція ринку слугують цим цілям, оскільки створення та збереження відкритого єдиного ринку сприяє ефективному розподілу ресурсів на всій території Співтовариства на благо споживачів.

Знову одну з ключових позицій почала відігравати позиція щодо важливості добробуту споживачів. Відповідно до більш економічного підходу, захищати потрібно конкуренцію, а не конкурентів. При цьому головна мета визначалася тим, щоб не допустити, щоб споживачі зазнали шкоди.

Відбувся відхід від структуралістських засад. Агресивну конкуренцію вже не засуджували так активно (в тому числі з боку домінуючих компаній) і не дуже багато уваги приділялося тому питанню, чи значно зашкодить це конкурентам за умови, що це стає на користь споживачам. Роль держави визначали через необхідність захищати неспотворений процес конкуренції на ринку [29].

Питання ролі та масштабу втручання держави в економіку наразі постає не менш гостро. Фактори зміни ролі та функцій держави як такої (не лише в контексті її втручання в економіку) мають суттєвий вплив на регулювання втручання держави в економіку. З огляду на постійно зростаючу «приватизацію» та «аутсорсинг» традиційно державних і суверенних функцій держави виникають нові виклики, враховуючи той факт, що якщо існує ринок товарів/послуг і приватні оператори, така діяльність, як експлуатація в'язниць/оцінка державних службовців (за допомогою приватних організацій-підрядників) можуть кваліфікуватися як

економічна діяльність і стати причиною неоднозначних наслідків для відповідної державної діяльності.

При цьому, з огляду на умови конкуренції, деякі вчені порушують питання про занепад «більш економічного підходу» та повернення структуралізму. Це відбувається з огляду на структурні ризики для конкуренції, які виникають, коли певні характеристики ринків (наприклад, мережевий вплив та вплив масштабу, відсутність одночасної співпраці з декількома надавачами послуг та ефект звикання споживача до одного надавача товарів/послуг) та поведінка компаній, що працюють на відповідних ринках, створюють загрозу для конкуренції. Особливо це стосується ринків, які схильні до формування монополій. Подальші ризики для конкуренції можуть виникнути через створення потужних суб'єктів на ринках з міцною ринковою позицією, появі яких можна було б запобігти шляхом раннього втручання. Інші ризики для конкуренції включають односторонні стратегії невідоміючих компаній щодо монополізації ринку антиконкурентними засобами.

Надзвичайно інтенсивні темпи глобалізації та суттєві зрушення в економічній, правовій та соціальних сферах стали причиною формування нових концепції та нових ідей. В цьому контексті ще раз важливо відзначити кризу Чиказької школи. Через таку кризу все поширенішою стає концепція нової економіки, заснованої на даних. При цьому виникає проблема технічних гігантів і цифрових платформ. Такі умови призвели до значного відродження інтересу та підтримки структурованішого підходу. Слід звернути увагу на те, що роль держави в регулюванні економіки розглядають в контексті нормотворчої та правозастосовної діяльності у сфері конкуренції з врахуванням різноманітних структурних ризиків для конкуренції та ситуацій, коли має місце відсутність конкуренції через структури ринків.

Набувають поширення ідеї попереднього регулювання (регулювання на упередження). Примітно те, що з огляду на масштаби

транснаціонального бізнесу йдеться не тільки про роль держави, а й про роль міжнародних організацій та об'єднань в регулюванні конкуренції на ринках. В Європейському Союзі просувається нова ініціатива щодо регулювання цифрових платформ. Підтвердженням цього є Проект Регламенту Європейського Парламенту та Ради з питань спірних і справедливих ринків у цифровому секторі (Закон про цифрові ринки). Ще одне актуальне питання ролі держави в регулюванні економічних відносин охоплює попереднє регулювання діяльності розробників і власників цифрових платформ.

Структурна відсутність конкуренції стосується умов, коли ринок погано працює і не забезпечує конкурентних результатів через свою структуру (тобто структурний дефект ринкового регулювання). До таких категорій належать: 1) ринки, для яких характерні системні дефекти, що виходять за межі поведінки конкретної компанії з ринковою владою через певні структурні особливості, такі як висока концентрація та бар'єри до входу, блокування споживачів, відсутність доступу до даних або накопичення даних, і 2) олігополістичні ринкові структури з підвищеним ризиком негласної змови, включаючи ринки з підвищеною прозорістю через технологічні рішення на основі алгоритмів (які набувають все більшого поширення в різних секторах).

З усім тим, роль держави в теорії економіки, як правило, аналізують та оцінюють в рамках двох основних дослідницьких напрямків, що відрізняються за підходом до ефективності впливу держави на реальні цінності в економіці. Відповідно, в неокласичному напрямі, який походить від класичної школи, рекомендується мінімальне втручання держави в економіку — воно зводиться до забезпечення дотримання закону та забезпечення безпеки, а також до запобігання формування монополій [82]. Своєю чергою, в кейнсіанській тенденції втручання держави є прийнятним у ринковий механізм через неспроможність ринкового регулювання і

відсутність оптимальності в господарських і побутових рішеннях у короткостроковому періоді [87].

Отже, було розглянуто різні підходи до можливого втручання держави в економіку. В різних державах, залежно від історичних, економічних та правових особливостей, можна прослідкувати діаметрально протилежні підходи – від повної відсутності регулювання втручання держави в економіку до панування неоліберальних концепцій. Найвизначнішими течіями щодо ролі держави в регулюванні конкуренції можна відзначити концепції *laissez-faire*, теоретичні засади антитрастового законодавства в США, кейнсіанство, командно-адміністративний підхід, структуралізм, діяльність «Чиказької школи», ордолібералізм, «більш економічний підхід» Європейської комісії. Залежно від інтенсивності впливу тієї чи іншої школи можна прослідкувати не лише наявність/відсутність регулювання втручання держави в економіку, але й пріоритети правозастосовної діяльності держави, якщо таке регулювання існує.

## 1.2 Генезис становлення системи державної допомоги в Європейському Союзі

Слід підкреслити, що Європейський Союз був і значною мірою залишається унікальним міжнародним інтеграційним об'єднанням, яке здійснює регулювання та правозастосування у сфері державної допомоги. Не існує схожих моделей і прецедентів такого регулювання втручання держави в економіку, а при цьому існує суттєвий контраст інституту державної допомоги з антимонопольним регулюванням. Європейському Союзу доводилося шукати шлях до формування та впровадження цього інституту, часто навіть під час економічних криз. Європейський Союз ставив за мету формування стратегій та нормативно-правового регулювання, заснованих на комплексі досить загальних правил, спрямованих на держав-членів, які обмежують повноваження останніх спрямовувати свої бюджетні видатки (платників податків) на свій розсуд.

Х. Круз відзначає особливості економічної структури Європейського Союзу, частиною якої є державна допомога. На його думку, економіка ЄС є ліберальнішою за своєю природою, ніж протекціоністська, оскільки вона спрямована «на створення внутрішнього ринку з вільним рухом, іншими словами, відкриває національні ринки для лібералізму» [40]. Економіка держав-членів покладається на ринок щодо вирішення того, які товари та послуги слід виробляти та надавати, і за якими цінами; які проекти потрібно фінансувати за кошт капіталу та які дослідження та інновації необхідні в будь-якому секторі. Однак, винятково ринкове регулювання не завжди дає ефективні результати.

Ф. Ніколайдес зазначає, що основним економічним обґрунтуванням надання державної допомоги є виправлення неспроможності ринкового регулювання – ситуації, що виникає, коли ринок самостійно не досягає ефективного результату [72]. На думку Ю. Хаукапа та У. Швальбе, існують п'ять факторів, які спричиняють неспроможність ринкового регулювання: 1) вплив зовнішніх факторів; 2) суспільні блага; 3)

недосконала конкуренція та монополії як крайній випадок недосконалої конкуренції; 4) асиметричний розподіл інформації і, нарешті, 5) недоліки координації [89]. У цих випадках державне втручання в ринкове регулювання може призвести до покращення економічної ситуації. Державна допомога може виправити неспроможність ринкового регулювання, змінивши поведінку ринку або сектора: вона змінює ціни, які готові платити споживачі, виробники та постачальники.

Проблема державного втручання в ринок полягає в тому, що ті, хто приймає рішення про втручання (політики, управлінці), не діють нейтрально; натомість вони є частиною політичного процесу, в якому різні суб'єкти можуть впливати на ухвалення рішень для власної вигоди. Отже, державна допомога як державне втручання в ринок, що є заходом протекціонізму, може завдати більше шкоди, ніж користі, і саме Комісія повинна переконатися, що загальні заходи державної допомоги не спотворюють конкуренцію або торгівлю між державами-членами. При цьому Е. Шишак відзначає, що держави-члени розглядають контроль за наданням державної допомоги як обмеження їх суверенних повноважень та їхньої економічної політики [84]. Цей погляд ґрунтується на тому, що державна допомога традиційно була одним із небагатьох інструментів політики, які уряди використовують для того, щоб захистити національну промисловість на інтегрованому ринку.

У Договорі про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС) встановлювалася сувора заборона на надання державної допомоги [90]. Існують думки, що з самого початку концепція авторів Договору полягала в тому, що допомога, яка буде надаватися з боку ЄОВС замінить допомогу вугільній та сталеливарній промисловості на рівні окремих держав. Таку ідею на практиці втілити виявилось нереалістичним, і тому активно впроваджувалася політика промислових інтервенцій, на реалізацію якої спрямовували як бюджетні кошти держав-членів, так і кошти ЄОВС. У листі до держав-членів від квітня 1977 р. [91] та «плані

Давіньона» від листопада 1977 р. [92] було викладені принципи, які пов'язували допомогу з реструктуризацією сталеливарного сектору Європейського Союзу, який опинився в умовах глибокої кризи.

Важливо підкреслити кардинальну відмінність між положеннями Договору про заснування Європейської Спільноти (також відомий як Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) та положеннями Договору про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі щодо функціонування інституту державної допомоги.

В Договорі про заснування Європейського Співтовариства заборона надання державної допомоги, яка спотворює конкуренцію, не була: 1) абсолютною, 2) безумовною. По-перше, лише допомога, яка впливає на торгівлю між державами-членами, підпадає під дію ч. 1 статті 92 Договору про заснування Європейської Спільноти. Відповідно до положень цього Договору, надання деяких видів допомоги дозволялося, якщо така допомога відповідає певним умовам. Відповідно до ч. 3 статті 92, Комісії надаються дискреційні повноваження дозволяти заходи, що містять державну допомогу та здійснювати необхідний економічний аналіз з метою визначення сумісності чи несумісності державної допомоги з внутрішнім ринком.

У ЄЕС Рада відіграла обмежену роль в частині формування стратегії щодо функціонування інституту державної допомоги. Звернення до статті 94 Договору про ЄЕС у якості правової підстави для формування нормативно-правової бази вважалося неефективним в 1960-х роках [74], і ці положення довго розглядали як скриньку Пандори, відкривати яку надто небезпечно. У 1990 році уряд Італії спробував ініціювати обговорення бачення та формування стратегії щодо державної допомоги згідно зі статтею 94 Договору про ЄЕС [53] в Раді. Комісія чинила опір такій ініціативі, оскільки у Комісії були занепокоєння, що це: 1) буде «наступом» на її суворий підхід щодо питань державної допомоги, а також 2) є безрезультатною спробою знайти консенсус між державами-членами в

Раді. Замість такого обговорення стратегічних напрямків діяльності Комісія погодилася представляти Раді щорічний звіт про конкуренцію, проводити регулярні зустрічі з державами-членами для обговорення питань державної допомоги та підвищити рівень прозорості здійснення своєї діяльності.

З огляду на такі реалії, на той час не існувало жодних детальних процесуальних норм і блокових винятків на рівні первинного чи вторинного законодавства ЄС. Комісія поступово розвивала своє стратегічне бачення на прецедентній основі – через розгляд відповідних справ, загальні рамкові стратегічні положення та повідомлення. З цієї причини процесуальні норми щодо державної допомоги розвивалися на основі судової практики, що формувалася на підставах загальних принципів.

В перше десятиліття існування Європейського Співтовариства можна відзначити початок повільної розробки стратегії щодо державної допомоги. На той час не було загальних рекомендацій і не точилися реальні дебати серед держав-членів або з державами-членами. На формування нормативно-правової бази та застосування норм державної допомоги неабиякий вплив мали питання, які стосувалися не лише інституту державної допомоги, а інтеграційного об'єднання в цілому.

Захисні заходи (митні збори) все ще існували, але їх поступово скасовували, що сприяло створенню справжнього митного союзу в липні 1968 року та формуванню єдиного ринку. Політичні труднощі середини 1960-х років сповільнили прогрес у сфері нормотворчості ЄЕС. Різноманітні внутрішні кризи заважала Співтовариству приймати рішення та формувати політику, що, своєю чергою, підривало впевненість Комісії на багато років. З огляду на окреслені вище події, варто зазначити, що до 1970 року до Суду ЄС було подано лише 2 справи щодо державної допомоги відповідно до Договору про ЄЕС та 3 справи відповідно до Договору про ЄОВС.

До деяких секторів економіки застосовувався особливий режим відповідно до Договору. Питання державної допомоги в аграрному секторі формувалася на основі спільної аграрної стратегії та успіхами, кризами та реформами в аграрній сфері. В секторі транспорту також існувала спільна політика, а в Договорі містилися спеціальні положення. Перше рішення Ради у сфері транспорту датується травнем 1965 року (питання внутрішнього транспорту) [51], і з того часу було ухвалено безліч нормативних актів, включаючи ті, якими надавалося звільнення від обов'язку повідомляти про певні заходи допомоги відповідно до ч. 3 ст. 93 [55].

На той час також необхідно було належним чином враховувати особливості сектору суднобудування. Його специфіка пояснювалася тим, що мала місце конкуренція на відкритому глобальному ринку, при цьому була широко розповсюджена практика надання значних субсидій. Також примітно відзначити, що не лише Європейський Союз опікувався питаннями суднобудування. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) відіграла важливу роль у встановленні дисципліни щодо надання субсидій. Перша Директива Ради в цій галузі була ухвалена в 1969 році на основі пропозиції Комісії від 1965 року, де були встановлені відповідні граничні обсяги допомоги залежно від суми збитків, які зазнавали верфі ЄЕС [52].

Важливий поворотний момент у сфері державної допомоги відбувся в 1971 році, коли через зміни регіональної політики Комісія була змушена сформулювати засади для скоординованого розв'язання проблеми в регіонах, які наввипередки надавали підтримку з бюджету, щоб забезпечити ефективні інвестиції, які набували зростаючого успіху на «спільному ринку». Ці питання стали ще актуальнішими та масштабнішими з огляду на розширення Співтовариства у 1973 р. Це було відображено через створення Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) на Паризькому Європейському саміті у грудні 1974 р.

Перші галузеві рамкові положення в текстильній промисловості було створено в липні 1971 р. Причиною формування цієї ініціативи стала криза, спричинена повільним пристосуванням до технологічних змін, повільним зростанням внутрішнього попиту та дешевим імпортом із країн, що розвиваються. Для текстильної промисловості застосовувався підхід, схожий на регіональні програми допомоги: координація з державами-членами з метою уникнення значного збільшення обсягу допомоги в країнах, які прагнуть захистити свої внутрішні галузі, що могло призвести до негативних наслідків.

Нормативно-правова база, як правило, формувалася навколо «м'якого права» через повідомлення Комісії, що встановлювали правила, які спільно були узгоджені з державами-членами.

Нафтові кризи 1970-х років стали причиною зростання попиту та актуальності промислової політики та стратегії секторального інтервенціонізму на користь «національних» суб'єктів господарювання або кращих чемпіонів «Співтовариства». Важливу роль відіграв меморандум Комісії Раді про «заходи промислової та технологічної політики, які необхідно вжити в авіаційній промисловості» 1972 року. Це був відкритий крок політики дирижизму, який охоплював виняток з заборони на експортну допомогу (найсерйозніше порушення норм державної допомоги).

Наприкінці 1970-х років почали приймати повідомлення у сфері синтетичних волокон, нове повідомлення про текстиль державам-членам і повідомлення про галузеву допомогу. У 1980 році також було ухвалено Кодекс щодо сталі (його було формалізовано рішенням Комісії після одностайної згоди Ради) [93].

Усі ці документи регулювали питання з державної допомоги як таке, що слід оцінювати з огляду на інтереси Співтовариства з метою координації, стримування та гармонізації. Вони переважно були спрямовані на обмеження завданої шкоди. Їх основною метою не було

формування конкретної політики, результатом провадження якої було б скорочення обсягів допомоги та досягнення «системи неспотвореної конкуренції» відповідно до Договору.

Конкурентоспроможність європейських фірм на міжнародних ринках постійно була у фокусі уваги. Для прискорення темпів економічного відновлення Комісія зосередилася переважно на регіональній та галузевій допомозі (наприклад, інвестиції, реструктуризація). У звітах про конкуренцію за 1975 і 1977 рр. було спеціальну увагу присвячено допомозі на працевлаштування [49]. Лише в 1994 р., через кілька економічних циклів, Комісія розглянула можливість розробки керівних принципів з цього питання.

У 1972 році Комісія запровадила систему перевірки загальних програм інвестицій через механізм індивідуальних повідомлень через труднощі, які виникли під час оцінки таких програм через аналіз впливу таких програм в регіональному чи секторальному вимірі. Відповідні порогові значення було підвищено в 1979 р.

На початку 1980-х років було висловлено нові тверді політичні наміри. Рішенням Комісії у справі Philip Morris від 1979 р. було заборонено допомогу тютюновій компанії США з бюджету Нідерландів. У 1980 році Суд ЄС виніс рішення у цій справі в рамках судового перегляду. Лише через три роки, в 1983 році, можна було чіткіше прослідкувати наслідки нової політики. Якісніше та системніше використання процесуальних механізмів, передбачених Договором, сприяло якіснішому контролю за наданням державної допомоги. Суттєві реформи, такі як зниження порогових сум допомоги та скасування певних видів допомоги відбулися в 1989 та на початку 1991-х років.

Загальне політичне бачення інституту державної допомоги значно змінилося. Відбувся перехід від «субсидійних перегонів» до жорсткішої політики державної допомоги у 1980-х роках. Було піддано серйозному сумніву роль держави в економіці, яка існувала до 1970-х років. Такі зміни

можна також прослідкувати через значне збільшення правозастосовної діяльності. Збільшилася кількість справ, які розглянув Суд ЄС. Суд ЄС виніс 62 судових рішення у 1980-х роках, тоді як у 1970-х роках було винесено лише 22 рішення. Отже, Комісія почала систематичніше використовувати процедуру, передбачену ч. 2 статті 93, отримавши відповідне «заохочення» рішенням у справі Intermills у 1984 році [94].

Ще одним підтвердженням жорстшого та системного, а не розрізненого ставлення до реалізації норм державної допомоги стало те, що: 1) Комісія почала серйозно наполягати на дотриманні процедури повідомлення (нотифікаційної процедури) і 2) Комісія почала вимагати повернення недопустимої допомоги у 1983 році. Це стало ще одним доказом суттєвого зрушення щодо бачення ролі інституту державної допомоги в Європейському Союзі. У 1980-х роках нормативне регулювання не обмежувалося виданням рекомендацій та повідомлень, що мали статус м'якого права. Відповідні зміни відбулися і в правозастосуванні – справи про державну допомогу перестали бути поодинокими явищами, а пройшли через серйозні якісні та кількісні зміни.

Комісії знадобилося десять років, щоб направити державам-членам листа, в якому їм було повідомлено про зобов'язання щодо систематичного повернення незаконно наданої допомоги та впровадження процедури, чітко передбаченої в Договорі про ЄС з самого початку. До 1980-х років ситуація розвивалася зовсім по-іншому, на чому і було зосереджено увагу вище.

Ба більше, у 1980-х роках відбулися суттєві зрушення щодо питання державних підприємств. Суттєву увагу також почали приділяти навколишньому середовищу. У жовтні 1972 року в ЄЕС було прийнято принцип «забруднювач платить», і в липні 1973 року було розроблено першу програму дій щодо довкілля [95]. У листопаді 1974 року були видані перші керівні принципи щодо надання державної допомоги у галузі екології [96].

Захист довкілля не була закріплена як стратегічна ціль ЄЕС до ухвалення Єдиного європейського акту. З огляду на це не було внесення змін та доповнень в керівні принципи (за винятком зниження порогової суми державної допомоги до грудня 1993 року) [97].

Інтерес до сфери досліджень і розробок («R&D») до 1970-х років виникав переважно в контексті розгляду проблем авіаційної промисловості. Загалом, до початку 1980-х років це питання не користувалося значною популярністю, поки на початку 1980-х років не було проведено огляд чинних заходів державної допомоги у державах-членах, більшість з яких ніколи не аналізували та не оцінювали. Рамкові положення в цій сфері було ухвалено в 1985 р.

Перше комплексне дослідження з питань державної допомоги в усіх державах-членах було опубліковано в 1989 році [98]. Це ознаменувало серйозний поворот в підході до нормотворчості в Європейському Союзі. Завдяки цьому дослідженню було порушено багато ключових питань, які на той момент не були вирішені. Такі питання, наприклад, стосувалися природи державної допомоги та заходів, які потенційно могли містити ознаки такої допомоги. Тобто, ставилося запитання: що таке державна допомога? Що розуміється під загальними соціальними заходами, до яких може застосовуватися ст. 81(наразі – стаття 101)?

Завдяки опитуванню до широкої громадськості було доведено інформацію про загальні показники допомоги, яка надавалася. На думку авторів звіту, ці показники були доволі високими. Після наведення цих показників було поставлено запитання про корисність цих витрат. Такий підхід, заснований на кількісних показниках та в цілому практично орієнтований формат всезагального дослідження стали міцною основою для агресивнішої політики, спрямованої на значне зменшення обсягів допомоги, що надавалася. Загальні програми інвестиційної допомоги, які діяли на той час, було переглянуто та скасовані до 1993 року.

На думку всіх держав-членів ЄС, автомобільна промисловість для них відігравала важливу складову економіки з погляду виробництва. Такі аргументи пояснювалися тим, що автомобільна промисловість генерувала прибуток і завдяки їй створювалися робочі місця, а також створювався поштовх до активнішої зовнішньої торгівлі. Тому держави-члени були готові надати державну допомогу суб'єктам господарювання, щоб залучити інвестиції або забезпечити продовження роботи заводів. При цьому для держав-членів ЄС не мали такого суттєвого значення небезпеки та ризики, які супроводжували перегони субсидій. У ситуаціях, коли виникали та існували серйозні загрози банкрутства суб'єктів господарювання, щедро надавалася «рятувальна» допомога. Тенденція надання такої допомоги у значних масштабах розпочалася після першої нафтової кризи, яка мала місце в 1975 році. За підрахунками обсягу допомоги, яку було надано у відповідній галузі промисловості з 1981 по 1986 рік, становлять приблизно одинадцять мільярдів еку.

При цьому реалії того часу склалися так, що Європейська комісія стикалася з серйозними перешкодами, коли вона намагалася вжити спроби контролювати і, як наслідок такої моніторингової ролі, можливо скоротити обсяги надання такої допомоги. Як правило, регіональна допомога зазвичай надавалася за затвердженими програмами, і як наслідок цього Комісія не отримувала жодного повідомлення.

Аналогічна ситуація склалася і щодо допомоги на науково-дослідну діяльність. В 1986 році було запроваджено рамкові положення щодо надання допомоги на науково-дослідну діяльність. Відповідно до цієї нормативно-правової бази, було встановлено вимоги щодо повідомлення про індивідуальну допомогу, обсяг якої складав понад двадцять мільйонів еку. Такий механізм дещо покращив ситуацію. Проте, на практиці відбувалося так, що повідомлення про допомогу на порятунок та реструктуризацію часто надходили із запізненням або просто не надходили взагалі.

Крім того, суб'єкти господарювання державної форми власності на той час могли отримувати додаткові переваги, наприклад, вони отримували непрозору допомогу у формі кредитів на надзвичайно пільгових умовах та їм надавали державні гарантії. Той факт, що до 1980-х років мав місце частковий та обмежений контроль, все частіше порушували питання про його недостатність. У зазначеному секторі умови конкуренції були дуже гострими та питання цін теж стояло гостро. З огляду на такі умови діяльності суб'єктів господарювання очевидною стала потреба у комплексній системі норм, тому Європейська комісія наприкінці 1980-х років почала роботу з розробки суворішого і послідовного підходу до допомоги на порятунок та реструктуризацію у деяких категоріях справ [99].

Результатом цієї роботи стало ухвалення норм – рамкових положень, які було ухвалено в 1989 р. [100]. Ці рамкові положення забезпечили формування механізму для комплексного контролю над усією державною допомогою, яка надавалася суб'єктам господарювання в секторі автотранспорту. Ба більше, рамкові положення містили матеріально-правові норми, якими мала послуговуватися Європейська комісія при оцінці заходів, що потенційно могли мати ознаки державної допомоги. При розробці цієї системи було визначено її основні цілі – прозорість і чіткість. Особливу увагу також було зосереджено на забезпеченні суворішої дисципліни в наданні державної допомоги в секторі автомобільної промисловості. Запровадження жорстшого підходу було засновано на попередньо отриманому досвіді.

Загальний концептуальний підхід до оцінки всіх справ ґрунтувався на тому, що при наданні допомоги завжди слід керуватися принципом пропорційності. Тобто, обсяг та спосіб надання допомоги має бути пропорційним проблемам суб'єктів господарювання, на вирішення яких спрямована державна допомога. Рамкові положення для автомобільного сектору містили детальніше викладені критерії для різних видів допомоги.

В процесі застосування критеріїв регіональної допомоги, Європейська комісія розробила конкретну методологію, яка ґрунтується на порівняльному аналізі витрат і переваг. Ця методологія застосовується до проблем на регіональному рівні, з якими може стикнутися потенційний інвестор, який розглядає можливість інвестування у цей сектор економіки. Для того, щоб визначати відмінність між прикладними дослідженнями та розробками, проводився детальний технічний аналіз в окремих справах. Детальний технічний аналіз був також необхідний, щоб відрізнити дослідження та розробки від звичайної модернізації.

Стратегічне бачення щодо надання державної допомоги малим і середнім підприємствам було окреслено в Шостій доповіді з політики конкуренції [101]. При цьому слід відзначити, що повномасштабні рекомендації щодо надання такої допомоги були надані набагато пізніше, у 1992 р. Приблизно в цей же час було запроваджено процесуальні кроки для забезпечення швидшої обробки повідомлень. Також було запроваджено нормативно-правову базу для регулювання надання незначної допомоги, що також прискорило процес нотифікації, оскільки інститут незначної допомоги позбавляє зобов'язання подавати повідомлення, якщо її обсяг складає менше порогового значення. Останнє стало предметом суперечок через те, що інститут незначної допомоги було запроваджено повідомленням Комісії, а не законодавством Ради відповідно до статті 94 (нині ст. 104).

Під час аналізу генези інституту державної допомоги можна дійти висновку, що найскладнішим періодом для нормативно-правового регулювання та правозастосування норм у сфері державної допомоги, як правило, був період економічної рецесії. Постійною ознакою викликів, з якими стикалися інституції ЄС під час формування політики та стратегії державної допомоги під час економічних спадів та криз був тиск національних суб'єктів господарювання на уряди з метою надання їм

допомоги та тиск на Комісію з метою отримання дозволу на надання такої допомоги.

Ще один сектор економіки, який справив значний вплив на становлення інституту державної допомоги в Європейському Союзі, був сектором видобутку кам'яного вугілля. Незважаючи на посилення жорсткого регулювання в розглянутих вище секторах економіки, навіть протягом 2000-2012 років сектор видобутку кам'яного вугілля в ЄС систематично субсидувався в рамках Регламенту Ради ЄС № 1407/2002 від 23 липня 2002 року [102]. Цей Регламент визначав засади надання державної допомоги вугільній промисловості. Відповідно до Регламенту, збереження внутрішньої енергетичної безпеки виправдовувало надання державної допомоги збитковим шахтам кам'яного вугілля [70]. Однак фінансова підтримка гірничодобувної промисловості стосувалась широкого діапазону діяльності, який включав допомогу на закриття збиткових шахт, операційну допомогу, інвестиційну допомогу [67] та допомога на надзвичайні витрати, які були успадковані та пов'язані з реструктуризацією сектору [71].

Перераховані вище категорії державної допомоги для видобутку кам'яного вугілля були обмежені в рішенні Європейської комісії про державну допомогу для сприяння закриттю неконкурентоспроможних вугільних шахт (2010/787/UE). Видобуток кам'яного вугілля в ЄС є галуззю, в якій систематично надавалася державна допомога суб'єктам господарювання, а економічні та соціально-політичні пріоритети вже багато років конкурують у галузі. З одного боку, це галузь, яка характеризується низькою конкурентоспроможністю та спаданням цін, що унеможлиблює ефективну конкурентну боротьбу. З іншого боку, це галузь, яка забезпечує тисячі робочих місць у регіонах, де здійснюється видобуток та/або ця галузь додатково гарантує енергетичну безпеку [103].

Після 2003 року прослідковується тенденція зменшення загальних обсягів допомоги для видобутку корисних копалин ЄС у більшості держав-

членів ЄС. Це було викликано скороченням допомоги для основних її одержувачів, завершенням найважливіших заходів з реструктуризації та, нарешті, створення жорстких умов надання державної допомоги гірничодобувній промисловості у 2010 р. через недостатнє підвищення конкурентоспроможності нерентабельних вугільних шахт, незважаючи на державну підтримку та водночас порушення правил вільної ринкової конкуренції [83].

Важливість норм державної допомоги як інструменту регіональної політики зменшилася протягом періоду з 2000 по 2010 рік, оскільки розширення Європейського союзу призвело до зменшення кількості територій, які мали право на інтенсивніший рівень державної допомоги. Лісабонський порядок денний привів до більшого акценту на горизонтальних загальноєвропейських правилах допомоги, у тому числі для малих і середніх підприємств, але інституту державної допомоги в ЄС було важко зрівнятися з ліберальнішим підходом США до субсидій.

На становлення інституту державної допомоги також вплинула світова фінансова криза 2008 року. У грудні 2008 року Європейська комісія прийняла Тимчасові рамкові положення щодо надання державної допомоги. Ідея цього механізму полягала в тому, щоб дозволити державам-членам – на тимчасовій основі до кінця 2010 року – надавати певні види допомоги «реальній економіці», щоб зменшити негативні наслідки кризи. Зокрема, в урядів була можливість спростити доступ суб'єктів господарювання до фінансування. Достатній і доступний за ціною доступ до фінансування було задекларовано як передумову для інвестицій, зростання та створення робочих місць в приватному секторі. Протягом року в рамках тимчасових рамкових положень було затверджено понад 70 програм допомоги.

Щоб допомогти державам-членам вжити термінових та ефективних заходів для збереження фінансової стабільності та забезпечення юридичної визначеності, Комісія прийняла чотири повідомлення в період з жовтня

2008 року по липень 2009 року, в яких було вказано, як мали застосовуватися норми державної допомоги до державних заходів для підтримки банківського сектору в умовах економічної кризи.

В основу цих норм було покладено такі умови: 1) недискримінаційний доступ до програм допомоги; 2) державні зобов'язання щодо підтримки бути обмеженими в часі; 3) державна підтримка має бути чітко визначеною та обмеженою за обсягом; 4) повинен бути відповідний внесок з боку приватного сектора; 5) достатньо зрозуміле нормативно-правове регулювання для одержувачів допомоги; 6) Належні подальші заходи, спрямовані на структурні зміни [44]. Ці принципи ґрунтуються на методологічних засадах щодо допомоги на порятунок та реструктуризацію, які вже певною мірою вже існували на той час, хоча було ухвалено рішення затвердити заходи на підставі статті 87(3)(b), що дозволяє надання допомоги з метою «усунення серйозного дисбалансу в економіці держави-члена» з огляду на серйозність кризи.

Новою віхою в генезі інституту державної допомоги в Європейському Союзі стала ініціатива, яка отримала назву «Модернізація державної допомоги». Її було започатковано у 2012 році [104]. В основу обґрунтування необхідності модернізації державної допомоги було покладено стратегію Європа 2020. Цінності, на основі яких будувався підхід до модернізації державної допомоги – розумна, стійка та інклюзивна економіка. Метою цих трьох взаємозміцнюючих елементів було сприяння тому, щоб в ЄС в цілому та в державах-членах було досягнуто високого рівня зайнятості, продуктивності та соціальної згуртованості. Було відзначено, що для ефективного функціонування внутрішнього ринку необхідно застосування двох інструментів: 1) регулювання для створення єдиного інтегрованого ринку без національних кордонів; 2) політика у сфері конкуренції, включаючи контроль за державною допомогою.

Таким чином, в основу модернізації контролю за державною допомогою було покладено три галузеві цілі: 1) вживати заходи, щоб просувати сталий, розумний та інклюзивний розвиток на конкурентному внутрішньому ринку; 2) зосередити діяльність Комісії щодо ex ante аналізу на справах, які мають найбільший вплив на внутрішній ринок, і при цьому зміцнювати співробітництво держав-членів в питаннях правозастосовної діяльності у галузі державної допомоги; 3) упорядкувати нормативно-правову базу та забезпечити швидше ухвалення рішень.

Щодо пропозицій в рамках цілей модернізації допомоги, спрямованої на досягнення зростання, було визначено таке: 1) визначення загальних принципів, що застосовуються до оцінки допустимості всіх заходів з надання державної допомоги, які застосовує Комісія; 2) метою відповідних горизонтальних принципів було прояснити, як Комісія буде оцінювати спільні ознаки, щодо яких станом на 2012 рік не було спільного підходу до застосування, і які по-різному застосовувалися залежно від різних керівних принципів та рамкових положень; 3) ці принципи мали б бути максимально оперативними і могли б стосуватися визначення та оцінки справжньої неможливості забезпечення ринкового регулювання, ефекту стимулювання та негативних наслідків державного втручання, потенційно включаючи, міркування щодо загального впливу допомоги.

Важливим елементом також було забезпечення перегляду та упорядкування керівних принципів державної допомоги, щоб привести їх у відповідність із цими загальними принципами. Перегляд буде здійснюватися за загальним підходом, заснованим на зміцненні внутрішнього ринку, чіткіше визначення неможливості ринкового регулювання, які необхідно усунути, і детальніший аналіз ефекту стимулювання. Ці постулати покликані забезпечити співвідношення ціни та якості та уникнути викривлень. Також наголошувалася важливість проведення систематичнішої оцінки потенційних негативних наслідків

державної допомоги, зокрема з погляду викривлення розподілу та динамічної ефективності, перегонів субсидій та ринкової влади.

Щодо мети зосередження правозастосовної діяльності на справах, які мають найбільший вплив на внутрішній ринок. Було підкреслено той факт, що мікроконтроль усіх державних видатків не є найкращим способом забезпечення бюджетної дисципліни. Навпаки, наголошувалося на важливості визначення пріоритетів та ретельнішого контролю за допомогою, що має значний вплив на спільний ринок та потенційно може спотворити належні умови конкуренції. При цьому робився акцент на спрощенні процедури аналізу справ, які мають незначний місцевий вплив впливають на торгівлю. Тому метою було визначено розробка більш пропорційних та диференційованих норм та модернізації процедур контролю державної допомоги з підвищеною відповідальністю держав-членів щодо розробки та впровадження заходів підтримки.

### **1.3 Особливості регулювання державної допомоги в ЄС: нормативне регулювання, спеціальні принципи, складові елементи**

Перш ніж розглядати особливості регулювання інституту державної допомоги в Європейському Союзі, слід відзначити унікальні риси регулювання цього явища на міжнародній арені. у сфері конкуренційного права традиційно приділяють значну увагу антиitrustовій та антидемпінговій політиці США; справам про недопущення антиконкуренційних угод, рішень професійних асоціацій та узгоджених практик між компаніями; протидію картелям та зловживанням домінуючим становищем; контролем за злиттями та поглинаннями в ЄС, а також міжнародним питанням, визначеним в Генеральній угоді з тарифів і торгівлі, таким як регулювання субсидій.

При цьому норми Європейської комісії щодо державної допомоги набагато менш відомі, а порівняння цього інституту з іншими міжнародно-правовими механізмами неможливі. Це обумовлюється унікальною природою регулювання державного втручання в економіку в Європейському Союзі. На Комісію покладено виняткову відповідальність за здійснення попереднього контролю щодо заходів, які потенційно можуть бути кваліфіковані як державна допомога, що надається державами-членами ЄС. Метою такою попередньої діяльності Комісії є превентивна діяльність на упередження невинного викривлення конкуренції. Комісія має повноваження вимагати повернення державної допомоги та встановити умови для надання допомоги чи забезпечити компенсацію за негативний вплив допомоги, надання якої Комісія готова дозволити. Такі повноваження призводять до серйозних політичних, економічних та правових наслідків.

В ЄС панує думка, що контроль над державною допомогою необхідний для того, щоб гарантувати, що функціонування цього внутрішнього ринку не спотворюється антиконкурентною поведінкою компаній або державами-членами, які віддають перевагу одним суб'єктам

господарювання на шкоду іншим. Конкуренція є основним рушієм зростання; він стимулює підприємства, у тому числі нові, виходити на ринки та впроваджувати інновації, підвищувати продуктивність і конкурентоспроможність у глобальному контексті. Конкуренція також є економічно ефективною стратегією, оскільки її можна розгорнути без державних чи приватних витрат. Таким чином, як один з інструментів конкурентної політики, контроль за державною допомогою відіграє фундаментальну роль у захисті та зміцненні єдиного ринку.

Підтримка державою економіки та субсидії можуть набувати різних форм. Відповідне законодавство, що регулює ці питання в державах-членах залежить від їхніх індивідуальних економічних та соціальних потреб і відрізняється залежно від того, чи таким законодавством регулюються питання регіональної, горизонтальної чи секторальної допомоги. Однак існує одна загальна норма права ЄС, яку держави-члени мають дотримуватися. Ключова норма, що регулює питання державної допомоги в первинному законодавстві ЄС, встановлена в статтях 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС).

Стаття ч. 1 ст. 107 ДФЕС забороняє надання державної допомоги державами-членами, якщо така допомога «несумісна з внутрішнім ринком», якщо вона «спотворює або загрожує можливим спотворенням конкуренції, якщо вона створює переваги для певних суб'єктів господарювання або виробництва певних товарів, і це впливає на торгівлю між державами-членами».

Як зазначено в статті 109 ДФЕС, Рада відіграє важливу роль у питаннях функціонування інституту державної допомоги на національному рівні: Рада, на основі отриманих від Європейської комісії пропозицій та після проведення відповідних консультацій з Європейським парламентом, має повноваження ухвалювати будь-які відповідні норми на виконання статей 107 і 108 і може, серед іншого, визначати умови, за яких буде застосовуватися ч. 3 ст. 108 ДФЕС. Також Рада наділена

повноваженнями визнати категорії допомоги, щодо яких немає необхідності застосовувати процедуру перевірки допустимості державної допомоги для конкуренції на внутрішньому ринку.

Історія реалізації політики та стратегії державної допомоги свідчить, що існують різні підходи до нормотворчості, які впливають на всі інші аспекти функціонування інституту державної допомоги. Точніше, існує два варіанти у реалізації політики державної допомоги. По-перше, існує підхід «вибір норм на власний розсуд» проти підходу «вибору форми залежно від наслідків допомоги» [48]. З огляду на функціонування інституту державної допомоги до 1990-х років, прослідковується чіткий вибір «норм» на основі «розсуду». Крім того, Європейська комісія впровадила багато норм м'якого права через небажання Ради ухвалити нормативно-правову базу для контролю за державною допомогою [88]. З огляду на такі особливості розвитку інституту державної допомоги можна прослідкувати важливу роль Комісії у формуванні нормативно-правової бази державної допомоги в ЄС.

На Європейську комісію покладено роль щодо забезпечення того, щоб норми державної допомоги застосовувалися та щоб їх однаково дотримувалися в усіх державах-членах. Одна з причин такого підходу, крім недопущення порушення норм конкуренції – запобігти фрагментації єдиного ринку. З цією метою у статті 108 ДФЄС визначено умови надання державної допомоги. Відповідно до ч. 1 ст. 108, Європейська комісія має повноваження постійно переглядати усі існуючі програми надання державної допомоги в державах-членах. У ч. 2 ст. 108 зазначено, що якщо Європейська комісія визнає допомогу, надану державою, несумісною з внутрішнім ринком згідно зі статтею 107 або якщо така допомога використовуються неправильно, то Європейська комісія має повноваження ухвалити рішення про припинення надання такої допомоги або про зміну умов надання такої допомоги». Якщо відповідна держава-член не виконує

цього рішення, Комісія або будь-яка інша зацікавлена держава може ініціювати з цього приводу провадження в Суді ЄС.

Основи функціонування інституту державної допомоги на нормативному рівні в ЄС закладено в первинному та вторинному законодавстві ЄС, м'якому праві Європейської комісії, внутрішньому законодавстві держав-членів ЄС, а також в судовій практиці Суду ЄС. В нормативно-правовому регулюванні інституту державної допомоги можна виділити матеріально-правове та процесуальне регулювання. Процес нормотворчості закріплено в ст. 108 ДФЄС. Відповідно до її положень, Європейська комісія, співпрацюючи з державами-членами ЄС, забезпечує контроль та моніторинг над програмами державної допомоги та індивідуальною допомогою, яка існує у відповідних державах-членах ЄС.

Первинне законодавство є основою регулювання надання державної допомоги в ЄС. На його виконання за пропозицією Європейської комісії Рада ЄС після проведення консультацій та погоджень з Європейським парламентом може приймати необхідну нормативно-правову базу для забезпечення правозастосування статті 107 та статті 108 ДФЄС. Відповідно до зазначеної вище процедури створено умови для визначення умов застосування ч. 3 ст. 108 ДФЄС та за нею визначаються категорії заходів державної допомоги, на які не поширюється процедура нотифікації та попереднього аналізу допустимості та сумісності заходу державної допомоги.

Регламент Ради (ЄС) 2015/1589 від 13.07.2015 про встановлення детальних правил застосування статті 108 ДФЄС встановлює ключові процесуальні положення щодо регулювання державної допомоги в ЄС. Процесуальне право державної допомоги ЄС закріплює процедури подання повідомлень про державну допомогу до Європейської комісії та умови і строки розгляду Європейською комісією повідомлень від держав-членів. Регламентом ЄК (ЄС) від 27.11.2015 № 2015/2282 щодо форм повідомлення та листів з додатковою інформацією визначаються шаблони

повідомлень про державну допомогу, які мають застосовувати держави-члени. Оскільки в процесі подання повідомлень також може виникнути необхідність надання додаткової інформації, надання якої не передбачено у відповідному шаблоні, також встановлено форми для надання додаткової інформації через листи.

Також процесуальним правом державної допомоги ЄС регулюється порядок відкриття справ про державну допомогу (ця процедура застосовується, якщо є необхідність детальніше проаналізувати повідомлення про державну допомогу, подану державою-членом). Процесуальне право державної допомоги ЄС встановлює вимоги для розгляду справ про незаконну державну допомогу та процедуру щодо їх розгляду. Відповідними процесуальними нормами також врегульовано строки давності, в які держави-члени зобов'язані повернути незаконно надану державну допомогу, якщо було ухвалено відповідне рішення про незаконність надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Процесуальні норми щодо державної допомоги в ЄС також визначають механізм моніторингу державної допомоги, що охоплює формування та надання звітів державами-членами ЄС про державну допомогу, яку вони надавали суб'єктам господарювання. Ці звіти направляються до Європейської комісії. Також існує процесуальне регулювання щодо організацій та проведення консультацій з питань державної допомоги Європейською комісією.

З метою кращого розуміння регулювання інституту державної допомоги, важливо не лише детально проаналізувати нормотворчість Європейського парламенту, Ради та Європейської комісії, але й усвідомлювати засади судової та квазісудової системи Європейського Союзу та держав-членів ЄС у частині, що важлива для вивчення ролі Суду Європейського Союзу в правовому регулюванні та застосуванні інституту державної допомоги. Для інституту державної допомоги тлумачення та застосування певних концепцій Судом Європейського Союзу має ключове

значення з огляду на те, що: 1) деякі поняття не були визначені в первинному чи вторинному законодавстві ЄС та 2) спостерігається збільшення важливості судової практики Суду ЄС в цілому.

Суд ЄС вирізняється як найвпливовіший, авторитетний регіональний суд наднаціонального об'єднання, який є предметом ґрунтовних досліджень. В ЄС жоден інший судовий чи квазісудовий орган не має такого рівня впливу на еволюцію та динаміки політичної і стратегічної траєкторії правової системи з огляду на його унікальну роль в правозастосуванні та навіть правотворчості, феномен, що закріпив за собою визначення «судовий активізм». Причиною надзвичайно проактивної судової позиції Суду ЄС є його високоадаптована методологія тлумачення норм права та обставин справ. Застосовуючи орієнтований на мету підхід, визначна особливість якого – заповнення прогалів у нормативно-правовій базі, Суд ЄС максимально розширив свою дискрецію, часто віддаючи пріоритет цілям інтеграції в ЄС перед більш буквальним тлумаченням, особливо коли останнє означало б досягнення менш інтеграційного результату. Такий високий рівень судового активізму Суду ЄС спостерігається в умовах винятково сприятливого політичного контексту.

У перших квазіконституційних справах, починаючи від *vanGendenLoos* [105], *Costa v ENEL* [106], *Internationale Handelsgesellschaft* [107] і *Francovich* [38], Суд ЄС стикнувся з ситуаціями, коли в Договорі не було передбачено чіткого рішення. Попри відсутність чітких вказівок у тексті, Суд послідовно у цих справах ухвалював рішення, що сприяли інтеграції. При цьому такі рішення не спиралися на положення Договору, відступали від усталених норм міжнародного публічного права, хоча й не обов'язково прямо суперечили ним.

В контексті розгляді справ про державну допомогу суб'єктам господарювання національні суди держав-членів також зобов'язані враховувати правові позиції Суду ЄС, що стосуються прецедентного права

у сфері державної допомоги, які включають відповіді на преюдиційні запити та рішення у справах про перегляд рішень Європейської Комісії. Правові позиції Суду ЄС є джерелом права як для національних конкуренційних відомств, так і для національних судів. Якщо виникають сумніви щодо тлумачення умов, які містяться в 107(1) Договору про функціонування Європейського Союзу, або певного положення вторинного права ЄС, і якщо не було надано попереднього роз'яснення Суду ЄС, національні суди держав-членів ЄС можуть, якщо вони вважають це необхідним, подати преюдиційний запит до Суду ЄС з метою отримання відповідного рішення.

Пояснюючи свою активну позицію необхідністю забезпечення «верховенства права» в ЄС відповідно до своїх повноважень гарантувати застосування та тлумачення положень Договору про Європейський Союз, Суд ЄС використав свої повноваження для тлумачення договорів ЄС та пов'язаного з ними законодавства, тим самим сформулювавши фундаментальні засади, які є невід'ємною частиною правової системи ЄС. Крім того, Суд ЄС започаткував власну юрисдикцію щодо питань захисту прав людини і, як орган, що тлумачить договори, підтвердив своє право виносити рішення щодо меж компетенції ЄС, що можуть не відповідати рішенням вищих судових інстанцій держав-членів. З часом широке тлумачення Судом ЄС своєї юрисдикції призвело до значного розширення повноважень ЄС за кошт повноважень держав-членів. Таке розширене тлумачення юрисдикції Судом ЄС часто виходило за межі звичайного тлумачення численних положень Договору, завдяки чому його влучно назвали «двигуном інтеграційного процесу» [108]. Ця тема викликає великий інтерес для України з огляду на тенденцію європеїзації антимонопольного законодавства. Про це свідчить той факт, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає забезпечення ефективного конкурентного середовища в межах створеної зони вільної торгівлі (ст. 253-267) та відтворює норми законодавства ЄС та містить положення, що

суворо посилаються на нормативні акти [28]. Але в цьому процесі задіяна не тільки нормативна база. Судова практика Суду ЄС має бути впроваджена в діяльності національних органів влади України [26].

Що стосується правозастосування у галузі державної допомоги, то можна виділити такі органи. По-перше, національні конкуренційні відомства, уповноважені державами-членами ЄС, національні суди на національному рівні; по-друге, Європейська комісія в особі Генерального директорату з питань конкуренції; по-третє, Загальний суд і Суд ЄС (обидва складають Суд Європейського Союзу). Таким чином, можна виділити 2 рівні в обох системах – національній та наднаціональній – державні органи (часто з особливим статусом) і суди.

Зосереджуючись на більш предметних особливостях, слід звернути увагу на те, що в ЄС розрізняють два види правозастосування норм державної допомоги – державне та приватне. Публічне правозастосування здійснюється в рамках Європейської комісії, тоді як позови, подані до національних судів, вважається приватним правозастосуванням. Предметом публічного правозастосування є рішення про повернення незаконно наданої державної допомоги відповідно до рішень Європейської комісії. Суть приватного правозастосування полягає в тому, що порушення зобов'язання щодо заборони вчинення дій до винесення Європейською комісією рішення, що передбачене ч. 3 ст. 108ДФЄС (не впроваджувати заходи, що можуть містити риси державної допомоги, якщо вони не схвалені компетентним органом), є підставою, на основі якої треті особи (наприклад, конкуренти одержувача державної допомоги) можуть подати позов щодо прав особи до компетентних національних судів. Примітно, що в розвитку практики приватного правозастосування значну роль відіграла судова практика Суду ЄС.

У контексті публічного та приватного правозастосування норм державної допомоги важливо наголосити, що питання державної допомоги належать суто до наднаціонального регулювання. Із цього випливає, що

питання сумісності чи несумісності державної допомоги з внутрішнім ринком може визначати лише Європейська Комісія та/або Суд ЄС. Особливість повноважень національних судів щодо питань державної допомоги полягають в тому, що національні суди держав-членів відіграють другорядну роль, яка залежить від стадії розгляду справи (після рішення Європейської Комісії про відкриття справи, є рішення Європейської Комісії щодо справи чи ні), природи рішення Європейської Комісії (допомогу визнано сумісною чи ні), категорії державної допомоги (з особливим акцентом на процедурах щодо чинної допомоги та заходів, що підпадають під блокові винятки тощо). В цілому, національні суди держав-членів відіграють другорядну роль щодо правозастосування державної допомоги. Деталі розмежування повноважень Європейської Комісії та національних судів держав-членів викладено у Повідомленні Комісії про застосування норм державної допомоги національними судами № 2021/С 305/01 [109]. Суть розмежування повноважень Європейської Комісії та національних судів держав-членів полягає в тому, що на Комісію покладено основне завдання щодо перевірки сумісності заходів державної допомоги з внутрішнім ринком, а основна роль національних судів полягає у захисті прав осіб, які стикнулися з порушенням ч. 3 ст. 108 ДФЄС. Національним судам заборонено ухвалювати рішення, які суперечитимуть рішенням Європейської Комісії, якщо справу вже розглянула Європейська Комісія. Саме тому вони під час відправлення правосуддя повинні діяти відповідно до оцінки Комісії щодо наявності державної допомоги у певній справі. Національні суди також не мають повноважень визнавати рішення Комісії недійсними. Якщо у національного суду виникають сумніви щодо тлумачення або дійсності рішення Комісії, він звернувся за роз'ясненнями до Комісії або, залежно від обставин, звернувся до Суду ЄС в рамках процедури преюдиційного запиту. Щодо ролі національних судів, то вони повинні встановити, чи була надана державна допомога відповідно до ч. 3 ст. 108 ДФЄС відповідно до рішень, ухвалених Комісією

в результаті реалізації повноважень Комісії щодо оцінки сумісності допомоги та будь-якого іншого попереднього рішення Комісії щодо цього ж заходу.

Судова практика Суду Європейського Союзу справила величезний вплив як на публічне, так і на приватне правозастосування. Згідно з базою даних Суду Європейського Союзу – InfoCuria, за майже 70 років розгляду справ, що стосуються державної допомоги, Суд виніс більш як 450 рішень, 57 розпоряджень, 410 висновків, 474 оглядів та додаткових матеріалів, 143 відомості щодо неопублікованих рішень, 26 преюдиційних висновків; Загальний суд видав 346 рішень, 82 накази, 401 огляди та додаткових матеріалів, 311 відомостей щодо неопублікованих рішень.

Під час розгляду справ національні суди держав-членів також зобов'язані враховувати правові позиції Суду ЄС, що стосуються судової практики у галузі державної допомоги, яке включає відповіді на преюдиційні запити та рішення у справах про перегляд рішень Європейської Комісії. Правова позиція Суду ЄС є джерелом права як для національних конкуренційних відомств, так і для національних судів.

Якщо виникають будь-які сумніви щодо тлумачення положень, що містяться в ч. 1 ст. 107ДФЄС або окремого положення вторинного законодавства ЄС, і якщо не було надано преюдиційних висновків Судом ЄС, національні суди держав-членів ЄС можуть, якщо вони вважають за необхідне, подати запит до Суду ЄС з метою отримання преюдиційного висновку у справі, яка їх цікавить. Водночас у рішеннях національних судів та національних конкуренційних відомств можна знайти практику Загального суду та висновки Генерального адвоката, які, хоча й не є джерелом права в галузі державної допомоги в ЄС, але однак використовуються як додаткове джерело для тлумачення вторинного законодавства ЄС.

Загальний суд розглядає позови на рішення Європейської Комісії щодо застосування норм державної допомоги. Європейська комісія

зобов'язана у своїй практиці застосовувати правові позиції Загального суду.

Суд ЄС є найважливішим органом судової системи Європейського Союзу з погляду його впливу на правове регулювання та правозастосування норм державної допомоги в ЄС. Суд ЄС: 1) розглядає, по-перше, преюдиційні запити, які надсилають національні суди щодо застосування норм державної допомоги; 2) розглядає справи щодо оскарження рішень Загального суду. Правові позиції, винесені Судом ЄС в обох категоріях справ, є джерелом права для всіх розглянутих вище суб'єктів. Рішенням Суду ЄС передують висновки Генерального адвоката, який має дорадчі та аналітичні функції, а також виконує роль експерта з права. На підставі підготовчих документів, доктринальних досліджень та власного бачення справи Генеральний адвокат надає Суду можливість ознайомитися з наявними підходами до тлумачення того чи іншого питання, їх перевагами та недоліками. Однак Суд не зобов'язаний погоджуватися з висновками Генерального адвоката і має право ухвалити рішення, яке відрізняється від порад Генерального адвоката. Суд ЄС іноді називають «співзаконодавцем» права державної допомоги, посилаючись на феномен так званого «судового активізму», тобто тлумачення положень про державну допомогу таким чином, що доповнює, уточнює або розширює зміст положень, який закладався з самого початку. На думку деяких вчених, причиною існування такої активної позиції Суду ЄС є спроба довести до кінця «незакінчену роботу європейського законодавця», тобто Європейської комісії, Ради та Європарламенту, які свідомо не уточнюють та не включають занадто широкі формулювання щодо деяких положень *acquis*, якщо державам-членам ЄС не вдалося досягти політичного компромісу щодо них.

Що стосується визначення державної допомоги, то для оцінки того, чи є захід державною допомогою, використовуються наступні критерії: 1) чи є отримувач державної допомоги суб'єктом господарювання; 2)

економічна діяльність (для визначення того, чи є особа суб'єктом господарювання в розумінні права конкуренції ЄС); 3) державне походження коштів; 4) економічна перевага для отримувачів; 5) вибірковість; 6) вплив на конкуренцію, вплив на торгівлю. Багато з цих аспектів не було закріплено в первинному чи вторинному законодавстві ЄС, але їх було визначено в судовій практиці Суду ЄС. Таким чином було запроваджено регулювання державної допомоги, яке з самого початку не містилося в первинному та вторинному законодавстві ЄС.

Поняття суб'єкта господарювання є одним із ключових базових понять права державної допомоги, оскільки, якщо немає суб'єкта господарювання, норми про державну допомогу не будуть застосовуватися. У конкуренційному праві особливу увагу приділяють визначенню того, чи діє особа у суспільних інтересах, чи на комерційній основі. Тут проблема полягає в тому, щоб визначити, чи існує «зобов'язання щодо надання державних послуг» чи «послуга загального економічного інтересу». Відповідно до ч. 2 ст. 106ДФЄС, здійснення діяльності соціального характеру можлива без застосування норм конкуренції, тобто, така діяльність взагалі виключається зі сфери державної допомоги, хоча в останні роки це положення тлумачилося суворо, оскільки воно є відступом від основної концепції ДФЄС – законодавства про конкуренцію.

За словами Келін Бекон, «засади державної допомоги — це еkleктичний комплекс стратегії внутрішнього ринку (особливо щодо торгівлі), норм конкуренції та міркувань економічної ефективності та фіскальної дисципліни». Крім того, також підкреслено, що, враховуючи той факт, що норми державної допомоги спрямовані на держави-члени, то «більша вірогідність того, що такі норми скоріше будуть втручатися в питання національного суверенітету та національних інтересів, ніж інші положення про конкуренцію» [110].

Поняття суб'єкта господарювання не визначено в первинному законодавстві ЄС. Це було зроблено свідомо, щоб ця концепція могла розвиватися, щоб держави-члени не вживали спроб обійти право ЄС, використовуючи власні національні визначення у цьому питанні. Це поняття в ЄС тлумачиться через розширення, і для цього використовується функціональний підхід. З огляду на усталену практику Суду ЄС можна виділити такі аспекти суб'єкта господарювання: матеріальні (економічна діяльність), суб'єктний склад (єдина економічна одиниця) та окремі галузеві питання (освіта, спорт, соціальне забезпечення, охорона здоров'я). Поняття державної допомоги охоплює лише заходи, якими надається вибіркова перевагу принаймні одному суб'єкту господарювання. Однак це не означає, що заходи повинні бути спрямовані на суб'єктів господарювання або лише на суб'єктів господарювання. Поняття суб'єкта господарювання визначає коло осіб, до яких застосовуються норми державної допомоги.

Суб'єкт господарювання є автономним поняттям в нормах ЄС, що регулюють конкуренцію. Цей термін є спільним для норм про державну допомогу та норм, які спрямовані на суб'єкти господарювання в контексті статей 101 і 102 ДФЄС. Не існує юридично закріпленого визначення цього поняття, що має обов'язковий характер. Поняття державної допомоги було розроблено в судовій практиці Суду ЄС і у 2016 році було узагальнено в Повідомленні Комісії щодо поняття державної допомоги, яке, однак, є джерелом м'якого права. Функціональний підхід має вирішальне значення для класифікації особи як суб'єкта господарювання.

Визначення суб'єкта господарювання було надано Судом ЄС у справі C-41/90 Клаус Хьофнер і Фріц Ельзер проти Macrotron GmbH 1991. Ця справа стосувалася державного агентства зайнятості. Суд постановив, що ця діяльність має економічний характер, оскільки необов'язково, щоб така діяльність виконувалася винятково державними органами та установами. «... Поняття суб'єкта господарювання охоплює будь-який

суб'єкт господарювання, який здійснює господарську діяльність, незалежно від правового статусу суб'єкта господарювання та способу його фінансування». Таким чином, доведено, що організаційно-правова форма та правовий статус не мають значення при визначенні того, чи може особа бути суб'єктом господарювання; тут має значення фактична діяльність особи. Таким чином, в нормативно-правовій базі ЄС було впроваджено функціональний підхід для забезпечення виконання норм державної допомоги.

Це визначення було знову згадано у справі C-244/94 Французька федерація страхових компаній та інші проти Міністерства сільського господарства та рибальства 1995, у справі C-159/91 – *Poucet and Pistre v AGF and Cancava*, у справі *Job Centre Coop. srl* 1997 та в багатьох інших справах. З цього можна зробити висновок, що для визначення того, чи є особа суб'єктом господарювання, використовується поняття економічної діяльності. Отже, тут виникає проблема кругового визначення. Суб'єкт господарювання визначається через економічну діяльність. Особа має здійснювати економічну діяльність, тобто, пропонувати товари та послуги на ринку, і, якщо виконується така діяльність, особа вважається суб'єктом господарювання. Тому було б доречним дослідити судову практику Суду ЄС в частині визначення економічної діяльності.

З огляду на автономну природу поняття суб'єкта господарювання в праві ЄС, суб'єктний склад суб'єкта господарювання є таким же важливим, як і матеріальний (економічна діяльність). З погляду законодавства про конкуренцію, суб'єкт господарювання є дуже широким поняттям. Таким чином, загальне розуміння, що одна юридична особа становить єдиного суб'єкта господарювання, або що одна фізична особа становить один суб'єкт господарювання, не застосовується при впровадженні норм державної допомоги. В ЄС єдиним суб'єктом господарювання можуть вважатися декілька юридичних осіб і навіть декілька юридичних та фізичних осіб. Як зазначено у справі 170/83

Hydrotherm v. Compact 1984, «у законодавстві про конкуренцію термін «суб'єкт господарювання» слід розуміти як визначення економічної одиниці з метою предмета угоди, про яку йдеться, навіть якщо за організаційно-правовою формою економічна одиниця складається з кількох осіб, фізичних чи юридичних» [111].

Такий само підхід також було використано у справі T-11/89 Shell v Commission. Аргументи, які лягли в основу ухвалення рішення про те, що і Shell, і експлуатаційні компанії групи Shell становили єдину економічну одиницю, мали таку природу: 1) було встановлено, що існує унітарна організація суб'єкта (*in personae*, матеріальні активи); 2) формат організації та управління активами, в тому числі нематеріальними); 3) той факт, що існувала довгострокова підстава для досягнення певних економічних цілей – забезпечення виробництва конкретної хімічної речовини з метою досягнення максимального рівня прибутку, навіть якщо у деяких випадках досягнення такої цілі могло також негативно впливати на прибуток, отриманий окремими суб'єктами, що діють під «парасолькою» Shell. Крім того, важливу роль відігравав механізм розподілу функціональних ролей: операційно-орієнтовані компанії, які як виробляють або продають товари і материнська компанія, яка стимулювала та координувала свої різні пов'язані структури. У результаті вищезазначеного Shell і операційні компанії групи Shell були визнані як єдиний суб'єкт господарювання.

Наступний складовий елемент визначення державної допомоги – економічна діяльність. Визначення економічної діяльності міститься в судовій практиці Суду ЄС у такому формулюванні: «будь-яка діяльність, що полягає в пропонуванні товарів і послуг на певному ринку, є економічною діяльністю» у справі 118/85 Комісія проти Італії 1987 [112]. Це визначення було підтверджено у справі 35/96 Комісія проти Італії 1998 [113]. З усталеної практики Суду ЄС можна зробити висновок, що головне питання тут полягає в тому, що таке економічна діяльність, і для ілюстрації відповідних правових позицій слід навести приклади з

конкретних галузей. Таким чином, видається доцільним ознайомитися з прецедентною практикою Суду ЄС, яка стосується цього питання. На думку Еріки Шишак, для того, щоб відповісти на питання, що таке економічна діяльність, може бути доцільно окреслити, що не є економічною діяльністю.

З усталеної судової практики Суду ЄС та Європейської комісії, узагальненої в Повідомленні Комісії щодо поняття державної допомоги, як зазначено у ч. 1 ст. 107 Договору про функціонування Європейського Союзу, випливає, що здійснення офіційних (державних) повноважень не є економічною діяльністю. Таким чином, такі категорії діяльності не вважаються державною допомогою: діяльність, яку здійснює армія або поліція; повноваження у сфері безпеки та контролю за аеронавігацією; здійснення контролю і забезпечення безпеки морського руху; нагляд та моніторинг за забрудненням навколишнього середовища; організація, фінансування та механізм діяльності пенітенціарної системи та інші.

У зв'язку з цим варто проаналізувати рішення Загального суду та Суду ЄС у справі C-687/17 P Aanbestedingskalender BV та інші проти Європейської комісії 2019 [114]. З рішень у цій справі випливає розрізнення двох елементів, а саме, економічної діяльності та неекономічної діяльності. Справа, про яку йдеться, стосується допомоги, наданої Нідерландами для створення та впровадження електронної платформи закупівель TenderNed.

Однак у світлі здійснення службових (державних) повноважень виникає досить спірне питання. Іноді держави «приватизують» свої традиційні функції приватним компаніям. Наприклад, це може бути проблематичним для такої країни, як Великобританія, яка пішла за прикладом Сполучених Штатів і приватизувала деякі функції держави. Наприклад, діяльність деяких британських в'язниць керується приватними компаніями, такими як G4S, Sodexo, Serco; ба більше, Serco надає імміграційні послуги. Наскільки традиційна державна діяльність може

здійснюватися приватними, недержавними органами на комерційних умовах? Таким чином, якщо з'явиться ринок, на якому приватні суб'єкти господарювання можуть здійснювати свою діяльність, цілком вірогідно, що суб'єкти державної форми власності та установи, якими керує держава, будуть класифіковані як суб'єкти господарювання, оскільки вони більше не можуть розглядатися як суб'єкти, що виконують державні прерогативи.

З погляду економічної діяльності як матеріальної складової суб'єкта господарювання, у висновку генерального адвоката Пояреса Мадуро у справі C-205/03P ФЕНІН зазначено таке: суди ЄС досі застосовували два критерії економічної діяльності – порівняльний критерій і ринковий критерій. Поярес Мадуро стверджує, що порівняльний критерій був розроблений у справі C-41/90 Höfner&Elser v Macrotron і C-475/99 AmbulanzGlöckner, T-128/98 AéroportsdeParis, T-115/04 SELEX (економічна природа такої діяльності визначається тим, що вона також може здійснюватися приватними суб'єктами (з метою отримання прибутку) або навіть самою можливістю її здійснення такими суб'єктами). Генеральний адвокат Поярес Мадуро стверджує, що ринковий критерій був розроблений у справі C-118/85 Commission v. Italy та C-205/03P FENIN. У справі C-118/85 Комісія проти Італії ринковий критерій було викладено у такий спосіб. Вироблені товари та пропоновані послуги повинні підлягати ринковому обміну. У зв'язку з цим постає важливе питання: чи існує чи може бути створений ринок для відповідних товарів чи послуг? Отже, висвітлюється не лише фактична ситуація, а й гіпотетична. Наступне питання стосується того, чи існує чи може бути конкуренція щодо цих товарів і послуг? При аналізі цього питання включається некомерційна діяльність. Таким чином, ринковий критерій застосовується наряду із конкуренцією з іншими суб'єктами господарювання.

Інша справа, яку варто розглянути в контексті визначення економічної діяльності – апеляція на рішення, винесене Загальним судом у справі T-216/15 Dôvera Zdravotná Poist'ovňa v Commission. Розглянувши цю

справу, Суд ЄС скасував зазначене рішення. У справі Dôvera словацькі органи охорони здоров'я були залучені до певної конкуренції, існували пільги, на які мали право застраховані особи, а розмір внесків був встановлений національним законодавством. Програма мала соціальну мету, застосовувався принцип солідарності, вона впроваджувалася під наглядом держави. Суд ЄС постановив, що здійснювана діяльність не була економічною, оскільки вона мала соціальну мету, а принцип солідарності застосовувався під наглядом держави. У своєму рішенні Суд ЄС визначив набір критеріїв, які необхідно враховувати при оцінці того, є діяльність суб'єкта економічною чи неекономічною і підтвердив необхідність проведення загальної оцінки програми. Суд ЄС перерахував ці критерії, які впливають із попередньої судової практики, наприклад, чи спрямована ця програма на досягнення соціальної мети; чи ґрунтується вона на застосуванні принципу солідарності; чи є прибуток від цієї діяльності; чи здійснюється ця діяльність під наглядом держави. З-поміж цих критеріїв Суд ЄС робив особливий акцент на наявності принципу солідарності та державного нагляду та інтенсивність їх застосування в конкретній справі. Суд знову посилався на прецедентну практику, а саме на справи Poucet and Pistre, Cisal, Kattner Stahlbau.

Ще один складовий елемент визначення державної допомоги – вибірковість. Вибірковість означає, що переваги для суб'єктів господарювання розподіляються нерівномірно або дискримінаційно. Якщо має місце вибірковість, це означає, що перевага надається на користь суб'єкта господарювання, групи суб'єктів господарювання або виробництва певних товарів (продуктів, послуг тощо). Однак загальні заходи (заходи, що застосовуються до всіх суб'єктів господарювання без винятку) не підпадають під поняття державної допомоги. Такі загальні заходи можуть, наприклад, охоплювати зміни податкових ставок, запровадження нового нормативно-правового регулювання щодо оподаткування, які є більш сприятливими для всіх суб'єктів

господарювання, девальвація валюти тощо. Такі загальні заходи, за умови, якщо вони не створюють перевагу для певної сфери діяльності, вважається такими, що походять від суверенних повноважень держав-членів визначати власну економічну політику та стратегію. При цьому особливо важливо відрізняти заходи, які лише встановлюють загальні рамкові положення для ведення економічної діяльності від заходів державного втручання, які спотворюють конкуренцію.

Як правило, розрізняють вибірковість *de jure* і *de facto*. Вибірковість *de-jure* охоплює критерії, що безпосередньо встановлено та закріплено в законодавстві та нормативно-правовій базі, які передбачають надання переваг, які офіційно спрямовані лише на певних суб'єктів господарювання. Такі критерії можуть охоплювати: певний розмір суб'єкта господарювання; здійснення діяльності у певних галузях; певну організаційно-правову форму суб'єкта господарювання; нещодавно зареєстровані суб'єкти господарювання чи суб'єкти господарювання, які зареєстровані на регульованому ринку протягом певного періоду часу; суб'єкти господарювання, які належать до групи з певними ознаками або для яких визначені певні функції в групі суб'єктів господарювання; ненадійні компанії; експортні підприємства або підприємства, що займаються експортною діяльністю (наприклад, надають консультаційні послуги тощо).

Де-факто вибірковість, з іншого боку, має місце у ситуаціях, коли, незважаючи на те, що формальні критерії запровадження заходу викладені в загальних і об'єктивних формулюваннях, але умови надання заходу та його структура має таку природу, що результати запровадження такого заходу призводять до надання суттєвої переваги певній групі суб'єктів господарювання. Наслідки де-факто вибіркості можуть мати такі наслідки: виникнення умов або бар'єрів, встановлених державами-членами, які перешкоджають певним суб'єктам господарювання і

заважають їм отримати переваги від такого заходу; також може виникати ситуація, що певні переваги надаються лише на короткий період часу.

Суд ЄС у своїй судовій практиці встановив підхід об'єктивної природи вибіркості. Це означає, що навіть заходи, які сформульовано таким чином, що вони адресовані необмеженому колу осіб, можуть бути вибірковими, оскільки наслідком застосування таких заходів стає надання переваг певним суб'єктам господарювання. Критерій вибіркості об'єктивний. Тут вирішальну роль відіграє підхід, заснований на наслідках – ні формат заходу як такого, ні його форма не мають значення. Для встановлення наявності вибіркості має значення вплив, який виникає після застосування заходу щодо відносин між суб'єктами господарювання на ринку.

Вибірковість у податкових заходах виявляється одним з найскладніших питань при оцінці наявності чи відсутності державної допомоги у відповідному заході. Орієнтиром для аналізу того, чи існує вибірковість у податкових заходах, є типова система, на основі якої оцінюються всі заходи. Типова система – це узгоджений комплекс норм, які зазвичай застосовуються до всіх суб'єктів господарювання, на які вона поширюється відповідно до визначеної мети відповідної системи. Формат типової системи охоплює сферу застосування системи та нормативно-правову базу, відповідно до яких така система функціонує, а також права та обов'язки суб'єктів господарювання відповідно до такої системи та особливості функціонування системи. Типова система може охоплювати такі елементи: базу оподаткування – об'єкти оподаткування, платників податків – хай то юридичні чи фізичні особи, оподатковувану подію – чому такий захід слід застосовувати, а також ставки податку (наприклад, податок на прибуток корпорацій, ПДВ, спеціально-цільові збори).

Також варто приділити увагу ситуаціям, коли має місце відступ від типової системи. Під час аналізу має значення, чи буде відповідний захід тягнути за собою преференційний режим для конкретних суб'єктів

господарювання або чи виникне ситуація, що виробництво певних товарів буде об'єктом таких переваг, на відміну від товарів інших суб'єктів господарювання, які опинилися в подібних (якщо не однакових) умовах де-факто і де-юре. При цьому ключову роль відіграє також те, наскільки притаманна мета та завдання відповідної типової системи. Основне значення тут має об'єктивний аналіз: цілі зовнішньої політики (регіональні, екологічні чи промислові) не відіграють ролі при встановленні наявності чи відсутності вибіркової. Тому функціональний підхід та підхід, заснований на наслідках, знову доводить свою актуальність при визначенні наявності складових елементів державної допомоги.

Ще один елемент державної допомоги – надання її державою або з державних ресурсів. Роз'єднувальний сполучник у формулюванні статті Договору викликав дискусію щодо того, чи є ці дві умови (державою та за кошт державних ресурсів) альтернативними критеріями, чи обидві мають застосовуватися кумулятивно. Згідно з першою думкою та ранньою судовою практикою, [115] ці дві умови не вважалися кумулятивними, і Суду було достатньо довести, що держава-член надала суб'єкту господарювання перевагу порівняно з його конкурентами. Цього наслідку було достатньо для Суду, щоб визнати, що цей захід є державною допомогою відповідно до ч. 1 ст. 107 ДФЄС. Справа 290/83 *Commission v France (Poor Farmers)* відображає цей ранній підхід. У цій справі Комісія не встановила, що захід надання підтримки бідним фермерам був державною допомогою. Однак Суд дійшов протилежного висновку і постановив, що «допомога не обов'язково повинна фінансуватися з державних ресурсів, щоб її класифікувати як державну допомогу» [116].

Протилежний погляд полягав у тому, що обидві умови були кумулятивними, а найважливішою з них було те, що фінансування заходу допомоги здійснювалося за кошт державних ресурсів [39].

Цей спір був остаточно вирішений на користь другого і більш обмежувального підходу у рішенні Суду у справі *Preussen Elektra*. Суд постановив, що «обов'язок, накладений на приватні суб'єкти господарювання з постачання електроенергії, закупівлі електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії за фіксованою мінімальною ціною не передбачає будь-якої прямої чи непрямой передачі державних ресурсів» [75]. Слова «пряма чи непряма передача державних ресурсів» стосуються слів «через державу або «державні ресурси», і той факт, що Суд розглянув обидва критерії одночасно, пояснив, що передача державних ресурсів було кумулятивною умовою для класифікації заходу як державної допомоги відповідно до ч. 1 ст. 107 ДФЄС. Формулювання статті просто означає, що Договір застосовується до заходів допомоги, які надають як переваги, надані державою прямо, так і опосередковано державним або приватним органом, призначеним або створеним державою. Це включає аналіз поняття приписуваності заходу державі.

Останній елемент ч. 1 ст. 107 ДФЄС стосується впливу державної допомоги на внутрішній ринок; наслідки, на основі яких потім захід може бути визнаний несумісним із внутрішнім ринком, якщо такі наслідки виникнуть. Перший наслідок, який має мати допомога, полягає в тому, що цей захід має спотворювати конкуренцію, а другий — впливати на торгівлю між державами-членами. Ці дві умови є двома окремими умовами; це означає, що обидві умови мають фігурувати в аналізі заходу відповідно до ч. 1 ст. 107 ДФЄС. Якщо одна з них не встановлена, то ч. 1 ст. 107 не застосовується, і державна допомога не вважається несумісною. Проте, як правило, у судовій практиці ці дві умови розглядаються разом, оскільки для застосування ч. 1 ст. 107 ДФЄС до відповідного заходу повинні мати місце обидва наслідки.

Суд ЄС встановив критерій спотворення конкуренції у справі *Philip Morris*. Відповідно до висновків Суду ЄС, викривлення конкуренції має місце, якщо допомога зміцнила позиції суб'єкта господарювання на ринку

[117]. Однак Суд таки не вимагає проведення аналізу відповідного ринку, який необхідний при застосуванні статей 101 і 102 ДФЄС. Крім того, немає потреби доводити фактичний негативний вплив на конкуренцію, оскільки це практично неможливо для заходів допомоги, про які було повідомлено, але які ще не були впроваджені державами-членами. Достатньо того, що захід може загрожувати спотворенню конкуренції. Орієнтиром для виявлення викривлення у застосуванні критерію є конкурентна позиція на ринку до впровадження заходу та чи покращилася така позиція після його впровадження. В цьому критерій викривлення конкуренції подібний до критерію для визначення переваги, яка виникає у зв'язку із застосуванням заходу.

Суд дослідив як питання викривлення конкуренції, так і вплив на торгівлю всередині співтовариства у вищезгаданій справі Philip Morris. Отже, з огляду на таку практику кумулятивного аналізу в Суду ЄС може здатися, що умова впливу на торгівлю всередині співтовариства не дуже важлива. Однак, цей критерій існує для перевірки юрисдикції Комісії та Суду щодо національних органів влади [118]. Національні органи мали б юрисдикцію, якби захід не вплинув на торгівлю між державами-членами. В такому випадку така справа не підпадала б під юрисдикцію Комісії, оскільки це було б цілком внутрішньою справою.

Ця умова підтверджується, коли отримувач допомоги бере участь у міжкордонній торгівлі в багатьох державах-членах. Однак не потрібно доводити фактичний вплив на торгівлю всередині співтовариства. У справі Altmark Суд встановив, що торгівля всередині співтовариства постраждала, навіть якщо допомога була надана компаніям, які діють на місцевому рівні в одній державі-члені, а не в інших, оскільки суб'єкти господарювання з інших держав-членів, які працюють у тому самому секторі діяльності, не зможе легко працювати на цьому ринку [119].

З іншого боку, Суд також постановив, що допомога, яка має вплив винятково в місцевому масштабі, не впливає на торгівлю між державами-

членами і, отже, не є несумісною з внутрішнім ринком [120]. Нарешті, слід зазначити, що Суд встановив у своїй практиці, що наявність відносно невеликих розмірів допомоги або відносно невеликого розміру суб'єктів господарювання, які отримують допомогу, не виключає *ex ante* ймовірності впливу на торгівлю всередині Співтовариства або викривлення конкуренції.

## Висновки до Розділу 1

Поняття ролі та місця державного втручання у ринкове регулювання еволюціонувало разом з розвитком і зміною поглядів щодо ролі державних та суспільних інститутів залежно від пріоритетів у відповідних правових та економічних систем держав. Розглянуто різні підходи до можливого втручання держави в економіку. В різних державах, залежно від історичних, економічних та правових особливостей, можна прослідкувати діаметрально протилежні підходи – від повної відсутності регулювання втручання держави в економіку до панування неоліберальних концепцій. Найвизначнішими течіями щодо ролі держави в регулюванні конкуренції можна відзначити концепції *laissez-faire*, теоретичні засади антитрастового законодавства в США, кейнсіанство, командно-адміністративний підхід, структуралізм, діяльність «Чиказької школи», ордолібералізм, «більш економічний підхід» Європейської комісії. Залежно від інтенсивності впливу тієї чи іншої школи можна прослідкувати не лише наявність/відсутність регулювання втручання держави в економіку, але й пріоритети правозастосовної діяльності держави, якщо таке регулювання існує.

Через функціонування командно-адміністративної економічної системи, яка переважала в країнах пострадянського простору, в більшості цих держав чітко прослідковувалися багаторічні традиції центрального планування державного втручання в економіку, які іноді можна спостерігати і сьогодні. В країнах Західної Європи прослідковується діаметрально протилежний шлях. В країнах Східної Європи значно пізніше почали приділяти увагу питанню доцільності та масштабу втручання держави в економіку через те, що перехід від адміністративно-командної економіки до капіталістичної системи відбувся значно пізніше. У багатьох державах залучення держави до регулювання економіки стало причиною створення державних монополій, які згодом вплинули на можливість

розвитку приватних альтернатив у таких сферах, як енергетика, зв'язок, поштові послуги, транспорт, пенсії, охорона здоров'я та освіта.

Наразі гостро постає питання ролі держави в економіці та масштабу втручання держави в економіку. Фактори зміни ролі та функцій держави як такої (не лише в контексті її втручання в економіку) мають суттєвий вплив на регулювання втручання держави в економіку. З огляду на постійно зростаючу «приватизацію» та «аутсорсинг» традиційно державних і суверенних функцій держави виникають нові виклики. Досвід ЄС свідчить, що якщо існує ринок товарів чи послуг і приватні оператори, така діяльність, як експлуатація в'язниць чи оцінка державних службовців (за допомогою приватних організацій-підрядників) можуть кваліфікуватися як економічна діяльність і це стане причиною неоднозначних наслідків для відповідної діяльності, яку здійснюють органи державної влади з погляду правозастосування конкурентного законодавства. Саме тому набувають поширення ідеї попереднього регулювання (регулювання на упередження). Примітно те, що з огляду на масштаби транснаціонального бізнесу наразі йдеться не тільки про роль держави, а й про роль міжнародних організацій та об'єднань в регулюванні конкуренції на ринках.

Роль втручання держави в економіку, як правило, аналізують та оцінюють в рамках двох основних дослідницьких напрямків, що відрізняються за підходом до ефективності впливу держави на реальні цінності в економіці. В неокласичному напрямі, який походить від класичної школи, рекомендовано мінімальне втручання держави в економіку — воно зводиться до забезпечення дотримання закону та забезпечення безпеки, а також до запобігання формування монополій. Відповідно до ліберальної моделі, роль держави полягає не в тому, щоб якомога ефективніше інвестувати гроші платників податків у державні проєкти, а в тому, щоб забезпечити дотримання «правил гри», які є ключовими для ефективного функціонування ринків в умовах конкуренції. Це передбачає захист свободи учасників ринку вчиняти правочини, які

відповідають їхнім уподобанням, та захищати свободу вибору споживачів як рушійну силу конкуренції, результатом якої стане підвищення загального добробуту.

Своєю чергою, в кейнсіанській тенденції втручання держави є прийнятним у ринковий механізм через неспроможність ринкового регулювання і відсутність оптимальності в господарських і побутових рішеннях у короткостроковому періоді.

В регулюванні інституту державної допомоги присутній симбіоз двох теорій – з одного боку, держава повинна забезпечити дотримання «правил гри» і не надавати вибіркowi переваги певним суб'єктам господарювання, а з іншого боку допускається надання державної підтримки та допомоги відповідно до встановлених в законодавстві критеріїв. Роль конкуренційних відомств полягає в тому, щоб підтримувати бюджетну дисципліну та в гарантувати належне використання грошей платників податків, які спрямовані на підтримку економіки.

Найширший спектр питань втручання держави в економіку регулюється в Європейському Союзі. Через нафтову кризу 1973 року та стагнацію економіки ЄЕС та завершення формування внутрішнього ринку виник новий поштовх до європейської інтеграції. Відбувся перехід від негативної (ордоліберальної) моделі до проактивної, позитивної моделі держави та міждержавного об'єднання в регулюванні економіки. Європейська комісія виступає за «більш економічний підхід» (який частково базувався на основних концепціях Чиказької школи), заснований на парадигмі «добробуту споживачів», яка зосереджується саме на аналізі ціни та ефективності. Отож відбувся відхід від структуралістських засад. Агресивну конкуренцію вже не засуджували так активно (в тому числі з боку домінуючих компаній) і не дуже багато уваги приділялося тому питанню, чи значно зашкодить це конкурентам за умови, що це стає на користь споживачам. Роль держави визначали через необхідність захищати

неспотворений процес конкуренції на ринку. Залежно від інтенсивності впливу тієї чи іншої школи можна прослідкувати не лише наявність/відсутність регулювання втручання держави в економіку, але й пріоритети правозастосовної діяльності держави, якщо таке регулювання існує.

Європейський Союз був і значною мірою залишається унікальним міжнародним інтеграційним об'єднанням, яке здійснює регулювання та правозастосування у сфері державної допомоги. Не існує схожих моделей і прецедентів такого регулювання втручання держави в економіку. В Договорі про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі встановлюється сувора заборона на надання державної допомоги. У Європейському економічному співтоваристві Рада відіграла обмежену роль в частині формування стратегії щодо функціонування інституту державної допомоги. На початку функціонування інституту державної допомоги в ЄС не існувало жодних детальних процесуальних норм і блокових винятків на рівні первинного чи вторинного законодавства ЄС. Комісія поступово розвивала своє стратегічне бачення на прецедентній основі – через розгляд відповідних справ, загальні рамкові стратегічні положення та повідомлення. З цієї причини процесуальні норми щодо державної допомоги розвивалися на основі судової практики, що формувалася на підставах загальних принципів. До деяких секторів економіки застосовувався особливий режим відповідно до Договору. Нормативно-правова база, як правило, формувалася навколо «м'якого права» через повідомлення Комісії, що встановлювали правила, які спільно були узгоджені з державами-членами.

На початку 1980-х років загальне політичне бачення інституту державної допомоги значно змінилося. Відбувся перехід від «субсидійних перегонів» до жорсткішої політики державної допомоги. Збільшилася кількість справ, які розглянув Суд ЄС. Суд ЄС виніс 62 судових рішення у 1980-х роках, тоді як у 1970-х роках було винесено лише 22 рішення.

Загальний концептуальний підхід до оцінки всіх справ ґрунтувався на тому, що при наданні допомоги завжди слід керуватися принципом пропорційності.

Важливість норм державної допомоги як інструменту регіональної політики зменшилася протягом періоду з 2000 по 2010 рік, оскільки розширення Європейського союзу призвело до зменшення кількості територій, які мали право на більш інтенсивний рівень державної допомоги. На становлення інституту державної допомоги також вплинула світова фінансова криза 2008 року. Європейська комісія дозволила державам-членам тимчасово надавати певні види допомоги «реальній економіці», щоб зменшити негативні наслідки кризи. Те саме було запроваджено під час пандемії COVID-19.

Новою віхою в генезі інституту державної допомоги в Європейському Союзі стала ініціатива, яка отримала назву «Модернізація державної допомоги». Її було започатковано у 2012 році. Щодо мети зосередження правозастосовної діяльності на справах, які мають найбільший вплив на внутрішній ринок. Було підкреслено той факт, що мікроконтроль усіх державних видатків не є найкращим способом забезпечення бюджетної дисципліни. Навпаки, наголошувалося на важливості визначення пріоритетів та ретельнішого контролю за допомогою, що має значний вплив на спільний ринок та потенційно може спотворити належні умови конкуренції. При цьому робився акцент на спрощенні процедури аналізу справ, які мають незначний місцевий вплив впливають на торгівлю. Тому метою було визначено розробка більш пропорційних та диференційованих норм та модернізації процедур контролю державної допомоги з підвищеною відповідальністю держав-членів щодо розробки та впровадження заходів підтримки.

Основи функціонування інституту державної допомоги на нормативному рівні в ЄС закладено в первинному та вторинному

законодавстві ЄС, м'якому праві Європейської комісії, внутрішньому законодавстві держав-членів ЄС, а також в судовій практиці Суду ЄС.

Для інституту державної допомоги тлумачення та застосування певних концепцій Судом Європейського Союзу має ключове значення з огляду на те, що: 1) деякі поняття не були визначені в первинному чи вторинному законодавстві ЄС та 2) спостерігається збільшення важливості судової практики Суду ЄС в цілому. В ЄС розрізняють два види правозастосування норм державної допомоги – державне та приватне. Публічне правозастосування здійснюється в рамках Європейської комісії, тоді як позови, подані до національних судів, вважається приватним правозастосуванням.

## РОЗДІЛ 2.

### КАТЕГОРІЇ ТА ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В ЄС

#### 2.1 Критерії сумісності й допустимості державної допомоги в праві ЄС

Контроль за наданням державної допомоги спонукає держав-членів ЄС покращувати рівень бюджетної дисципліни та збільшувати якість державних видатків, що запобігає неправомірному втручанням органів державної влади та місцевого самоврядування у функціонування ринкового механізму, заснованого на конкуренції, що підвищує ефективність використання коштів платників податків та державних витрат [61]. Належне функціонування інституту державної допомоги в ЄС виступає одним із найважливіших механізмів досягнення програмних цілей формування та ефективного функціонування внутрішнього ринку, це сприяє більшим темпам розвитку конкурентоспроможності серед суб'єктів господарювання в ЄС, а також інтенсифікації економічного розвитку та розширення напрямків економічної діяльності, а також позитивним тенденціям щодо створення нових робочих місць та збереження трудової зайнятості, що вже наявна. Реалізацію цих цілей уможливлено завдяки стратегічним та програмним документам, що їх ухвалено на рівні ЄС [47].

З огляду на об'єктивне тлумачення статті ч. 1 107 ДФЄС можна зробити висновок, що захід державної допомоги буде тлумачитися як несумісний з внутрішнім ринком незалежно від його цілей або причин надання допомоги. При аналізі заходу допомоги важливі його наслідки. Отже, захід, який має соціальну природу або спрямований на екологічні цілі, автоматично не виключається з категорії несумісної державної допомоги, якщо дотримуються всі інші умови; однак, слід зазначити, що причини надання заходу враховуються Комісією, коли вона аналізує його сумісність із внутрішнім ринком. На цьому етапі аналізу причина надання допомоги є фактором, на основі якого захід класифікується до одного з винятків із ч. 1 ст. 107 ДФЄС [56].

Незважаючи на загальну заборону надання державної допомоги, за деяких умов втручання держави є необхідним для належного функціонування та справедливої економіки. Таким чином, відповідно до Договору, існує можливість реалізації низки стратегічних цілей, для яких надання державної допомоги може вважатися сумісним з внутрішнім ринком. Нормативно-правовою базою ЄС передбачаються такі винятки. Така нормативно-правова база регулярно переглядається з метою підвищення її ефективності та у відповідь на заклики Європейської ради щодо надання менших обсягів, але з більш цільовим призначенням державної допомоги для збільшення ефективності європейської економіки. Комісія приймає нову нормативно-правову базу у тісній співпраці з державами-членами.

Для того, щоб визначити сумісність державної допомоги, Європейська комісія має значні повноваження щодо розгляду справ та ухвалення рішень. В основі цих повноважень лежить процедура повідомлення, якої, за винятком певних випадків, мають дотримуватися держави-члени.

Розгляд справ про надання державної допомоги може бути розпочато в ситуаціях, коли заходи державної допомоги можуть спотворити конкуренцію в кількох державах-членах, або коли існуючі заходи допомоги більше не сумісні з нормативно-правовою базою. Надання допомоги можливе лише після схвалення таких заходів Комісією. Крім того, Комісія має повноваження наказувати повернення незаконно наданої державної допомоги.

Заборона, що міститься в ч. 1 ст. 107 ДФЄС, не означає, що всі заходи державної допомоги, які надаються державами-членами суб'єктам господарювання в Європейському Союзі, у будь-якому випадку несумісні з внутрішнім ринком. У ДФЄС містяться деякі винятки або винятки із заборони. Ті заходи державної допомоги, які підпадають під положення ч. 2 ст. 107 і ч. 3 ст. 107 ДФЄС, звільняються або можуть звільнитися від

заборони. Правова основа для цих винятків закріплена в ч. 1 ст. 107 ДФЄС: «Якщо інше не передбачено цим Договором...» З огляду на таке формулювання Комісія може широко тлумачити поняття державної допомоги, яке викладено у частині 1 статті 107 [79] через застосування своїх дискреційних повноважень. Однак Суд ЄС зазначив, що винятки, що містяться в частинах 2 і 3 статті 107 ДФЄС, слід тлумачити вузько [54].

В трьох підпунктах частини 2 статті 107 ДФЄС містяться три категорії заходів допомоги, які автоматично вважаються сумісними з внутрішнім ринком, якщо щодо кожної з них дотримано передумови, викладені у цій статті. Допустимість державної допомоги за частиною 2 статті 107 ДФЄС є автоматичною, а це означає, що якщо умови, викладені у відповідних підпунктах, задоволені, Комісія не має дискреційних повноважень, а може ухвалити єдине рішення – визнати захід допомоги сумісним із внутрішнім ринком.

Навпаки, види допомоги, які охоплюються частиною 3 статті 107 ДФЄС, передбачають застосування Європейською комісією дискреційних повноважень. Така природа оцінки допустимості походить від слова «може», що міститься в першому реченні частини 3 статті 107 ДФЄС. Правовим наслідком застосування цієї нормативно-правової бази є те, що Комісія може застосовувати свої дискреційні повноваження при оцінці сумісності заходу допомоги з внутрішнім ринком. Відповідно до судової практики, це широке дискреційне право, яке надається Європейській комісії щодо оцінки ч. 3 ст. 107 ДФЄС, включає «комплексну економічну, соціальну, регіональну та галузеву оцінку» [78]. Ці оцінки Комісії проводяться «в контексті співтовариства», і перегляд таких оцінок Комісії Судом ЄС можливий лише для перевірки законності здійснення цього повноваження. Це означає, що Суд ЄС не може замінити аргументацію Комісії, а може лише перевірити, чи не припустилася Комісія помилки через явну помилку або зловживання повноваженнями у своєму рішенні.

Державна допомога вважається сумісною з внутрішнім ринком, якщо виконуються критерії, викладені в ч. 2 і 3 ст. 107. Суть цих критеріїв зводиться до того, що: 1) державна допомога повинна мати соціальну природу, щоб допомога була спрямована на індивідуальних споживачів; 2) при цьому обов'язково повинна виконуватися умова, що така державна допомога повинна надаватися без дискримінації залежно від джерела походження відповідних товарів; 3) державна допомога повинна бути націлена на сприяння економічному розвитку в тих територіях, де існує надзвичайно низький рівень життя, існують серйозні питання недостатньо працевлаштування населення; 4) допомога повинна бути націлена на забезпечення виконання важливих проєктів, що є важливим в контексті спільних європейських інтересів; 5) для усунення серйозних викривлень в економіці держави-члена; 6) метою надання державної допомоги має бути допомога та сприяння розвитку в певних типах економічної діяльності або ж у визначених індустріях та галузях економіки; 7) інші види допомоги, визначені рішенням Ради за поданням Комісії.

Слід зазначити, що інші положення Договору або норми, що містяться у вторинному законодавстві ЄС, можна вважати винятками із загальної заборони, що міститься в ч. 1 ст. 107 ДФЄС, оскільки вони мають схожу природу дії: вони передбачають способи звільнення заходів державної допомоги від загальної заборони. Це відбувається через визнання їх сумісними з внутрішнім ринком відповідно до умов, включених до кожного з таких нормативно-правових актів. Тут доречно навести норми, що містяться в ч. 2 ст. 106 ДФЄС, яка використовується для того, щоб дозволяти надання допомоги на послуги загального економічного інтересу на внутрішньому ринку. Відповідно до пп. 2 і 3 ч. 2 ст. 108 ДФЄС, Рада має повноваження дозволяти конкретні заходи допомоги, які Комісія визнала несумісними з внутрішнім ринком. Також дозволяється надання незначної державної допомоги, яка, з огляду сум, які надаються, не спотворює конкуренцію, а також винятки, що містяться в

Регламенті про блокові винятки, який передбачає умови для допустимості допомоги в цілих галузях економіки.

Таким чином, Європейська комісія може ухвалити нормативно-правову базу, яка встановлюватиме сумісність певних категорій державної допомоги з первинним законодавством ЄС, якщо такі категорії допомоги відповідають певним умовам. Відповідно до нормативно-правової бази, визначеної ДФЄС і відповідними Регламентами Ради, Європейська комісія відіграє ключову роль в аналізі існуючої допомоги та в ухваленні рішень про плани надання або зміни допомоги. За виняткових обставин Рада може ухвалити рішення, що допомога сумісна з внутрішнім ринком і тим самим заблокувати дії Європейської комісії; однак вимога одностайності означає, що такі рішення приймаються рідко.

Комісія приймає Рамкові положення, кодекси, повідомлення, керівні принципи та інші види документів, які містять норми, які вона застосовуватиме під час ухвалення рішень про сумісність заходів з ДФЄС та внутрішнім ринком. Ці нормативно-правові акти зазвичай називають «м'яким правом», на відміну від рішення Комісії, яке є обов'язковим, а висновок чи рекомендація Комісії мають статус правових актів. М'яке право є частиною нових процедур управління, які були введені в правопорядок ЄС у 1990-х роках як альтернатива жорстким нормам ЄС або, як називають це деякі вчені, «на півдорозі між розсудом Комісії та законодавством ЄС» [121].

Ухвалення таких нормативно-правових актів означатиме, що на такі категорії допомоги не буде поширюватися вимога надсилання попереднього повідомлення до Європейської комісії та схвалення нею таких заходів державної допомоги. Такі норми відомі як блокові винятки і викладені в Регламенті Ради (ЄС) 2015/1588 та Регламенті Ради (ЄС) 2015/1589. Подальші винятки наведено в Регламенті (ЄС) № 651/2014, що відомий як Загальний регламент про блокові винятки. Цей регламент є результатом більш масштабної реформи, започаткованої в рамках

ініціативи модернізації державної допомоги ЄС. На інші категорії державної допомоги – такі як «важливі проєкти спільного європейського інтересу» та незначну державну допомогу також не поширюється вимога про попереднє повідомлення Європейській комісії та отримання схвалення від неї. Також існують інші види державної допомоги, на які може не поширюватися загальне нормативно-правове регулювання державної допомоги в ЄС.

Окрім Регламенту про блокові винятки, надзвичайно важливу роль в регулюванні інституту державної допомоги відіграє Регламент Ради (ЄС) 2018/1911 від 26 листопада 2018 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/1588 про застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до певних категорій горизонтальної державної допомоги, який встановлює правові підстави, на основі яких Європейська комісія може встановлювати винятки для регіональної допомоги, допомоги на дослідження та розробки. Цей регламент відомий як Регламент, що забезпечує умови для впровадження державної допомоги суб'єктам господарювання (Enabling Regulation) [122].

Ведуться дебати з приводу того, чи юридична форма документа, через який реалізується стратегія регулювання державної допомоги, зменшує дискреційні повноваження Комісії щодо ухвалення рішення про сумісність заходів державної допомоги, наданих їй відповідно до ДФЄС. На думку Франка Роулінсона, форма документа не повинна мати жодного впливу на справу; при цьому саме зміст м'якого права може звучити «дискреційні повноваження» Комісії [123]. Роулінсон вказав, що цифри свідчать реальний стан речей щодо державної допомоги: наприкінці 1989 року збір нормативних положень, що регулювали державну допомогу, був довжиною 323 сторінки з доповненням у 172 сторінки [124].

З цього можна було зробити висновок, що політика Комісії щодо державної допомоги ґрунтується на нормах. Альтернативою м'якому праву про державну допомогу було б більше «суворе право»; законодавчі акти,

які були б ухвалені за звичайною законодавчою процедурою Європейського Союзу, можливо, у формі Регламенту Ради чи Комісії. На думку Європейської комісії, було б «недоречно» запроваджувати більше положень щодо питань державної допомоги, оскільки саме на Європейську комісію покладено відповідальність щодо застосування норм державної допомоги відповідно до ДФЄС.

Одним з важливих критеріїв встановлення допустимості державної допомоги з внутрішнім ринком є застосування Європейською комісією критерію ринкового інвестора. Загальний суд розкритикував Комісію за те, що вона не застосувала критерій в одному важливому рішенні. У справі Комісії EDF V Commission [125]. Загальний суд скасував рішення Комісії, яка раніше визнала допомогу, яку надала Франція EDF (державне підприємство, що генерує електроенергію) несумісною з внутрішнім ринком.

Суд прийняв рішення, що Комісія припустилася помилки при застосуванні права та порушила норми державної допомоги, не застосувавши критерій ринкового інвестора. На думку Комісії, критерій неможливо було застосувати у цій справі через характер заходів допомоги, які були фіскальними та податковими заходами. На думку Європейської комісії, держава, яка на той час була єдиним акціонером EDF, ніколи не могла діяти як приватний інвестор, коли вона надає фіскальні заходи. З огляду на це, Європейська комісія дійшла висновку, що критерій ринкового інвестора у такій справі застосувати неможливо. Деякі вчені, наприклад, А. Бартош, критикували Комісію за такий висновок. Проблема, на думку А. Бартоша, полягає в тому, що через незастосування критерію потенційно держави можуть безконтрольно надавати допомогу державним компаніям. Критика зосереджується на тому, що форма допомоги не має бути важливою при вирішенні питання сумісності та допустимості допомоги; мають значення саме результати та цілі заходу [41].

На підставі пп (а) і (с) ч. 3 ст. 107 ДФЄС горизонтальні норми, які застосовуються в усіх галузях економіки, визначають позицію Комісії щодо окремих категорій допомоги. Очевидно, що такі категорії спрямовані на вирішення тих проблем, що можуть постати в різних галузях та країнах.

В методологію оцінки допустимості державної допомоги покладено критерій балансу. Оцінка сумісності заходу державної допомоги в основному полягає в порівняльному аналізі негативного впливу на торгівлю та конкуренцію на спільному ринку з позитивним впливом з погляду внеску у досягнення чітко визначених цілей спільного інтересу. При визначенні балансу цих наслідків враховується вплив допомоги на соціальний добробут в ЄС. Для проведення такого порівняльного аналізу Комісія створила комплекс критеріїв, які складаються з таких питань: 1. Чи спрямований захід державної допомоги на чітко визначену мету спільного інтересу? 2. Чи належним чином розроблений захід допомоги для досягнення мети загального інтересу, тобто чи допомога спрямована на усунення неспроможності ринкового регулювання чи інші цілі? 3. Чи є допомога належним стратегічним інструментом для досягнення поставленої цілі? 4. Чи має місце ефект стимулювання, тобто, чи змінює надання допомоги поведінку та формат діяльності отримувача допомоги? 5. Чи запропонований захід допомоги відповідає принципу пропорційності щодо проблеми, на вирішення якої спрямований такий захід? При цьому постає питання, чи можна досягти такої ж зміни поведінки з наданням менших обсягів допомоги. 6. Чи є обмеженими спотворення конкуренції та вплив на торгівлю? Це питання постає для того, щоб загальний баланс був позитивний.

Економічні методи та інструменти можуть стати в пригоді, щоб відповісти на ці запитання та перевірити, чи державна допомога є необхідною і пропорційною. Перші два запитання стосуються позитивних наслідків заходу державної допомоги, тоді як третє питання стосується її

негативного впливу на конкуренцію та торгівлю та спрямоване на порівняння позитивних та негативних наслідків допомоги [68].

Зрозуміло, що для оцінки на предмет балансу вимагається загальний підхід та структура оцінки та порівняння різних елементів, баланс між якими необхідно з'ясувати. Така структура забезпечується на через аналіз впливу державної допомоги на добробут усіх зацікавлених сторін, і, зокрема, на добробут отримувача, його конкурентів, клієнтів, а також на інші фактори (наприклад, працівників відповідного суб'єкта господарювання).

В цілому, для визначення балансу необхідно не лише простежити вплив допомоги на виробників і на споживачів у державах-членах, а також оцінити масштаби їх діяльності і згодом порівняти їх. Це означає, наприклад, що доводі суттєві негативні наслідки необхідно компенсувати відповідним високим рівнем позитивних наслідків.

Держави-члени можуть обирати різні інструменти політики та стратегії для забезпечення дотримання норм державної допомоги. Контроль за державною допомогою не означає нав'язування єдиного правильного способу втручання в економіку.

Однак, якщо вони використовують державну допомогу, що підпадає під ч. 1 ст. 107 ДФЄС, допустимість надання такої допомоги може бути виправдано лише відповідністю цього конкретного заходу державного втручання досягненню мети державної політики та сприяння одній або кільком з цілей спільних інтересів ЄС.

У ситуаціях, коли державна допомога не є належним інструментом для вирішення певної проблеми ефективності або справедливості та спричиняє викривлення конкуренції та торгівлі, яких можна було б уникнути або обмежити за допомогою використання інших стратегічних механізмів (наприклад, нормативно-правова база, пряме надання товарів і послуг державою або механізми оподаткування з метою перерозподілу ресурсів та встановлення стимулів для суб'єктів господарювання).

Вибір державою-членом певного стратегічного механізму може здійснюватися на основі досвіду, шляхом порівняльного аналізу відповідно до встановленого еталону або в через модель сценаріїв, спрямованих на аналіз витрат і переваг. Під час аналізу допустимості державної допомоги Європейська комісія приділяє особливу увагу врахування будь-якої оцінки впливу запропонованого заходу, яка була виконана державами-членами. Європейська комісія приймає рішення про те, чи є відповідний захід належним залежно від того, чи розглянула держава-член інші стратегічні механізми, крім надання державної допомоги. Також Європейська комісія розгляне аргументи, якими обґрунтовується необхідність та переваги використання селективного інструменту, як-от державна допомога для досягнення поставлених цілей.

Останнім і вирішальним кроком в аналізі сумісності державної допомоги є оцінка того, чи є держава-член довела, що позитивні наслідки допомоги, якщо такі є, переважають її негативні наслідки. Такий крок при оцінці допустимості державної допомоги не є універсальним та залежить від обставин кожної окремої справи (як для індивідуальних заходів, так і для програм державної допомоги в цілому). Отже, не так просто передбачити, яким буде результат порівняльного аналізу на предмет балансу в тій чи іншій справі, але можливо виокремити кілька загальних принципів.

Щоб проаналізувати співвідношення позитивних та негативних наслідків, необхідно спочатку оцінити та виміряти їх у якісному вираженні, а також, якщо це можливо, у кількісному вимірі та скласти загальну оцінку їх впливу на виробників і споживачів на кожному відповідному ринку. Таким чином, використання стандарту соціального забезпечення полегшує аналітичний опис спільних інтересів через розмежування впливу різних факторів на відповідних суб'єктах.

Негативний вплив на конкуренцію та торгівлю також є результатом зміни поведінки отримувача допомоги. Європейська комісія оцінює

масштаби спотворення конкуренції, серед іншого, з погляду впливу на конкурентів і постачальників необхідних матеріалів та ресурсів (зокрема, для допомоги, яка передбачає зміну місця розташування суб'єкта господарювання). Вплив на споживачів залежить також від реакції конкурентів. У будь-якому випадку, бюджетні видатки на надання державної допомоги вважаються негативними, тому надання допомоги може вважатися допустимим лише в тому випадку, якщо така допомога спричиняє додаткові позитивні переваги, а не зводиться винятково до переказу коштів отримувачу допомоги.

Визначення спільних інтересів на рівні ЄС передбачає пріоритизацію стратегічних міркувань. Деякі стратегічні цілі можуть бути більш-менш спрямованими на нематеріальні переваги. Інші можуть включати переваги, з якими неможливо порівняти можливий негативний вплив на конкуренцію та торгівлю, і з огляду на це встановлення відповідних відносних коефіцієнтів обов'язково призводить до широких дискреційних повноважень щодо оцінки допустимості допомоги. Аналіз наслідків допомоги через призму стандарту соціального забезпечення може стати в пригоді щодо систематизації такої оцінки, якщо акцент робиться на визначені одиниці виміру певних економічних наслідків допомоги (позитивних і негативних), і тим самим це значно сприяє загальній оцінці впливу допомоги.

Отже, основним елементом удосконаленого економічного підходу, який застосовує Комісія, є критерій балансу. Ідея критерію полягає в тому, що Комісія перевіряє наявність позитивного впливу допомоги, а також доцільність, пропорційність і стимулюючий вплив допомоги, щоб забезпечити збалансованість цих позитивних напрямків впливу порівняно з негативними наслідками, які може спричинити надана допомога.

Важливо розглянути оцінку сумісності та допустимості державної допомоги в контексті прикладів конкретних секторів економіки. Відповідні

деталі та додаткові критерії містяться в рамкових положеннях та рекомендаціях, що застосовуються до більшості галузей промисловості.

Розглянемо приклад із соціальної сфери. Що стосується допомоги малозабезпеченим та інвалідам, відповідне повідомлення Комісії містить вказівки щодо методології для проведення детальної оцінки сумісності державної допомоги, у формі субсидій на заробітну плату, що підлягає індивідуальному повідомленню. повідомлення Комісії покликане пояснити аргументацію, якою послуговується Комісія при ухваленні рішень про сумісність цих заходів допомоги і тим самим посилює прозорість оцінки допустимості допомоги.

Розглянемо приклад із бізнес-сфери. Що стосується оцінки заходів ризикового капіталу на основі існуючих норм державної допомоги, слід відзначити таке. У деяких випадках інвестиції ризикового капіталу можуть бути затверджені в рамках існуючих нормативно-правових актів, що регулюють питання державної допомоги. Такий формат застосовується до тих ситуацій, якщо власний капітал, вкладений у суб'єкта господарювання, надається відповідно до положень, встановлених в одному з цих нормативно-правових актів (наприклад, щодо незначної допомоги або регулювання допомоги МСП). У більшості випадків це неможливо з ряду причин (наприклад, складність встановлення грантового еквіваленту наданого власного капіталу суб'єктами господарювання, труднощі встановлення зв'язку з допустимими витратами та з огляду на інші складності оцінки заходу впливу на рівні інвесторів.

Якщо заходи ризикового капіталу неможливо надати на основі чинного нормативно-правового регулювання, Комісія оцінює сумісність заходів державної допомоги, насамперед на предмет наявності/відсутності неспроможності ринкового регулювання та масштабів такої неспроможності, якщо їх визначено.

Якщо передбачається, що захід забезпечить інвестиції на суми, що перевищують порогові значення, закріплені в нормативно-правових актах,

зокрема, щодо максимальної інвестиції розміром в 1,5 млн євро на рік на цільове МСП, або якщо інвестиції приватного сектора становлять менш як 50% (30% у сферах, на які надається допомога), слід надати чіткі докази неспроможності ринкового регулювання та ризик зменшення обсягу приватних інвестицій. Слід також зазначити, що на практиці Комісія запитує надання доказів неспроможності ринкового регулювання в усіх справах, незалежно від розміру інвестицій чи участі приватного сектора.

Комісія розглядатиме такі риси позитивними елементами в оцінці допустимості державної допомоги: 1) Наявність та докази неспроможності ринкового регулювання; 2) Рішення про інвестування було ухвалено з метою отримання прибутку. Таку обставину буде встановлено, якщо є зв'язок між фінансовими показниками предмета інвестування та винагородою осіб, відповідальних за рішення про інвестиції. Завдяки цьому стане можливим зробити висновок, що цей захід заохочує приватні інвестиції в ризиковий капітал; 3) Допомога обмежена наданням винятково необхідного мінімуму ресурсів. Організація відкритого конкурсу на тендер для встановлення будь-яких пільгових умов для інвесторів та проведення відкритого конкурсу на керівні позиції вважатиметься позитивними елементами; 4) Наявність інвестиційного комітету; 5) Наявність «бізнес-янголів».

Розглянемо приклад із сфери, пов'язаної з технічним прогресом. Що стосується ширококутних мереж, Керівні принципи про застосування норм державної допомоги щодо швидкого розгортання ширококутних мереж було запроваджено у вересні 2009 року та оновлено у 2013 році.

В Керівних принципах визначено обставини, за яких Європейська комісія розглядає заходи на підтримку державним сектором розвитку ширококутного доступу різних поколінь.

Державна допомога виникає, коли державні кошти надаються інвестору для того, щоб сприяти йому у впровадженні ширококутних мереж; в більшості випадків інвестора обирають за результатами тендеру.

Використання тендеру гарантує, що допомога зводиться до мінімуму, але часто також охоплює права на експлуатацію мережі, що дозволяє учаснику, який переміг, здійснювати комерційну діяльність на умовах, які за інших умов не були б доступні на ринку. Непрямими отримувачами державної допомоги є сторонні оператори, які отримують оптовий доступ до інфраструктури та бізнес-користувачі, які отримують підключення на умовах, які б не застосовувалися без державного втручання.

Допомога на підтримку широкопasmового доступу може вважатися сумісною з Договором, якщо ринком не забезпечено достатнього покриття або умови доступу не є достатніми відповідно до стандартів широкопasmового зв'язку різних поколінь. Під час оцінки сумісності Комісія розрізняє різні види зон, які можуть бути цільовими зонами залежно від існуючого рівня зв'язку.

Повідомлення потрібні для класифікації областей, які будуть охоплені на «білі», «сірі» та «чорні» зони відповідно до поточного рівня забезпечення, де білий означає відсутність охоплення, сірий вказує на одну існуючу мережу, а чорний — на кілька існуючих мереж. Для кожної категорії застосовуються різні рівні оцінки. В категорії підтримки в білих областях такі умови легше виконати, ніж у сірих або чорних зонах, де ринок уже надає послугу та більша вірогідність спотворення конкуренції.

У контексті найостанніших подій можна відзначити, що 25 листопада 2021 року Європейська комісія прийняла переглянуте Повідомлення з приводу критеріїв для аналізу сумісності з внутрішнім ринком заходів державної допомоги, які спрямовані на сприяння виконанню важливих проєктів спільного європейського інтересу [69]. Особливо це актуально для суб'єктів господарювання, які працюють над проривними інноваційними проєктами і потребують суспільної підтримки для здійснення своїх проєктів. Наприклад, згідно з діючою редакцією Повідомлення, Європейська комісія схвалила державну підтримку двох великих дослідницьких та інноваційних проєктів, що становлять

європейський інтерес, що пов'язані з ланцюгом створення вартості батарей для електромобілів («літні» та «осінні» проекти) та проект у сфері мікроелектроніки. Оцінюються різні інші проекти, наприклад, хмарна інфраструктура та послуги нового покоління та зелений водень.

Переглянуте Повідомлення містить критерії, за якими Комісія встановлюватиме відповідність ВПСЄІ нормам державної допомоги з 1 січня 2022 року. Мета перегляду – врахувати останні політики та стратегії ЄС, такі як Європейська зелена угода, Цифрова стратегія, Нова промислова стратегія для Європи, Європейська стратегія даних та ЄС наступного покоління, а також дозволити ширшу участь МСП та стартапів. По суті, для того, щоб проект відповідав критеріям сумісності допомоги відповідно до ВПСЄІ, він повинен мати такі риси: 1) Становити важливий внесок у досягнення цілей чи стратегій ЄС та мають значний вплив на сталий розвиток; 2) Бути спрямованим на подолання важливих ринкових або системних збоїв, які в інший спосіб неможливо належним чином не вирішити або виправити; 3) охоплює принаймні 4 держави-члени ЄС і приносить користь більшій частині ЄС; 4) призводить до позитивних додаткових результатів не тільки для суб'єкта господарювання або сектора, в якому надається допомога; 5) включає суттєвий внесок отримувача допомоги до співфінансування проекту; 6) відповідає новому принципу «не завдавати значної шкоди» навколишньому середовищу відповідно до таксономії ЄС.

Щоб вважатися важливим, проект повинен відповідати таким критеріям: 1) проекти, спрямовані на розробки, інвестиції та інновації, повинні мати серйозний інноваційний характер; 2) проекти, що включають перше промислове впровадження, повинні уможливлувати розробку нового продукту (товару) чи послуги з високим вмістом досліджень та інновацій або розгортання принципово інноваційного виробничого процесу. Перше промислове розгортання означає збільшення масштабу пілотних проектів, демонстраційних установок або першого у своєму роді обладнання та

засобів, охоплюючи кроки після пілотної лінії, після заходів НДДКР, але не масового виробництва чи комерційної діяльності; 3) інфраструктурні проєкти в галузі охорони навколишнього середовища, енергетики, транспорту, а також у галузі охорони здоров'я та цифрових технологій, з огляду на 2021 рік, повинні мати велике значення для стратегій ЄС щодо навколишнього середовища, клімату, енергетики (включаючи енергетичну безпеку), транспорту, охорони здоров'я, промисловості чи цифрових стратегій або зробити значний внесок у внутрішній ринок.

Переглянуте Повідомлення спрощує для держав-членів надання підтримки на впровадження великих загальноєвропейських проєктів, які спрямовані на підтримку екологічних цілей. Переглянуте повідомлення також відкриває нові можливості для проєктів, що спрямовані на досягнення цілей промислової політики, наприклад, на вирішення питань стратегічної залежності за умови, що проєкт стосується першого промислового розгортання після діяльності НДДКР і містить сам по собі, тобто навіть після впровадження пілотної фази, важливий компонент досліджень, розробок та інновацій. Зміст досліджень, розробок та інновацій проєкту ВПСЄІ не визначено, але з огляду на практику ухвалення рішень та Повідомлення Комісії у сфері державної допомоги щодо досліджень, розробок та інновацій, зміст цього поняття стосуватиметься будь-яких фундаментальних досліджень, промислових розробок та експериментальних розробок або поєднання вищезазначених елементів.

Таким чином, Європейська комісія схвалюватиме державне фінансування, якщо воно є необхідним і пропорційним, і якщо, на основі критерію балансування, очікувані позитивні результати допомоги щодо досягнення мети загальноєвропейських інтересів переважать можливий негативний вплив допомоги на конкуренцію.

Допомога вважається необхідною, якщо вона не компенсує звичайний ризик для бізнесу, тобто, без отримання державної допомоги

реалізація проєкту була б неможливою взагалі або стала можливою лише у спосіб, що обмежує очікувані позитивні результати впровадження проєкту.

Це розглядається за допомогою альтернативного сценарію відсутності допомоги, наприклад, коли альтернативний проєкт неможливий або існує альтернативний проєкт за межами ЄС. У переглянutoму повідомленні наголошується, що для можливого врахування альтернативного сценарію, він має бути належно чином обґрунтованим та реалістичним.

Державна допомога вважається пропорційною, якщо вона не перевищує обсяги існуючого розриву фінансування (нестачі коштів). Щоб уникнути будь-якої надмірної компенсації, коли проєкт виявляється більш прибутковим, ніж очікувалося, відповідно до переглянutoго Повідомлення, Європейська комісія може вимагати від надавача державної допомоги запровадити та реалізувати механізм повернення надлишку допомоги.

Нарешті, щоб запобігти негативним невинуватим викривленням конкуренції, Європейська комісія перевірить наявність інших інструментів та механізмів допомоги, що менш викривлюють чи спотворюють конкуренцію для того, щоб досягти того ж результату.

## 2.2 Надання секторальної державної допомоги в праві ЄС

Одним з найважливіших чинників надання для допомоги є те, що її можна використовувати як інструмент для просування певної політики, яка дає переваги національній економіці. У минулому було багато галузей економіки, які майже повністю перебували під контролем держави, наприклад, сектор повітряного транспорту чи поштових послуг. Пізніше ці сектори були лібералізовані, і це було пов'язано, серед іншого, з політикою надання секторальної допомоги.

Допомога, яка надавалася конкретним галузям промисловості, використовувалася як в минулому, так і наразі як інструмент сприяння розвитку слабких галузей економіки в ЄС. З огляду на статистичні дані та тенденції можна дійти висновку, що допомога окремим секторам зменшується. Наприклад, у 2011 секторальна допомога становила 10,3% загальної допомоги промисловості та послуг. Підтримка з боку держави в конкретних галузях економіки може допомогти ринку Союзу досягти цілей, які були поставлені для безпечного майбутнього розвитку. Це особливо важливо, коли ринок сам по собі не може досягти поставлених цілей у бажані терміни або матиме обмежений вплив на соціальну структуру ЄС. Або навіть часом виникають такі ситуації, що ринок створює перешкоди в процесі досягнення поставлених цілей.

У результаті державна підтримка розглядається як інструмент прискорення необхідних змін, які необхідно здійснити для досягнення цілей або як протидія перешкодам і негативним впливам на соціальну складову економіки. Комісія також встановила критерії, на основі яких держави-члени можуть надавати допомогу конкретним галузям промисловості, які можуть бути найвигіднішими. На думку Комісії, допомога має бути обмежена за інтенсивністю та часом і поступово повністю припинятися; зрештою, допомога має допомагати вирішувати проблеми, а не підтримувати небажаний ринковий клімат. Нарешті, це не

повинно поширювати проблеми, які існують в одній державі, на інші держави-члени.

Протягом багатьох років існування інституту державної допомоги в ЄС Комісія запровадила галузеві рекомендації щодо умов, за яких допомога буде вважатися виправданою та сумісною з внутрішнім ринком. Однак при цьому слід відзначити, що в самому Договорі передбачено правову основу для обґрунтування надання галузевої допомоги: п. 1 ч. 3 ст. 107 ДФЄС визначає сумісною з внутрішнім ринком «допомогу для сприяння розвитку певних видів господарської діяльності». Проте стаття недостатньо деталізована, щоб містити конкретні критерії, за якими будуть оцінюватися заходи для конкретних галузей. Саме цю прогалину первинного законодавства ЄС може заповнити або виправити м'яке право.

У сфері державної допомоги, зокрема, м'яке право є основним інструментом реалізації стратегії Комісії. На думку Мішель Чіні, політика та стратегія державної допомоги була «заснована на нормах» [42] принаймні до впровадження підходу, заснованого на наслідках, який було запроваджено у Плані дій з державної допомоги 2005 року [81]. М'яке право по-різному застосовується в галузі державної допомоги. Улла Нієграард виділяє три категорії м'якого права: 1) підготовчі документи, 2) документи щодо тлумачення та ухвалення рішень і 3) спрямовуючі документи [65].

У контролі за наданням державної допомоги найбільше застосовується друга категорія документів, яка складається з повідомлень, рамкових положень, комюніке, настанов та кодексів. Рамкові положення застосовуються лише до галузі промисловості, яка в них чітко визначена. За допомогою рамкових положень відбувається кодифікація норм державної допомоги, що застосовуються до цього сектору, встановлюються межі інтенсивності надання допомоги та визначаються поняття, важливі для контролю Комісії. Повідомлення, рекомендації та комюніке також не є законодавчими документами і їх не обов'язково

негайно публікують. Суд ЄС спеціально зазначив, що неформальна структура нормативно-правових актів «складається з керівних принципів, що визначають курс поведінки, якого має намір дотримуватися Європейська комісія і якого вона просить дотримуватися держав-членів». Ба більше, на думку Гіачінто Делла Канація, якщо керівні принципи кодифікують вже викладену судову практику, то такі керівні принципи є обов'язковими [126].

Секторальна державна допомога поширюється на такі галузі, як сільське господарство, їжа та рибальство; сільське господарство, лісове господарство та сільські зони; електронні комунікації; широкосмугові мережі; фінансові послуги; фільми та аудіовізуальні твори; інформаційно-комунікаційні технології; спорудження кораблів; повітряний транспорт; залізничний транспорт; фармацевтичні послуги та послуги з охорони здоров'я; поштові послуги; професійні послуги; спорт.

Сільськогосподарський сектор відіграє важливу роль для визначення понять стихійних лих. В ч. 2 статті 107ДФЄС визначено допомогу на випадок катастроф сумісною з внутрішнім ринком. Європейська комісія та Суд ЄС суворо тлумачили поняття «стихійних лих», і це положення застосовувалося в основному до сільськогосподарської продукції, яку було пошкоджено в результаті стихійного лиха; відповідне визначення міститься знайти в Керівництві щодо державної допомоги сільськогосподарському сектору. Тобто, стихійні лиха можуть включати землетруси, лавини, зсуви та повені, та взагалі непередбачувані ситуації. Керівництві щодо державної допомоги сільськогосподарському сектору також відіграє суттєву роль в тлумаченні другої частини положення статті 107ДФЄС, що стосується допомоги, яка надається для компенсації шкоди, заподіяної винятковими подіями. На думку Європейської комісії, дуже важко встановити, що можна включити в поняття «винятковий випадок», а що слід не охоплювати цим поняттям. У тому ж Керівництві щодо державної допомоги сільськогосподарському зазначено, що «виняткові

випадки, які до цього часу приймалися Європейською комісією, включають війну, внутрішні заворушення або страйки, а також з певними застереженнями та залежно від їх масштабу великі ядерні або промислові аварії та пожежі, які призводять до масових збитків» [127].

Розсуд Європейської комісії щодо визнання заходу сумісним з внутрішнім ринком, пов'язаний з секторальною допомогою, закріплено в підпунктах (d) і (e) ч. 3 статті 107 ДФЄС. Першим підпунктом із двох надається дозвіл надання допомоги, спрямованої на популяризацію культурної спадщини. Цей підпункт набув чинності 1 листопада 1993 року. Суд ЄС постановив, що його неможливо використовувати для дозволу на надання допомоги, який було надано до цієї дати. З моменту набуття чинності цей механізм використовувалося для надання допомоги у видавничій сфері, аудіо- візуальному секторі та кіноіндустрії. Також, п. е ч. 3 ст. 107 ДФЄС Рада має повноваження оголошувати категорії допомоги сумісними з внутрішнім ринком. Дотримуючись цієї процедури, Рада прийняла Регламент про надання допомоги суднобудуванню та інший Регламент для вугільної галузі. Це положення має іншу сферу застосування порівняно з ч. 2 ст. 108 ДФЄС, що дозволяє Раді розглядати конкретні заходи допомоги як сумісні з внутрішнім ринком, на відміну від категорій допомоги у п. е ч. 3 ст. 107 ДФЄС.

Важливо розглянути особливості надання державної допомоги в сільськогосподарському секторі. Правовою підставою надання такої допомоги спочатку були Керівні принципи співтовариства щодо державної допомоги у сільському та лісовому господарстві на 2007-2013, потім Керівні принципи Європейського Союзу щодо державної допомоги в сільськогосподарському та лісовому секторах та щодо сільської місцевості на 2014–2020 рр. У 2020 році дію останнього документа продовжили. Причиною ухвалення керівних принципів щодо державної допомоги в сільському господарстві стала необхідність запобігти можливій змові, спричиненій подвійним фінансуванням через заходи допомоги на

національному рівні та заходами в рамках спільної сільськогосподарської політики розвитку сільських територій, які фінансувалися з бюджету Європейського Союзу. Позитивні наслідки допомоги для цього сектору, відповідно до Керівних принципів, пов'язані з покращенням виробництва, збереженням природного середовища, підвищенням якості сільськогосподарської продукції та сприянням диверсифікації сільськогосподарської діяльності.

Зокрема, аграрна політика держав-членів має особливий статус, і допомога в цьому секторі оцінюється Генеральним директором з питань сільського господарства та розвитку сільських районів через різні ролі, які може виконувати допомога: відповідно до Керівних принципів, допомога сільському господарству може спрямовуватися на допомогу розвитку сільського потенціалу держав-членів. Держави-члени можуть застосовувати конкретні заходи допомоги, а для оцінки допомоги застосовуються статті 107 та 108 ДФЄС.

Заходи, спрямовані на допомогу на розвиток сільської місцевості може набувати форму таких заходів, як допомога сільськогосподарським господарствам, допомога в переробці сільськогосподарської продукції, допомога для сприяння належного захисту навколишнього середовища та тварин, а також компенсація за обмеження у певних регіонах. У справі *Holland Malt* Суд ЄС підтримав рішення Загального суду про те, що Європейська комісія правильно здійснила оцінку на предмет того, чи цей захід представляв собою допомогу відповідно до Керівних принципів із сільського господарства від 2000 року, які були чинними на той час. Після того, як було встановлено наявність допомоги, Європейська комісія перейшла до оцінки сумісності заходу з внутрішнім ринком відповідно до п. с ч. 3 ст. 107 ДФЄС.

Відповідно до Керівних принципів Європейського Союзу щодо державної допомоги в сільськогосподарському та лісовому секторах та щодо сільської місцевості на 2014–2020 рр., Європейська комісія

застосовує такі загальні принципи оцінки заходів допомоги: 1) Внесок у спільну мету; 2) Необхідність державного втручання; 3) Доречність допомоги; 4) Стимулюючий ефект і потреба в допомозі; 5) Пропорційність допомоги; 6) Уникнення неправомірного негативного впливу на конкуренцію та торгівлю; 7) Прозорість.

Цей сектор може отримати позитивні результати від допомоги на забезпечення дострокового виходу на пенсію фермерів, щоб нові фермери могли почати здійснювати діяльність на ринку, а також від допомоги на відшкодуванні збитків, завданих стихійними лихами, або для боротьби та запобігання хворобам тварин. Останні категорії допомоги можуть бути виправдані відповідно до п. в ч. 2 ст. 107 ДФЄС, але Європейська комісія та Суд ЄС у минулому застосовували ці положення дуже обережно.

У справі щодо закону Греції, відповідно якого пропонувалася фінансова допомога сільськогосподарському кооперативу під назвою «AGNO», що був виробником молочної продукції у формі компенсації за шкоду, спричинену кооперативу внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС в Україні, Європейська комісія не висловила впевнену позицію, що ця компенсація має прямий зв'язок зі збитками, завданими цією аварією, що сталася понад п'ять років тому [128]. З огляду на це у справі було ухвалено негативне рішення, що означає, що допомога була несумісною з внутрішнім ринком, а отже, було ухвалено рішення про повернення державної допомоги.

Ще один сектор, який отримує державну допомогу, – сектор транспорту. Існують Керівні принципи щодо внутрішнього транспорту [129], морського транспорту та повітряного транспорту [130]. Особливо залежним від державної допомоги є сектор повітряного транспорту. Це можна пояснити тим, що державні монополії існували як загальноєвропейське явище, а держави в різних формах надавали допомогу своїм національним перевізникам. Комісія вирішила лібералізувати цей сектор у 1980-х роках, але, на думку Штадлмайера, зусилля, спрямовані на

реструктуризацію колишніх національних перевізників, щоб вони могли конкурувати на вільному ринку, який мав розвиватися в цьому секторі, призвели до надання ще більших обсягів допомоги [50]; Лавдас і Мендрінос підкреслюють, що вживалися заходи допомоги для порятунку та реструктуризації [131]. Така ж ситуація складалася і на інших ринках, таких як ринок телекомунікацій, поштових послуг та енергетики. Такі події в зазначених секторах призвели до багатьох позовів до Суду ЄС і фактично сприяли значному розвитку законодавства про державну допомогу.

В іншій ситуації авіаційна галузь потребувала допомоги з зовсім інших причин. Після терактів у США 11 вересня Рада міністрів фінансів погодилася надати підтримку європейським авіакомпаніям з огляду на ризик того, що приватний сектор страхування не зможе покрити витрати після терактів.

Заходи державної допомоги також стали в пригоді в рамках розв'язання проблеми, яка постала перед авіаційною галуззю ЄС. У квітні 2010 року в Ісландії відбулося виверження вулкана, і понад 100 000 авіарейсів було скасовано, а більша частина європейського повітряного простору була закрита на тижні з огляду на проблеми безпеки через вулканічний попіл, який поширився по всьому континенту. Європейська комісія вирішила, що державам-членам було б краще запровадити заходи державної допомоги, сумісні з п. в ч. 2 ст. 107 ДФЄС, яка використовується для надання допомоги на заходи, спрямовані на компенсацію збитків, завданих стихійними лихами.

Авіаційна промисловість також зазнала дуже складних викликів через пандемію COVID-19 з огляду на обмеження на пересування, заходи з охорони здоров'я та різке падіння попиту на авіаперевезення. У 2020 році державами-членами ЄС було надано значний обсяг державної допомоги європейським авіакомпаніям відповідно до нормативно-правових положень про послаблення норм державної допомоги. Програми

державної допомоги також затверджувалися Європейською комісією відповідно до п. в ч. 2 ст. 107 ДФЄС та п. в ч. 3 ст. 107 ДФЄС. В декількох останніх судових рішеннях Загальний суд підтримав дозвіл надання заходів державної допомоги авіакомпаніям і спростував аргументи щодо рівного ставлення та можливих негативних наслідків конкуренції; однак деякі заходи було визнано недостатньо обґрунтованими. Ці рішення Європейської комісії було скасовано Судом ЄС на підставі порушення обов'язку зазначати причини. Суд ЄС визнав безпрецедентний та винятковий характер кризи, спричиненої пандемією, але Суд ЄС продовжує пильно слідкувати за умовами законного розподілу державної допомоги та застосування загальних принципів європейського права.

При цьому в якості правової підстави для впровадження заходу державної допомоги через програми державної допомоги, яку надавали авіакомпаніям, перевагу віддавали п. в ч. 3 ст. 107 ДФЄС порівняно з п. в ч. 2 ст. 107 ДФЄС. З усім тим, в багатьох програмах також застосовувався п. в ч. 2 ст. 107 ДФЄС як механізм відшкодування шкоди. Відповідно до тимчасових рамкових положень [132], ухвалених Європейською комісією, застосування в ч. 2 ст. 107 ДФЄС тягне за собою зобов'язання сторін (держав-членів та авіакомпаній) надати достатні докази того, що існує прямий причинно-наслідковий зв'язок між конкретною шкодою та урядовими обмеженнями на виконання польотів або про здатність окремих категорій пасажирів літати.

Підтримка в основному була спрямована на окремі авіакомпанії, за винятком кількох доступних програм державної допомоги для всіх перевізників з держави-члена або всіх перевізників, які здійснювали діяльність в певній державі-члені. Наразі Європейська комісія лише проводить первинну оцінку заходів. Тому правильність застосування норм державної допомоги та відповідних рекомендацій державами-членами будуть додатково оцінюватися в майбутньому. Як і в більшості справ щодо державної допомоги на в секторі авіатранспорту, на остаточне

врегулювання спорів, що виникають з підтримки до певних авіаперевізників, можуть знадобитися роки.

Ще одним сектором, в якому надається секторальна державна допомога – медіа та телекомунікаційний сектор. Важливість засобів масової інформації та телекомунікацій було закріплено ще в Лісабонській стратегії створення економіки, заснованої на знаннях. Державна підтримка сприяє належному функціонуванню національного мовлення та досягненню цілей зростання та інновацій у цьому секторі. Це також сприяє різноманітності та допомагає задовольнити культурні та соціальні потреби людей. Медіа-ринок також був лібералізований, але країни-члени вирішили зберегти державні служби мовлення поруч з появою нових приватних ЗМІ. Допомога державним органам мовлення оцінюється відповідно до статей 107 і 106 ДФЄС, які стосуються норм конкуренції, що застосовуються до послуг загального економічного інтересу. Суспільне мовлення важливе, оскільки воно забезпечує широкий доступ, без дискримінації для людей. Державна допомога принесла користь суспільному мовленню, представивши громадськості «нові аудіовізуальні та інформаційні послуги та нові технології» [133]. Комісія визнала заходи державної допомоги державним організаціям мовлення сумісними з внутрішнім ринком, оскільки критерії Altmark були задоволені. Однак в іншій справі проблема полягала в тому, щоб визначити, чи мало місце державне фінансування в ліцензійному зборі, який BBC збирає як компенсацію за експлуатацію державних цифрових каналів у Великобританії. Комісія вирішила, що плата за ліцензію включає державні ресурси через наявність угоди з урядом Великобританії, за якою BBC дозволяється використовувати зібрані суми, хоча цей захід не становив собою допомоги [59].

Ще один сектор, який заслуговує на увагу – фільми та аудіовізуальні твори. У 2001 році Рада прийняла резолюцію про національну допомогу сектору кіно та аудіовізуальній діяльності. Цим було підкреслено, що

сектор кіно та аудіовізуальній діяльності відіграє вирішальну роль у збереженні культурного різноманіття в Європі, але ці сектори страждають від структурних недоліків, таких як: 1) недостатня капіталізація компаній; 2) фрагментація національних ринків, на яких домінують неєвропейські твори; 3) погане поширення європейських творів на міжнародному рівні.

У резолюції було висловлено заклики: 1) щоб держави ЄС здійснювали національні стратегії для підтримки створення кіно та аудіовізуальної продукції, оскільки національна допомога може сприяти появі європейського аудіовізуального ринку; 2) продовжити дискусії між державами-членами ЄС та Комісією щодо підвищення правової визначеності цих домовленостей.

В п. d ч. 3 ст. 107 ДФЄС зазначається, що допомога для на сприяння культурі та збереженню спадщини може бути сумісною зі загальним ринком, якщо вона не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в ЄС настільки, щоб суперечити вимогам спільного інтересу. Мета культурного розмаїття виправдовує специфічний характер національної допомоги кіно-та аудіовізуальної індустрії: національна допомога має важливе значення для сприяння появі європейського аудіовізуального ринку. З огляду на ці події у 2001 році було сформовано норми щодо регулювання цього сектору, що були викладені у відповідному повідомленні Комісії [134]. Повідомленням Європейської комісії від 2013 року було внесено зміни до норм, спершу розроблених Європейською комісією у 2001 році. У повідомленні Комісії щодо державної допомоги на фільми та інші аудіовізуальні твори [135] викладено критерії, за якими вона оцінює державну допомогу, що надається на створення кіно та телепрограм.

Нові норми (порівняно з положеннями 2001 року) включають такі ключові елементи: 1) вони охоплюють усі аспекти створення фільму від концепції сюжету до презентації глядачам відповідно до національного «культурного критерію»; 2) допомога не поширюється на відеоігри (не всі ігри кваліфікуються як аудіовізуальні твори); 3) вони обмежують

можливість держав-членів ЄС вимагати, щоб певна частина бюджету фільму, на який надається допомога, витрачалася в державі-члені ЄС, яка надає допомогу. Це вже не є умовою надання допомоги на створення відповідного твору; 4) вони допускають допомогу до 50% в принципі, 60% для спільного виробництва, що фінансується більш ніж однією державою-членом ЄС і за участю продюсерів з більш ніж однієї держави-члена ЄС, і до 100% для складних робіт і деяких міжнародних спільних творів з державами, в яких низький рівень доходів.

Ще одна важлива деталь: діяльність з розповсюдження та просування може підтримуватися в тих же обсягах, що і створення твору; допомога на підготовчу діяльність також може становити до 100%; вони забезпечують підтримку до створення, під час створення, просування та розповсюдження, виключаючи при цьому допомогу, яка була б конкретно спрямована на один вид діяльності в рамках ланцюга створення вартості; вони підвищують прозорість щодо громадян, оскільки на загальнодоступному веб-сайті мають бути опубліковані: 1) повний текст затвердженої програми допомоги та положення про її впровадження, 2) щодо допомоги, яка перевищує 500 000 євро, наводяться дані про отримувача допомоги та зазначається сума допомоги.

Заходи державної допомоги, спрямовані на підтримку фармацевтичної промисловості, зазвичай розглядаються та надаються відповідно до норм ЄС щодо допомоги на дослідження і розробки. Допомога переважно набувала форм звільнення від сплати податків або прямих грантів суб'єктів господарювання у форматі регіональної допомоги (інноваційні інвестиції в регіонах, які відстають і в яких дозволено надання допомоги).

Європейська комісія також розглядає скарги у відповідному секторі. Вони переважно надходять від приватних надавачів медичних послуг, які підставою подання таких справ визначали несправедливе ставлення або на потенційну надмірну компенсацію державним лікарням. Ці скарги

зазвичай надходили від суб'єктів господарювання у державах-членах, де ринки охорони здоров'я переважно відкриті для конкуренції (наприклад, Бельгія, Франція, Німеччина та Нідерланди).

З огляду на практику розгляду Комісією ЄС та Судом ЄС справ, можна висвітлити основні проблеми для національних органів влади: 1) як створити прозорі документи про доручення певної діяльності; 2) як точно закріпити державні послуги та державне фінансування на такі послуги в таких документах; 3) як розмежувати рахунки для державних та комерційних послуг. За необхідності Європейська комісія вимагає внесення відповідних змін до документів, які є правовими підставами надання державної допомоги.

Актуальним також є надання державної допомоги у сфері охорони здоров'я та медичного страхування, зокрема в країнах з конкурентними ринками охорони здоров'я та медичного страхування. Спочатку відповідно до постулатів соціальної держави сфера охорони здоров'я ця галузь входила до загальної системи охорони здоров'я як частину національної системи солідарності. Це можна прослідкувати на перших етапах практики ЄС щодо охорони здоров'я. Системи охорони здоров'я не формувалися «на основі досвіду»: усі, хто був громадянином або законним жителем відповідної країни (наприклад, громадяни третіх держав, які були членами сімей, біженців, шукачів притулку), охоплювалися державними програмами охорони здоров'я. Зазвичай такі програми формувалися на основі внесення однакових внесків для всіх, а всередині системи перерозподілялося фінансування щодо на основі перехресного субсидіювання незалежно від рівня ризику. Такі «традиційні» схеми соціального забезпечення, які охоплюють пенсії, охорону здоров'я, надання допомоги на професійні захворювання та нещасні випадки, не вважалися економічною діяльністю.

Однак така класифікація «за замовчуванням» виявилася проблематичною. Вартість соціального забезпечення для держави

породила рух у напрямку «згортання соціальної держави» або «приватизації» соціального забезпечення (до якого входить охорона здоров'я), коли люди можуть вибрати доповнення до державної системи охорони здоров'я або повністю перейти на індивідуальну чи професійну схему. Вільний рух капіталу та послуг у ЄС сприяє тому, що люди можуть обирати транскордонного надавача відповідних послуг. При цьому в галузі охорони здоров'я та медичного страхування спостерігається зростання індивідуалізму. Людям не подобається перехресне субсидування: якщо вони підтримують форму і слідкують за здоров'ям, не мають шкідливих звичок, вони не дуже схильні то того, щоб їх внески застосовувалися для перехресного субсидування людей, які через те, що не слідкували за своїм здоров'ям, мають серйозні проблеми.

В цьому контексті для встановлення допустимості секторальної державної допомоги особливе значення має визначення того, чи є відповідний суб'єкт суб'єктом господарювання та, якщо так, чи здійснює суб'єкт господарювання економічну діяльність. Саме в секторі охорони здоров'я та медичного страхування ключову роль відіграє поняття «солідарність» та рівень контролю держави над відповідним сектором.

Той факт, що суб'єкт господарювання створений не з метою отримання прибутку, за замовчуванням не означає, що він здійснює суто неекономічну діяльність. Принцип солідарності почав розвиватися в секторі соціального страхування. Зокрема, у справі C-244/94 *Fédération Française des Sociétés d'Assurance* та інших 1995 [136], в якій розглядалося питання про те, чи може неприбуткова організація, яка управляє додатковими пенсійними програмами за принципом капіталізації, що доповнює базову обов'язкову встановлену систему соціального забезпечення, розглядатися як економічна діяльність. У цій справі було чітко розмежовано принцип солідарності та додатковими можливостями для вкладників. Суд ЄС дійшов висновку, що навіть якщо метою організації не є отримання прибутку, але їй притаманні обмежені ознаки

солідарності, і такі ознаки відрізняються від систем загальнообов'язкового соціального страхування, така організація все одно здійснює економічну діяльність і конкурує з компаніями, що надають послуги зі страхування життя.

При цьому в об'єднаних справах C-264/01, C-306/01, C-354/01 і C-355/01 АОК Bundesverband та інші проти Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani&Co. та інших 2004 обставини справи зводилися до такого: розміри внесків до німецьких лікарняних кас було встановлено в національному законодавстві, одержання прибутку було заборонено. Ба більше, на лікарняні каси було покладено зобов'язання використовувати підхід вирівнювання ризиків: застосовувалося перехресне субсидіювання, тобто, внески на найменш витратні ризики використовувалися більш обтяжливим ризиком. У цій справі Суд ЄС дійшов висновку, що ці суб'єкти не є суб'єктами господарювання та не здійснюють господарську діяльність, оскільки розмір внесків встановлено в національному законодавстві та застосовувався принцип солідарності.

Інша справа в секторі охорони здоров'я, яку варто розглянути, є апеляція на рішення, винесене Загальним судом ЄС у справі T-216/15 *Dôvera Zdravotná Poist'ovňa v Commission* [137]. Після розгляду цієї справи Суд ЄС скасував зазначене рішення Європейської комісії. У справі *Dôvera* словацькі органи охорони здоров'я брали участь у певній конкуренції, існували пільги, на які мали право застраховані особи, а розмір внесків був встановлений національним законодавством. Система охорони здоров'я була спрямована на соціальну мету, застосовувався принцип солідарності, система функціонувала під наглядом держави. Суд ЄС постановив, що діяльність, яку здійснювали органи охорони здоров'я, не була економічною, оскільки: 1) вона була спрямована на соціальну мету; 2) принцип солідарності застосовувався під наглядом держави.

У рішенні у справі *Dôvera* Суд ЄС ще раз визначив комплекс критеріїв, які слід враховувати при оцінці того, чи є діяльність суб'єкта

господарювання економічною, чи неекономічною, і підтвердив необхідність проведення загальної оцінки програми. Суд ЄС перерахував ці критерії, які впливають із попередньої судової практики, наприклад: 1) чи спрямована ця програма на досягнення соціальної мети; 2) чи ґрунтується вона на застосуванні принципу солідарності; 3) чи є така діяльність прибутковою; 4) чи здійснюється ця діяльність під наглядом держави. З-поміж цих критеріїв Суд ЄС зробив особливий акцент на застосуванні принципу солідарності та існуванні нагляду держави та межі застосування нагляду держави в конкретній справі.

Ще один сектор економіки ЄС, в якому надається державна допомога – енергетика та захист довкілля. Виробництво енергії в ЄС відбувається через різноманітні джерела енергії: тверде паливо (переважно вугілля), природний газ, сира нафта, ядерна енергія та відновлювані джерела енергії (такі як гідро, вітрова та сонячна енергія). Впровадження стратегії ЄС щодо прогресивної декарбонізації енергетичного сектору через впровадження цільових показників відновлюваних джерел енергії, енергоефективності та викидів парникових газів привела до значних позитивних результатів.

Надання державної допомоги в секторі вугілля та сталі до 2003 року регулювалися Договором про Європейське співтовариство вугілля та сталі від 1951 року, термін дії якого закінчився. Відтоді державна допомога в цьому секторі оцінюється за звичайними нормами ДФЄС. Допомога для цього сектору вважалася допустимою у трьох випадках: 1) коли є потреба у виробництві відновлюваної енергії; 2) для компенсації нестабільних витрат та 3) для допомоги на порятунок. Для першого типу допомоги переваги очевидні: допомога в цьому секторі може підвищити рівень захисту навколишнього середовища, якщо держави-члени використовують фінансову допомогу для створення стимулів на рівні підприємства, щоб досягти вищого рівня захисту навколишнього середовища, ніж це вимагається відповідно до стандартів ЄС, або для посилення захисту

навколишнього середовища за відсутності відповідних стандартів ЄС». У разі нестабільних витрат держава компенсувала довгострокову допомогу, надану підприємствам до лібералізації сектору. Як і багато інших сектори, які були розглянуто в цьому підрозділі, енергетичний сектор у минулому був під державною монополією, а наразі він є лібералізованим.

27 січня 2022 року Європейська комісія офіційно прийняла нові Керівні принципи щодо державної допомоги для клімату, охорони навколишнього середовища та енергетики [138]. Ці Керівні принципи 2022 року замінили Керівні принципи щодо державної допомоги в галузі охорони навколишнього середовища та енергетики, які діяли з 2014 року. Нові керівні принципи 2022 року охоплюють нові цілі Зеленої угоди ЄС щодо скорочення на 55% чистих викидів парникових газів у порівнянні з рівнями 1990 року до 2030 року та нейтральності вуглецю до 2050 року. Було підраховано, що досягнення нової цілі до 2030 року вимагатиме 390 мільярдів євро додаткових щорічних інвестицій у порівнянні з рівнями 2011-2020 років. Очевидно, що інвестиції неможливо охопити лише приватним сектором, а отже, вимагатимуться державні інвестиції.

Європейська комісія оцінюватиме допомогу відповідно до Керівних принципів 2022 року лише в ситуаціях, коли допомога ще не підпадає під винятки Загального регламенту про групові винятки, оскільки останній дозволяє надавати допомогу в межах певних обсягів допомоги без необхідності контролю з боку Комісії. Примітно, що Загальний регламент про групові винятки наразі переглядається, щоб привести його у відповідність із цілями Європейської зеленої угоди та доповнити Керівні принципи щодо державної допомоги для клімату, охорони навколишнього середовища та енергетики.

Керівні принципи 2022 року покликані забезпечити узгодженість із відповідним законодавством та стратегією ЄС у сфері охорони навколишнього середовища та енергетики, серед іншого через припинення надання субсидій на викопне паливо, що найбільше забруднює довкілля.

Такий крок вжито з огляду на те, що позитивна оцінка Комісії відповідно до норм державної допомоги малоймовірна у світлі серйозного негативного впливу викопних палив на навколишнє середовище. Заходи, що передбачають нові інвестиції в природний газ, навряд чи будуть затверджені, якщо не буде доведено, що інвестиції сумісні з кліматичними цілями Союзу на 2030 і 2050 роки, що сприяють переходу від палива, що забруднює довкілля та може перешкодити ширшому розвитку екологічно чистих видів палива. Керівні принципи 2022 року також включають новий розділ про допомогу для закриття вугільних, торфових і сланцевих заводів для полегшення декарбонізації в енергетичному секторі.

Важливо охарактеризувати критерії, відповідно до яких Європейська комісія оцінює секторальну державну допомогу в галузі енергетики. В рамках аналізу позитивних умов для можливого дозволу надання державної допомоги, Європейська комісія проаналізує: 1) визначення економічної діяльності, якій сприяє цей захід, для підтримки зеленої економіки або для підвищення її стійкості та очікуваних переваг від допомоги на захист навколишнього середовища, включаючи пом'якшення наслідків зміни клімату або ефективне функціонування внутрішнього енергетичного ринку; 2) стимулюючий вплив допомоги, тобто чи спонукає ця допомога отримувача змінити свою поведінку, щоб здійснювати більш екологічно чисту економічну діяльність; 3) відсутність порушення будь-яких відповідних положень права ЄС, таких як, наприклад, положення, що обумовлюють надання допомоги прямо чи опосередковано походженням матеріалів або обладнання.

В рамках аналізу негативних умов для можливого дозволу надання державної допомоги, Європейська комісія проаналізує: 1) необхідність державного втручання, тобто чи усуває допомога неспроможність ринкового регулювання, що перешкоджають досягненню достатнього рівня захисту навколишнього середовища або ефективного внутрішнього енергетичного ринку; 2) доцільність допомоги, тобто чи не можна

(достатньо) досягти цілі за допомогою альтернативних заходів (наприклад, ринкових інструментів, таких як схема торгівлі викидами) або інструменту допомоги, що менш викривляє конкуренцію (наприклад, надання авансу, що підлягає поверненню, а не надання прямого гранту); 3) пропорційність допомоги, тобто чи обмежується допомога необхідним мінімумом, тобто чистими додатковими витратами («розривом фінансування»), необхідними для досягнення мети заходу допомоги; 4) прозорість допомоги, тобто чи належно оприлюднено інформацію про таку допомогу; 5) уникнення неналежного негативного впливу допомоги на конкуренцію та торгівлю, враховуючи негативний вплив на конкурентів, які також діють на екологічно чистій основі; 5) зваження позитивних та негативних наслідків допомоги, з особливим акцентом на стійкості діяльності та, зокрема, на тому, що вона не завдавала значної шкоди екологічним цілям.

### 2.3 Незначна допомога в праві ЄС

Доктринальне підґрунтя функціонування інституту державної допомоги окреслено, зокрема, наведеними нижче вченими. С. Ленер підкреслює, що державна допомога є інструментом державного втручання в ринок [139]. Проте визначено, що державна допомога є лише одним із видів державного втручання. Зокрема, Ж. Алмуній підтверджує, що субсидія чи інший захід «стають державною допомогою лише тоді, коли вони дають перевагу компаніям на вибірковій основі» [140]. Крім того, інші втручання, крім державної допомоги, також не підпадають під контроль Комісії, оскільки дії держави можуть бути необхідні для належного функціонування та економіки. Державна допомога, зокрема, використовується державами-членами як інструмент для зміни певної або очікуваної ринкової поведінки, для зміни цін і заохочення чи перешкоджання певній діяльності. Незначна державна допомога – це державна допомога, яка вважається допустимою для конкуренції на внутрішньому ринку.

З огляду на необхідність раціонального та ефективного функціонування інституту державної допомоги не про всі заходи здійснюється повідомлення до Європейської комісії. Повідомленню підлягає лише допомога, яка відповідає всім критеріям ч. 1 ст. 107 ДФЄС, що само по собі є обмеженням зобов'язання щодо повідомлення про державну допомогу, оскільки воно виключає допомогу, яка не відповідає всім критеріям.

Механізм *de minimis* в ЄС застосовується не тільки до інституту державної допомоги. Цей механізм також застосовується у сфері публічних закупівель та свобод внутрішнього ринку ЄС. Однак до ухвалення Регламенту № 1998/2006 про застосування статей 87 і 88 ДФЄС до незначної державної допомоги [141] було незрозуміло, чи буде застосовуватися механізм *de minimis* до державної допомоги чи ні, беручи до уваги, що ч. 1 ст. 107 ДФЄС не містить прямих підстав для

застосування механізму *de minimis*; ба більше, Суд ЄС суд не дуже прихильно ставився до механізму *de minimis*.

Хоча Суд у 1970 році у справі Комісія проти Франції [142] непрямо натякнув, що сума допомоги є важливою та в принципі погодився, що незначна допомога не підпадає під дію ч. 1 ст. 107 ДФЄС, у 1987 році у справі «Франція проти Комісії» [143]. Суд вирішив, що обставини, за яких було надано допомогу, мають більше значення, ніж її масштаб. На цьому також наголошує К. Квіглі [76]. А. Ферчіч наголошує, що в цьому контексті особливо підкреслюють надлишок продуктивності та високий рівень ринкової конкуренції, для яких необхідний високий рівень економічної ефективності та низькі витрати [57].

З іншого боку, Комісія визнала норму *de minimis* у сфері державної допомоги ще в 1992 році за умови дотримання певних критеріїв. Це визнання було спірним з правової точки зору, що спричиняло постійні дилеми. Але зрештою у 1998 році було ухвалено Регламент про незначну допомогу. Статтею 109 ДФЄС Раду уповноважено «визначати умови, за яких має застосовуватися ч. 3 ст. 108, і категорії допомоги, звільнені від цієї процедури». Саме на основі цього положення Рада прийняла Регламент, що забезпечує умови для впровадження державної допомоги суб'єктам господарювання.

Цим Регламентом було визначено порогові значення обсягу державної допомоги: якщо допомога надається у меншому обсязі, ч. 1 ст. 107 ДФЄС не застосовується, а також відповідні заходи, про які не потрібно повідомляти Комісію. Механізм *de minimis* ґрунтується на припущенні, що невеликі обсяги допомоги, як правило, не впливають на ринкову конкуренцію та торгівлю між двома чи більше державами-членами.

У статті 1 цього Регламенту Комісії надано повноваження оголошувати за допомогою нормативних актів, що певні категорії допомоги «мають бути сумісними зі спільним ринком і не підлягають

вимогам щодо повідомлення ч. 3 ст. 108 ДФЄС». Спочатку серед категорій допомоги, які звільнялися від обов'язку повідомлення, були: допомога на користь малих і середніх підприємств; дослідження та розвиток; охорона навколишнього середовища; працевлаштування та навчання. Комісія вперше скористалася цим повноваженням у 2001 році, ухваливши Регламент про допомогу на навчання [144], Регламент про незначну державну допомогу (*de minimis*) [145] і Регламент про державну допомогу малим і середнім підприємствам [146].

Відповідно до Аддінди Сенаеве, механізм незначної державної допомоги і блокових винятків розширюють можливості для децентралізованого застосування та реалізації норм державної допомоги [147]. Це пояснюється тим, що за допомогою них стає можливим надання допомоги без проходження централізованої процедури затвердження та тому, що, як наслідок, вони змінюють роль усіх сторін, залучених до системи контролю за державною допомогою.

По-перше, Регламенти про незначну державну допомогу та блокові функціонують так, що Комісія не зобов'язана систематично визначати, чи є допомога допустимою для конкуренції, тобто, Комісія не повинна заздалегідь аналізувати програми державної допомоги перед їх впровадженням. Щодо заходів, охоплених цими Регламентами, від Комісії просто очікується, що вона виконуватиме свою загальну функцію моніторингу *ex post*.

По-друге, роль національних судів більше не обмежується застосуванням визначення державної допомоги, щоб перевіряти дотримання ч. 3 ст. 108 ДФЄС; судді також повинні перевіряти, щоб фактично надання незначної державної допомоги відповідало закріпленим умовам та механізмам на рівні ЄС. Нарешті, у такий спосіб конкурентів заохочують і очікують, що вони активно та уважно слідкуватимуть за будь-якою державною допомогою, яку надають їх конкурентам, і що вони оскаржуватимуть будь-яку потенційно незаконно надану державну

допомогу в національних судах, які повинні будуть застосовувати Регламент, щоб ухвалити рішення, чи відповідну державну допомогу надано згідно з умовами надання незначної державної допомоги.

Крім того, для раціонального використання ресурсів ЄС було реалізовано ще одне обмеження обсягу зобов'язання щодо повідомлення через ухвалення Регламенту про незначну державну допомогу [148], який автоматично звільняє від обов'язку повідомлення багатьох заходів державної допомоги. Регламенту про незначну державну допомогу був ухвалений Комісією, а не Радою, а правовою підставою для його ухвалення стала стаття 2 Процесуального регламенту. Комісія на основі свого досвіду розгляду справ про державну допомогу встановила, що незначні суми допомоги не спотворюють конкуренцію, і, таким чином, повинні вважатися такими, що не відповідають усім критеріям ч. 1 ст. 107ДФЄС. При цьому Л. Бланко відзначає, що справжня причина ухвалення Регламенту про незначну державну допомогу полягає в тому, щоб скоротити тягар розгляду всіх заходів, оскільки це здається формулюванням ч. 3 статті 108ДФЄС, що сьогодні було б неможливим [43].

Ф. Ніколайдес підкреслює, що причина ухвалення Регламенту про загальні блокові винятки та Регламенту про незначну державну допомогу, які виключають зобов'язання повідомляти про певну допомогу Європейській комісії – звільнити Європейську комісію від аналізу певних заходів державної допомоги [149].

К. Смирнова зазначає, що незначна допомога (так зв. допомога *de minimis*) може не справляти впливу на внутрішній ринок ЄС та на торгівлю між державами-членами. Практика інститутів ЄС свідчить про регулярне ухвалення регламентів, які фіксують певні фінансові критерії для визначення незначної допомоги [27].

Під дію Регламенту про незначну державну допомогу 2013 року (чинний наразі, який відповідно замінив положення Регламенту 1998 року)

підпадають заходи, які мають обмежений вплив на конкуренцію та торгівлю всередині ЄС через: 1) їх обсяг і масштаб, або 2) через загальні позитивні наслідки для реалізації спільної європейської політики, як-от сприяння екологічним проектам.

Допомога в розмірі до 300 000 євро для одного отримувача протягом трьох фінансових років автоматично звільняється і вважається сумісною з ч. 1 ст. 107 ДФЄС. Ця порогова сума нижча, ніж очікувалося учасниками консультацій [150]. Однак це доводить, що Європейська комісія хоче більше уваги сконцентрувати на великих державних проектах і дозволити допомогу малим місцевим проектам, які не спотворюють конкуренцію в ЄС. Цей диверсифікований підхід узгоджується з принципом солідарності, який також слід враховувати, коли розглядаються витрати на місцеві соціальні послуги, такі як житло та медичні послуги [64]. До 2013 року могли виникати проблеми з огляду на співіснування Регламенту про незначну допомогу для послуг загального економічного інтересу та Регламенту про незначну допомогу, яка застосовувалася горизонтально до всіх галузей (втрата чинності – 2013 рік). Наразі застосовується єдиний Регламент про незначну допомогу, що встановлює загальне максимальне порогове значення (300 000 євро протягом будь-яких трьох фінансових років).

Загальна норма про незначну державну допомогу вже не така проста, якщо цю норму застосовують в інших підзаконних актах, особливо в нормах про ПЗЕІ; також це пов'язано з труднощами, які виникають під час оцінки загального кумулятивного обсягу допомоги, яку отримали отримувачі, які створені як дочірні компанії материнської компанії в кількох державах-членах. Регламент про незначну державну допомогу застосовується до надання державної допомоги в кожній державі-члені, надаючи можливість материнській компанії максимізувати доступне державне фінансування в ширшому географічному діапазоні через використання дочірніх компаній.

Комісія включила пропозицію щодо центрального реєстру незначної державної допомоги, наданої в кожній державі-члені, але це не було реалізовано. Натомість, згідно зі статтею 6 Регламенту 1407/2013, отримувачі незначної державної допомоги зобов'язані звітувати про отриману допомогу, і держава-член повинна гарантувати, що загальна сума незначної державної допомоги не перевищуватиме відповідні максимальні порогові значення.

Механізм незначної державної допомоги не застосовуватиметься до будь-якої допомоги, що виходить за рамки відповідного Регламенту про незначну державну допомогу. Це пов'язано з тим, що Суд ЄС не визнав загального положення *de minimis*. Тобто, якщо державна допомога не надається відповідно до Регламенту про незначну державну допомогу, заборона, викладена у ч. 1 ст. 107 ДФЄС та вимога щодо повідомлення про державну допомогу, що закріплена у ч. 3 ст. 108 ДФЄС, застосовуються навіть до дуже невеликих заходів із надання державної допомоги. Це узгоджується з практикою Суду щодо попереднього законодавства *de minimis*, зокрема, у справах T-298/97 тощо. *AlzettaMauro v Commission* [151], C-372/ 97 *Italy v Commission* ECR I-3679 [152] та інших.

При цьому існує відмінність ставлення Суду ЄС та підходу Європейської комісії щодо незначної державної допомоги. Суд ЄС неодноразово підтверджував, що навіть дуже невелика сума наданої державної допомоги може спотворити конкуренцію та вплинути на торгівлю між державами-членами. Про це, зокрема, свідчить справа C-310/99 *Italy v Commission* [153]. У справі T-214/95 *VlaamseGewest v Commission* Суд ЄС наголосив, що навіть якщо переваги отримувача допомоги обмежені, конкуренція спотворюється, хоча й меншою мірою [154]. У справі T-55/99 *SETM v Commission*, Суд ЄС дійшов такого висновку: необхідності довести, що вплив на конкуренцію та міждержавну торгівлю є значним або суттєвим [155].

У справі Eventech [156]. Суду справедливості було запропоновано переглянути його підхід до незначної державної допомоги. Наглядовий орган ЄАВТ подав подання у цій справі, закликаючи Суд ЄС відійти від усталеної судової практики, згідно з якою «не існує такого занадто низького порогу», щоб він не відповідав вимозі щодо впливу на міждержавну торгівлю. Але генеральний адвокат Вал зазначив, що це, можливо, передчасно, і цю точку зору підтвердив Суд ЄС.

Один із можливих викликів щодо використання максимальних порогових значень – це особливості транскордонної діяльності суб'єктів господарювання, підрозділи яких діють у різних державах-членах. Як альтернативу тесту на локалізм пропонують, наприклад, більше уваги звертати на те, чи впливає захід на торгівлю між державами-членами. Це пов'язано з тим, що багато місцевих послуг можуть перевищувати максимальні порогові значення незначної державної допомоги, але вони все одно підпадають під дію норм державної допомоги, хоча при цьому не впливають на транскордонну торгівлю.

Це питання певною мірою діє в спеціальних нормах, що стосуються ПЗЕІ. Однак, враховуючи фактор чимдалі більшої комерціалізації державних послуг, Суд ЄС дотримується точки зору, що резервування таких секторів за місцевими підрядниками порушить правила вільної торгівлі та Суд ЄС не схильний виносити державну допомогу на такі послуги «за дужки» сфери контролю за державною допомогою винятково з міркувань місцевого характеру діяльності суб'єктів господарювання. Також існують певні занепокоєння держав-членів про те, що норми недостатньо гнучкі та застосовуються механічно. Наприклад, захід може бути нижче максимальних порогових значень незначної державної допомоги в ЄС, але на такі заходи все одно поширюватиметься внутрішній контроль за державною допомогою, і навіть якщо немає відчутного впливу на торгівлю між державами-членами, захід може бути антиконкурентним на національному рівні.

Важливо відзначити особливості надання незначної державної допомоги в кризові періоди для економіки, зокрема, під час пандемії COVID-19. У Тимчасових положеннях про державну допомогу [157] закріплено можливість кумулювання допомоги у формі прямих грантів, авансів, що повертаються, або податкових переваг, або гарантій за кредитами, або страхування короткострокового експортного кредиту із незначною державною допомогою.

Щодо законодавства про незначну державну допомогу, Суд ЄС застосував свою позицію щодо відсутності обов'язкових наслідків для «м'якого права». Наприклад, у справі Expedia [158]. Суд ЄС вказав на необов'язковий характер Повідомлення комісії щодо незначної державної допомоги як для конкурентійних відомств, так і для судів держав-членів, і тому дійшов висновку, що «повідомлення Комісії, такі як повідомлення про незначну державну допомогу, не є обов'язковими для держав-членів.

Проте слід зазначити, що процес децентралізації, якому сприяли ці законодавчі реформи, не повністю усунув процесуальну роздвоєність, яка не дає національним судам повноцінних повноважень оцінювати заходи державної допомоги. Причина цьому – не стільки обмежена сфера дії регламентів про незначну державну допомогу і блокові винятки, які охоплюють дуже значну частину обсягу заходів державної допомоги, що надається щороку в ЄС, а радше асиметричний характер повноважень, які ці регламенти надають національним судам.

Дійсно, регламенти про незначну державну допомогу та блокові винятки уповноважують національні суди дозволяти впровадження тих заходів, які відповідають умовам, що визначені в цих регламентах. Коли ці заходи дійсно відповідають умовам, національні суди можуть, таким чином, винести остаточне рішення щодо процесуальної та матеріальної законності надання державної допомоги без будь-яких консультацій з Комісією. Але це повноваження діють лише в одному напрямку у тому сенсі, що вони діють лише щодо підтвердження можливості

запроваджувати заходи державної допомоги. Це пов'язано з тим, що ані регламент про незначну державну допомогу, ані регламент про блокові винятки не уповноважують національні суди скасовувати рішення про надання державної допомоги на через суттєві обставини (тобто, визнавати її недопустимою для спільного ринку). Як тільки національні суди доходять висновку, що є порушення регламентів, вони повертаються до своєї стандартної ролі в системі контролю за державною допомогою, яка полягає в оцінці процесуальної законності надання державної допомоги та передачі справ на розгляд Комісії, коли справа стосується ухвалення рішення щодо їх допустимості на спільному ринку по суті.

Доцільно розглянути механізм застосування інституту незначної державної допомоги. З практичної точки зору до застосування інституту незначної допомоги суб'єкти господарювання в ЄС вдаються лише як до останнього варіанту, якщо неможливо забезпечити кваліфікацію заходу відповідно до затвердженої програми державної допомоги або блокових винятків. Це важливо з огляду на такі міркування:

Суб'єкт господарювання може отримувати фінансування *de minimis* з кількох джерел, і через це максимальні порогові обсяги державної допомоги можуть швидко вичерпатися, і тому сума незначної державної допомоги, на яку має право суб'єкт господарювання, буде обмеженою.

Застосування механізму незначної державної допомоги може бути складним на практиці з точки адміністрування процесів, пов'язаних з наданням такої допомоги, а особливо це стосується визначення попередніх рівнів фінансування, яке надавалося через механізм незначної державної допомоги, яку отримав відповідний суб'єкт господарювання.

Тому варто проаналізувати приклади ситуацій, коли найраціональніше застосовувати механізм надання незначної державної допомоги: 1) звичайні операційні витрати, якщо покрити їх неможливо за будь-якими іншими механізмами реалізації допустимої державної допомоги; наприклад: підтримка операційних витрат; 2) програми, в яких

зі стратегічної точки зору вважають за доцільне надавати більш інтенсивну підтримку, ніж це було б дозволено за будь-якими відповідними нормами державної допомоги; 3) наприклад, програми державної допомоги, в яких забезпечують підтримку для участі у торгових ярмарках, що більша за 50%.

Наступна важлива складова функціонування механізму незначної державної допомоги – це відповідність встановленим адміністративним вимогам. Адміністративні вимоги, які повинні дотримуватися надавачі та отримувачі державної допомоги, залежать від конкретних обставин: 1) якщо надавач надає державну допомогу отримувачу безпосередньо, або через програму державної допомоги, або як індивідуальну допомогу; або 2) якщо надавач надає державну допомогу сторонній організації, яка буде реалізовувати програму державної допомоги від імені надавача.

Якщо допомога надається отримувачу безпосередньо надавачем, то необхідно пересвідчитися, що отримувач має право на отримання незначної державної допомоги. Відповідність такому критерію більш раціонально визначити через принцип винятки. Тобто, перелічені нижче заходи не охоплюються незначною державною допомогою: 1) допомога в секторах рибальства та аквакультури, як це передбачено Регламентом Ради (ЄС) № 104/2000; 2) допомога, пов'язана з первинним виробництвом сільськогосподарської продукції, як зазначено в Додатку 1 до ДФЄС; 3) допомога, пов'язана з переробкою та маркетингом сільськогосподарської продукції, якщо розмір допомоги встановлюється на основі ціни або кількості таких продуктів, закуплених у первинних виробників або випущених на ринок відповідними підприємствами; якщо допомога надається за умови часткової або повної передачі первинним виробникам. 3) допомога, що надається для діяльності, яка пов'язана з експортом, включаючи фінансування створення дистриб'юторських мереж в інших державах-членах або третіх країнах; 4) допомога, що залежить від використання вітчизняних товарів замість імпортованих; 5) допомога на

придбання вантажних автомобільних транспортних засобів, що надається суб'єктам господарювання, які здійснюють вантажні автомобільні перевезення за найм або за винагороду; 6) підтримка, яка надається фірмам у скрутному становищі у формі позик або гарантій.

Також надавач повинен пересвідчитися, що допомога, яку він надає, не перевищує загальні максимальні порогові значення незначної державної допомоги відповідно до Регламенту про незначну державну допомогу, яка надається суб'єкту господарювання. Стандартний інструмент підрахування, чи буде надання допомоги перевищувати порогове значення, відбувається через отримання інформації від отримувача допомоги про іншу незначну державну допомогу, яку він отримав протягом поточного та останніх двох фінансових років. З метою належного фіксування даних таку інформацію надають в письмовій формі.

Також максимально точно визначають обсяги незначної державної допомоги, яку планують надавати. Не завжди виходить визначити точний рівень підтримки, який буде надано на початку (наприклад, якщо заплановано, що реалізація заходу триватиме 1 рік, але на практиці це може реалізуватися в більш короткий чи довгий проміжок часу). З цією метою фіксують інформацію, що підтверджує фактичний рівень допомоги, наданої наприкінці проєкту. Доречна практика щодо цього – включати запит на цю інформацію у форми заявки, щоб надавачі допомоги могли оцінити відповідний масштаб заходів та щоб їм не доводилося окремо зв'язуватися із суб'єктами господарювання, яким планують надавати державну допомогу.

В рамках визначення обсягу незначної державної допомоги враховують таке. Максимальні порогові значення незначної державної допомоги поширюються на загальну суму незначної державної допомоги для одного одержувача (тобто кожна окрема юридична особа) з усіх джерел. Але допомогу, надану в рамках будь-якого іншого механізму надання державної допомоги (блокове винятки, повідомлена програма

державної допомоги або рішення про те, що захід не є державною допомогою), не потрібно брати до уваги, якщо ця державна допомога була спрямована на різні види прийнятних витрат.

Якщо суб'єкт господарювання класифіковано як пов'язаний суб'єкт господарювання (як визначено відповідно до критеріїв відповідно до визначення малих або середніх підприємств у Рекомендації Комісії 2003/361/ЄС), тоді групу пов'язаних суб'єктів господарювання слід розглядати як єдиний суб'єкт господарювання для цілей застосування положень про незначну державну допомогу, і вся незначна державна допомога, яку отримує пов'язаний суб'єкт господарювання, враховується під час розрахунку максимальних порогових значень.

Якщо відбулося злиття двох або більше суб'єктів господарювання, слід враховувати загальну суму незначної державної допомоги, яку отримав кожен із суб'єктів господарювання, щодо яких відбулося злиття, протягом звітного періоду, щодо нового суб'єкта господарювання не застосовується підхід «з чистого листа» щодо незначної державної допомоги.

Максимальні порогові значення незначної державної допомоги застосовується незалежно від форми допомоги (наприклад, прями гранти/субсидовані послуги) або мети надання незначної державної допомоги. Також не має значення, чи фінансується допомога повністю або частково за кошт ресурсів ЄС (наприклад, структурних фондів).

Якщо до надавача надходить запит про надання незначної державної допомоги, який перевищує максимальні встановлені порогові значення, незначна державна допомога не може надаватися ні повністю, ні частково (навіть якщо за умови часткового надання незначної державної допомоги максимальні порогові значення не будуть перевищені).

Незначна державна допомога має бути виражена як грошова дотація, а всі фінансові індикатори мають бути виражені у сумі бруто, тобто до вирахування податків чи інших зборів. Незначну державну допомогу

заборонено кумулювати з іншою державною допомогою, яка спрямована на ті самі прийнятні витрати, якщо в результаті такої кумуляції відбудеться перевищення інтенсивності допомоги, яка встановлена Загальним регламентом про блокові винятки або рішенням, ухваленим Європейською комісією щодо цього виду державної допомоги.

Якщо незначну державну допомогу надають кількома траншами, її необхідно обраховувати на дату надання письмової пропозиції. Для такого обрахування використовують відсоткову ставку, яку встановлено Європейською комісією. Якщо незначну державну допомогу надають у формі, що відрізняється від гранту, (наприклад, субсидовані послуги), суму допомоги необхідно розрахувати та виразити як еквівалентну суму гранту у грошовій формі.

Отримувач незначної державної допомоги повинен отримати письмове повідомлення про те, що: 1) вони отримують незначну державну допомогу; 2) суму допомоги, яку надавачу планують надати, що виражена як валовий еквівалент (брутто), тобто до вирахування податку або інших зборів; 3) у повідомленні повинно міститися пряме посилання на Регламент про незначну допомогу 2013 року.

В рамках надання незначної державної допомоги також забезпечено механізм моніторингу надання незначної державної допомоги необхідно переконатися, що виконують вимоги моніторингу державної допомоги. Для цього запроваджують систему моніторингу підтримки, яка надається відповідно до Регламенту про незначну державну допомогу, зокрема: 1) детальну інформацію про незначну державну допомогу, наданої відповідно до Регламенту про незначну державну допомогу, повинна зберігатися протягом 10 років з дати надання допомоги в рамках індивідуальної допомоги або програм допомоги.

Для моніторингу необхідні такі елементи: 1) сума незначної державної допомоги, яку отримав отримувач у поточному та попередніх двох фінансових роках); 2) назва отримувача та програми державної

допомоги; 3) суму та дату надання незначної державної допомоги; 4) будь-яка інша інформація, необхідна для того, щоб підтвердити виконання умов Регламенту. Європейська комісія може вимагати від держав-членів ЄС протягом 20 робочих днів надати достатню інформацію, щоб довести дотримання умов Регламенту про незначну державну допомогу.

Якщо незначну державну допомогу надано сторонній організації, яка від імені надавача реалізовуватиме програму такої державної допомоги, надавач повинен переконатися, що організація, яка реалізовуватиме програму державної допомоги, має необхідні механізми та дотримується процедур, закріплених у Регламенті про незначну державну допомогу. Ці процесуальні вимоги не відрізняються від вимог, якщо надавач надає допомогу безпосередньо отримувачу, без залучення сторонньої організації.

Таким чином, стороння організація повинна надати деталі про систему моніторингу щодо наданої незначної допомоги, що надається відповідно до Регламенту про незначну державну допомогу.

Інститут незначної державної допомоги відіграє важливу роль, оскільки це – один із видів допомоги, що вважається сумісним із ринком. Але при цьому встановлено конкретні критерії, відповідно до яких заходи вважаються незначною державною допомогою. Питання незначної допомоги нерозривно пов'язано з функціональним підходом та операційною ефективністю спрямування ресурсів національних конкуренційних відомств та Європейської комісії, а саме – надання їм можливості зосередитися на важливіших справах і не витратити ресурси на справи, що не мають впливу на рівні масштабу ЄС.

## Висновки до Розділу 2

У ДФЄС визначено загальний принцип заборони надання державної допомоги, недопустимості надання державної допомоги, якщо вона «спотворює або загрожує можливим спотворенням конкуренції, якщо вона створює переваги для певних суб'єктів господарювання або виробництва певних товарів, і це впливає на торгівлю між державами-членами». З огляду на об'єктивне тлумачення статті ч. 1 107 ДФЄС державна допомога буде тлумачитися як несумісна з внутрішнім ринком незалежно від цілей або причин надання допомоги. При аналізі заходу допомоги важливі його наслідки.

Незважаючи на загальну заборону надання державної допомоги, за деяких умов втручання держави є необхідним для належного функціонування та справедливої економіки. Таким чином, відповідно до Договору, існує можливість реалізації низки стратегічних цілей, для яких надання державної допомоги може вважатися сумісним з внутрішнім ринком. В ЄС існує механізм блокових винятків, незначної державної допомоги та спеціальних секторальних механізмів. На рівні первинного законодавства ЄС ті заходи державної допомоги, які підпадають під положення ч. 2 ст. 107 і ч. 3 ст. 107 ДФЄС, звільняються або можуть звільнитися від заборони надання державної допомоги. Правова основа для цих винятків закріплена в ч. 1 ст. 107 ДФЄС.

В трьох підпунктах частини 2 статті 107 ДФЄС містяться три категорії заходів допомоги, які автоматично вважаються сумісними з внутрішнім ринком, якщо щодо кожної з них дотримано передумови, викладені у цій статті. Допустимість державної допомоги за частиною 2 статті 107 ДФЄС є автоматичною, а це означає, що якщо умови, викладені у відповідних підпунктах, задоволені, Комісія не має дискреційних повноважень, а може ухвалити єдине рішення – визнати захід допомоги сумісним із внутрішнім ринком.

Навпаки, види допомоги, які охоплюються частиною 3 статті 107 ДФЄС, передбачають застосування Європейською комісією дискреційних повноважень. Така природа оцінки допустимості походить від слова «може», що міститься в першому реченні частини 3 статті 107 ДФЄС. Правовим наслідком застосування цієї нормативно-правової бази є те, що Комісія може застосовувати свої дискреційні повноваження при оцінці сумісності заходу допомоги з внутрішнім ринком. Відповідно до судової практики, це широке дискреційне право, яке надається Європейській комісії щодо оцінки ч. 3 ст. 107 ДФЄС, включає «комплексну економічну, соціальну, регіональну та галузеву оцінку». Перегляд таких рішень Комісії Судом ЄС можливий лише для перевірки законності здійснення цього повноваження. Це означає, що Суд ЄС не може замінити аргументацію Комісії, а може лише перевірити, чи не припустилася Комісія помилки через явну помилку або зловживання повноваженнями у своєму рішенні.

Інші положення Договору або норми, що містяться у вторинному законодавстві ЄС, можна вважати винятками із загальної заборони, що міститься в ч. 1 ст. 107 ДФЄС, оскільки вони мають схожу природу дії: вони передбачають способи звільнення заходів державної допомоги від загальної заборони. Це відбувається через визнання їх сумісними з внутрішнім ринком відповідно до умов, включених до кожного з таких нормативно-правових актів.

Відповідно до пп. 2 і 3 ч. 2 ст. 108 ДФЄС, Рада має повноваження дозволяти конкретні заходи допомоги, які Комісія визнала несумісними з внутрішнім ринком. Також дозволяється надання незначної державної допомоги, яка, з огляду сум, які надаються, не спотворює конкуренцію, а також винятки, що містяться в Регламенті про блокові винятки, який передбачає умови для допустимості допомоги в цілих галузях економіки.

Таким чином, Європейська комісія може ухвалити нормативно-правову базу, яка встановлюватиме сумісність певних категорій державної допомоги з первинним законодавством ЄС, якщо такі категорії допомоги

відповідають певним умовам. Відповідно до нормативно-правової бази, визначеної ДФЄС і відповідними Регламентами Ради, Європейська комісія відіграє ключову роль в аналізі існуючої допомоги та в ухваленні рішень про плани надання або зміни допомоги.

Основним елементом удосконаленого економічного підходу, який застосовує Комісія, є критерій балансу. Ідея критерію полягає в тому, що Комісія перевіряє наявність позитивного впливу допомоги, а також доцільність, пропорційність і стимулюючий вплив допомоги, щоб забезпечити збалансованість цих позитивних напрямків впливу порівняно з негативними наслідками, які може спричинити надана допомога. Щоб запобігти негативним невинуватим викривленням конкуренції, Європейська комісія перевіряє наявність інших інструментів та механізмів допомоги, що менш викривлюють чи спотворюють конкуренцію для того, щоб досягти того ж результату.

Секторальна допомога, яка надавалася конкретним галузям промисловості, використовувалася як в минулому, так і наразі як інструмент сприяння розвитку слабких галузей економіки в ЄС. З огляду на статистичні дані та тенденції можна дійти висновку, що допомога окремим секторам зменшується. Комісія також встановила критерії, на основі яких держави-члени можуть надавати допомогу конкретним галузям промисловості, які можуть бути найвигіднішими. На думку Комісії, допомога має бути обмежена за інтенсивністю та часом і поступово повністю припинитися; зрештою, допомога має допомагати вирішувати проблеми, а не підтримувати небажаний ринковий клімат. Нарешті, це не повинно поширювати проблеми, які існують в одній державі, на інші держави-члени.

Протягом багатьох років існування інституту державної допомоги в ЄС Комісія запровадила галузеві рекомендації щодо умов, за яких допомога буде вважатися виправданою та сумісною з внутрішнім ринком. Однак при цьому слід відзначити, що в самому Договорі передбачено

правову основу для обґрунтування надання галузевої допомоги: п. 1 ч. 3 ст. 107 ДФЄС визначає сумісною з внутрішнім ринком «допомогу для сприяння розвитку певних видів господарської діяльності». Проте стаття недостатньо деталізована, щоб містити конкретні критерії, за якими будуть оцінюватися заходи для конкретних галузей. Саме цю прогалину первинного законодавства ЄС може заповнити або виправити м'яке право.

Секторальна державна допомога поширюється на такі галузі, як сільське господарство, їжа та рибальство; сільське господарство, лісове господарство та сільські зони; електронні комунікації; широкосмугові мережі; фінансові послуги; фільми та аудіовізуальні твори; інформаційно-комунікаційні технології; спорудження кораблів; повітряний транспорт; залізничний транспорт; фармацевтичні послуги та послуги з охорони здоров'я; поштові послуги; професійні послуги; спорт.

Надання незначної державної допомоги наразі врегульовано Регламентом № 1407/2013. Допомога в розмірі до 300 000 євро для одного отримувача протягом трьох фінансових років автоматично звільняється і вважається сумісною з ч. 1 ст. 107 ДФЄС. Механізм незначної державної допомоги ґрунтується на припущенні, що невеликі обсяги допомоги, як правило, не впливають на ринкову конкуренцію та торгівлю між двома чи більше державами-членами. Механізм незначної державної допомоги розширює можливості для децентралізованого застосування та реалізації норм державної допомоги. Регламент про незначну державну допомогу функціонує так, що Комісія не зобов'язана систематичного визначати, чи є допомога допустимою для конкуренції, тобто, Комісія не повинна заздалегідь аналізувати програми державної допомоги перед їх впровадженням. Від Комісії просто очікується, що вона виконуватиме свою загальну функцію моніторингу *ex post*.

Роль національних судів більше не обмежується застосуванням визначення державної допомоги, щоб перевіряти дотримання ч. 3 ст. 108 ДФЄС; судді також повинні перевіряти, щоб фактично надання незначної

державної допомоги відповідало закріпленим умовам та механізмам на рівні ЄС. Нарешті, у такий спосіб конкурентів заохочують і очікують, що вони активно та уважно слідкуватимуть за будь-якою державною допомогою, яку надають їх конкурентам, і що вони оскаржуватимуть будь-яку потенційно незаконно надану державну допомогу в національних судах, які повинні будуть застосовувати Регламент, щоб ухвалити рішення, чи відповідну державну допомогу надано згідно з умовами надання незначної державної допомоги.

З практичної точки зору до застосування інституту незначної допомоги суб'єкти господарювання в ЄС вдаються лише як до останнього варіанту, якщо неможливо забезпечити кваліфікацію заходу відповідно до затвердженої програми державної допомоги або блокових винятків, адже суб'єкт господарювання може отримувати фінансування *de minimis* з кількох джерел, і через це максимальні порогові обсяги державної допомоги можуть швидко вичерпатися, і тому сума незначної державної допомоги, на яку має право суб'єкт господарювання, буде обмеженою.

Питання незначної допомоги нерозривно пов'язано з функціональним підходом та операційною ефективністю спрямування ресурсів національних конкуренційних відомств та Європейської комісії, а саме – надання їм можливості зосередитися на важливіших справах і не витратити ресурси на справи, що не мають впливу на рівні масштабу ЄС.

## РОЗДІЛ 3.

### РОЛЬ ПРАВА ЄС В СТАНОВЛЕННІ ТА ФУНКЦІОНУВАННІ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННІ НОРМ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ

#### 3.1. Генезис становлення інституту державної допомоги в Україні в контексті міжнародного співробітництва та європейської інтеграції

Генезис становлення інституту державної допомоги в Україні нерозривно пов'язаний із міжнародним співробітництвом та прагненням України долучитися до міжнародної спільноти, адже передумови формування нормативно-правової бази щодо державної допомоги, інституційного механізму та правозастосовної практики поставали із міжнародних угод на різних рівнях міжнародного права та участі в міжнародних організаціях, що зобов'язували Україну вживати заходи з метою регулювання спрямування державних ресурсів на підтримку суб'єктів господарювання.

Наразі міжнародні зобов'язання щодо контролю державного втручання в ринкове регулювання, в тому числі елементів державної допомоги містяться в договорах, стороною яких є Україна. А саме, йдеться про: 1) Генеральну угоду з тарифів і торгівлі 1994 р. як одну з багатосторонніх угод-додатків до Угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 р.; 2) Угоду про сільське господарство як одну з багатосторонніх угод-додатків до Угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 р.; 3) Угоду про субсидії та компенсаційні заходи як одну з багатосторонніх угод-додатків до Угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 р.; 4) Договір про заснування Енергетичного Співтовариства 2005 р.; 5) Угоду про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ 2011 р.; 6) Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 р.

Слід взяти до уваги передумови виникнення таких міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною з огляду на її намір бути членом міжнародної організації та отримувати переваги, що породжуються таким членством або іншими формами міжнародного співробітництва. Перш за все, належний контроль за державним втручанням в ринкову економіку, зокрема, у формі державної допомоги – важлива складова створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання та є основоположною передумовою забезпечення економічної конкуренції. Інституту державної допомоги, таким чином, ніколи не існувало до взяття незалежною Україною на себе відповідних зобов'язань; насправді, до цього складалася зовсім протилежна ситуація з огляду на багаторічне панування командно-адміністративної економічної системи. Таким чином, інститут державної допомоги, її моніторингу та контролю в Україні будувався «з нуля».

Т. Некрасова так характеризує статус інституту державної допомоги в правовій системі України: практична реалізація інституту державної допомоги спрямована на те, щоб задовольнити доволі широкий спектр загальнодержавних інтересів; при цьому в законодавстві закріплено різноманітні цілі надання державної допомоги в широкому колі суспільних відносин [24]. Отож, інститут державної допомоги пронизує широке розмаїття правових відносин між суб'єктами господарювання.

Примітно, що контроль державної допомоги у контексті, описаному вище, розпочався із зобов'язань України на рівні універсального міжнародного права щодо втручання держави в ринкові відносини; таке регулювання не було настільки детально регламентованим, як відповідний механізм державної допомоги в Європейському Союзі. Слід пам'ятати, що з огляду на серйозні розходження позицій США та Європейських співтовариств щодо державного втручання в економічну діяльність, положення ГАТТ щодо субсидій (статті VI та XVI) не містили чіткого нормативного закріплення форм втручання держави в ринкові відносини; відповідно, не було напрацьовано чітких підходів щодо реагування на таке

втручання в рамках роботи Органу СОТ з вирішення спорів. Така ситуація була зумовлена політичними та економічними міркуваннями.

В ГАТТ зовсім не було закріплено поняття субсидій. Стаття XVI містить два розділи: (А) – Загальні положення про субсидії та (Б) – Додаткові положення про експортні субсидії. В розділі щодо загальних положень про субсидії йшлося про обов'язок повідомлення в письмовій формі про застосування будь-якої субсидії, в тому числі будь-якої форми підтримання доходу чи ціни за умови, що це має прямий або опосередкований вплив на експорт відповідного товару з країни, що застосовує таку субсидію, або на імпорт такого товару. Встановлювався також обов'язок повідомити про обставини, що стали причиною потреби в такому наданні субсидій. Отже, ми бачимо обов'язок повідомлення *ex post*, а не *ex ante*, що характерно для підходу СОТ щодо регулювання державного втручання. Належно налагодженого механізму реагування на таке державне втручання як такого не було.

Положення Розділу А статті XVI ГАТТ закріпило обов'язок обговорення на вимогу іншої заінтересованої сторони/сторін можливість обмеження субсидування, якщо таке субсидування або завдає, або ж створює загрозу завдати серйозну шкоду інтересам інших сторін. Положення Розділу В статті XVI ГАТТ присвячено експортним субсидіям: було підтверджено їх шкідливий вплив на сторін Угоди, порушення їхніх звичайних комерційних інтересів, а також той факт, що експортні субсидії можуть ускладнити досягнення цілей ГАТТ. Йшлося про зобов'язання уникати експортних субсидій на первинні товари та якнайскоріше припинення експортних субсидій на товари, крім первинних та зобов'язання періодичного проведення перегляду застосування положень ГАТТ щодо субсидій.

Можна зробити висновок, що підвалини міжнародно-правового регулювання державного втручання в ринкові відносини було закладено в ГАТТ: зазначалося поняття субсидій, підтримання доходу/ціни; було

введено поняття завдання/створення загрози завдання серйозної шкоди; містилося зобов'язання проведення обговорень щодо потенційного обмеження субсидування, що свідчить про недосконалу нормативну базу та повну відсутність багатостороннього інституційного механізму для регулювання спорів щодо впливу субсидій.

Саме з початком Уругвайського раунду багатосторонніх переговорів, за наслідками якого було ухвалено Угоди про субсидії та компенсаційні заходи (1994) та створено СОТ, може йтися мова про формування дієвого міжнародно-правового механізму реагування на державне втручання в ринкову економіку, яке до цього переважно підпадало під внутрішньодержавне регулювання. Як зазначають Хорлік і Кларк [63] режим регулювання, запроваджений в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи, є «значним покращенням» порівняно з його попередниками, адже в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи наведено визначення субсидії, викладено детальні стандарти розслідувань компенсаційних заходів та встановлено дієвий механізм реагування на відповідні явища органом з вирішення спорів СОТ.

Таке зростання значення державного втручання привернуло увагу міжнародного співтовариства на різних рівнях. Отже, Угода про субсидії та компенсаційні заходи функціонує в рамках Світової організації торгівлі на глобальному рівні. Це міжнародно-правовий документ, до якого можуть звернутися країни, але цей механізм функціонує лише після того, як держава заявляє про невідповідність, а процедури попереднього повідомлення не передбачаються. Хоча Світова організація торгівлі має широку прецедентну практику щодо застосування Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, у неї є одна особливість. Світова організація торгівлі є платформою для порушення спору *postfactum*, тобто країни можуть спробувати отримати заходи торгового захисту лише після того, як вони заявляють про невідповідність заходу держави-члена Угоді про субсидії та компенсаційні заходи.

В Угоді про СОТ визнається, що роль субсидій може бути особливо важливою, якщо йдеться про програми економічного розвитку країн, що розвиваються. Також особливу увагу приділено трансформації централізованої планової економіки до ринкової. Угода про субсидії та компенсаційні заходи визначає основні компоненти (або критерії), яким повинен відповідати захід, щоб його класифікувати як субсидію.

Перший вид заходів, які можна класифікувати як субсидію – може йтися про фінансову допомогу, яку надають на території держави-члена СОТ уряд чи державна установа (public authority). В цьому контексті, зокрема, може йтися про такі заходи уряду, як, скажемо, пряме надання коштів (direct transfers of funds). Прикладом такої практики є надання грантів, позик або вливання капіталу. Ця категорія також охоплює потенційні прямі перекази коштів або взяття державою на себе певних зобов'язань (наприклад, коли держава в особі уряду, Міністерства фінансів або іншого органу виступає гарантом за кредитами, які надаються на території держави-члена СОТ). Субсидіями в значенні права СОТ також вважаються такі дії або така бездіяльність, коли уряд відмовляється від отримання прибутку або не витребує прибуток, який уряд звичайно отримує (наприклад, заходи фіскального стимулювання, скажемо, податкові кредити).

Також питання субсидій стає актуальним, якщо уряд надає товари та послуги, які не підпадають під категорію загальної інфраструктури, або якщо уряд закупає товари чи послуги. Ці заходи підпадають під визначення субсидії в рамках СОТ. Під класифікацію субсидій в значенні права СОТ підпадає також ситуація, коли уряд здійснює платежі в рамках певної програми фінансування, або якщо уряд дає приватній установі доручення чи віддає наказ здійснювати одну чи більше функцій, які за звичайних обставин здійснюються урядом. Тобто, йдеться про те, що практика використання такої установи урядом зовсім не схожа на загальну практику уряду у схожих ситуаціях, тобто приватна установа отримує

нетипові для звичайної діяльності економічних операторів доручення чи накази від уряду.

В значенні Угоди СОТ про субсидії та компенсаційні заходи субсидією вважатиметься також підтримка отримання доходів або підтримка цін чи надання пільг (незалежно від форми таких заходів), при цьому робиться посилання на статтю XVI ГАТТ. Слід мати на увазі, що відповідно до положень статті XVI ГАТТ, звільнення товарів, призначених для експорту, від мит або податків, які зазвичай стягуються з подібних товарів, якщо вони призначені для внутрішнього використання, або зменшення розміру таких мит чи податків на суму, що не перевищує нарахованої суми, не буде вважатися субсидією.

За результатами правового аналізу та поглибленого дослідження міждисциплінарних та міжпредметних зв'язків у рамках правової науки, економічних дисциплін та політичних факторів і стратегій та напрямків діяльності поняття субсидії можна підсумувати як одну із форм соціальної діяльності [30], що дає економічні переваги, які надалі впливають на конкурентне середовище на ринку.

Об'єктивні критерії та умови класифікацій заходів як субсидій відповідно до визначень, які містяться в Угоді СОТ та практики Органу з вирішення спору за природою є нейтральними і не призводять до надання переваг одному суб'єкту господарювання на шкоду іншими; ба більше, регулювання субсидій є економічним за своєю природою та підлягає горизонтальному застосуванню.

Ці норми СОТ є першими міжнародними зобов'язаннями, які лягли в основу створення інституту державної допомоги в Україні, адже до цього з огляду на історичні фактори, такі як функціонування командно-адміністративної системи економіки, для України регулювання втручання держави в економіку було не просто нетипово, а кардинально суперечило економічному ладу.

Україна вступила до СОТ у 2008 році. У рамках Угоди СОТ система моніторингу та контролю державного втручання в економічну діяльність та ринкове регулювання була покликана на обмеження конфліктів в міжнародних торгових відносинах, у тому числі у відносинах з ЄС, оскільки ЄС та його держави-члени також є сторонами цієї Угоди. Частина четверта статті XVI Угоди СОТ містить положення, що кожен член несе зобов'язання вжити заходи для того, щоб забезпечити відповідність нормативно-правової бази держави та відповідних адміністративних процедур зобов'язанням згідно з угодами, які додаються до Угоди про заснування СОТ. Однією з таких угод-додатків є Угода про субсидії та компенсаційні заходи, яка фактично забороняє надання субсидій (крім винятків, передбачених Угодою про сільське господарство). Угода про субсидії та компенсаційні заходи визначає субсидії, які є де-юре або де-факто умовними експортні показники (наприклад, коли йдеться про те, що уряди надають прямі субсидії суб'єктам господарювання або в певних галузях економіки залежно від рівня експортних показників їх діяльності; валютних або будь-яких інших дій чи практик, результатом яких є надання експортних премій; внутрішні тарифи на транспортування та фрахт для експортних поставок, надані або встановлені на умовах, більш вигідних, ніж для перевезень по країні тощо).

Угода формує правові засади для вжиття заходів з боку держав-членів СОТ з метою забезпечення протидії негативному впливу субсидій на ціноутворення, продуктивність тієї чи іншої галузі економіки та держави чи міждержавних об'єднань в цілому. Концепція субсидій СОТ і концепція заходів допомоги ЄС схожі, але водночас між ними існують суттєві відмінності. В принципі, в рамках СОТ усі заходи, які, на думку держави-члена, є субсидіями в значенні Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, можуть призвести до подання такою державою-членом позову до Органу з вирішення справ дій та можливого застосування компенсаційних заходів, якщо такі заходи суперечать

нормативно-правовій базі СОТ та негативно впливають на торгівлю. У режимі СОТ заходи оцінюються *ex post facto*, тоді як в ЄС контроль державної допомоги є *ex ante*, тобто превентивним. У режимі СОТ держави часто вживають заходів проти субсидій на вимогу певних секторів економіки. Запровадження ефективного моніторингу та превентивного контролю державної допомоги відповідно до стандартів ЄС дозволяє обмежити низку ризиків, спричинених підходом СОТ до субсидій. Таким чином, можна зробити висновок, що існувало розуміння необхідності більш комплексного підходу до інституту державної допомоги в Україні.

Яскравим прикладом запровадження відповідної правової бази із закріпленням вимог конкуренції є ЄАВТ та Угода про асоціацію [25]. Ці угоди характеризуються досить широким підходом до впровадження конкретних норм, що регулюють відносини конкуренції між сторонами, фактично поширюючи *acquis* ЄС щодо конкуренції на правопорядок в Україні.

Перша преференційна угода, яку Україна уклала після вступу до СОТ, – Угода про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ. Цю угоду було підписано 24.06.2010 у м. Рейк'явік; чинності вона набрала 01.06.2012.

Угода ЄАВТ охоплює: 1) формування та застосування зони вільної торгівлі, що спрямована на лібералізацію умов торгівлі товарами та надання послуг, а також на усунення існуючих бар'єрів у відповідних галузях торгівлі та залучення інвестицій для економічного зростання (ст. 1.1); 2) конкретні норми та формулювання щодо визначення походження товарів (стаття 2.2), які в багато в чому схожі чи повторюють відповідні норми, які закріплено в Стокгольмській угоді про створення ЄАВТ; 3) скасування всіх мит та еквівалентних митам зборів та податків, які застосовувалися до імпортованих товарів держав-членів ЄАВТ або ж України (стаття 2.3). Ба більше, закріплено заборону на запровадження та

застосування нових мит та зборів, що за природою є еквівалентами мит до імпортованих товарів; 4) встановлення та регулювання прав і обов'язків Сторін в частині субсидій та компенсаційних заходів, яке закріплено в статтях VI та XVI ГАТТ 1994 року, а також Угоді про створення СОТ стосовно предмета субсидій та компенсаційних заходів. При цьому важливо відзначити, що це не охоплює права та обов'язки, про які йдеться у пункті 2 статті 2.13.

Таким чином, Угода про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ по суті дублює вимоги, встановлені щодо субсидій, які викладено в Угоді СОТ про субсидії та компенсаційні заходи. Висновку щодо такої інкорпорації доходить і К. Смирнова: «Стосовно правового регулювання надання державної допомоги, Угода про ЄАВТ інкорпорує положення угоди СОТ щодо субсидій та компенсаційних заходів, як це чітко зазначено у ст. 16» [21].

В рамках розгляду формування інституту державної допомоги в Україні в контексті міжнародного співробітництва та європейської інтеграції важливо зазначити, що на енергетичному ринку питання регулювання конкуренції також є надзвичайно актуальним. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства (ДЕС) передбачає формування норм, спрямованих на забезпечення невикривленої конкуренції, що чітко закріплено в якості одного із пріоритетних завдань вищезазначеного енергетичного співтовариства (ст. 2 ДЕС).

У 2011 році Україна стала договірною стороною ДЕС. Стаття 18 ДЕС містить положення, що будь-яка державна допомога, надання якої спотворює або становить загрозу спотворення конкуренції, підтримуючи окремі суб'єкти господарювання або шляхом надання підтримки на певні енергетичні ресурси, призводить до неналежного функціонування Угоди, а тому така державна допомога повинна бути визнана несумісною. Причиною такого нормативно-правового регулювання є те, що така державна допомога може мати негативний вплив на торгівлю

енергетичними ресурсами, а також тими матеріалами, які транспортуються за допомогою відповідних мереж. При цьому йдеться про торгівлю зазначеними товарами між Сторонами ДЕС. З цієї причини в ДЕС закріплено умову проведення оцінки заходів, що можуть потенційно становити державну допомогу, відповідно до тих критеріїв, які застосовуються для аналогічних цілей в ЄС.

З погляду нормотворчості важливо додати те, що в статті 18, як і в додатку III до ДЕС закріплено прямі посилання на первинне законодавство ЄС – норми про державну допомогу, які викладені в ст. 106-107 ДФЄС. З цього можна зробити висновок, що ДЕС прямо заборонено надання такої державної допомоги, яка є несумісною із внутрішнім ринком ЄС. При цьому слід відзначити, що заборона надання державної допомоги не є абсолютною, адже заходи, що можуть становити державну допомогу, оцінюються на основі вищезазначених критеріїв.

Положення статті 18 ДЕС має пряме застосування щодо всіх заходів, які потенційно можуть містити ознаки державної допомоги та відповідних програм, що мають місце в Договірних Сторонах ЄСТ. Ці положення статті 18 ДЕС діють починаючи з дати приєднання до ДЕС відповідної держави; при цьому примітно те, що жодні додаткові перехідні періоди не застосовуються. Це означає, що зазначені положення щодо України діють з 1 лютого 2011 року). Окрім прямих посилань на первинне законодавство ЄС, для забезпечення виконання зобов'язань в контексті енергетичного співтовариства, які випливають із ДЕС, в статті 6 ДЕС закріплено, зокрема, що Договірні Сторони будуть вживати усі необхідні для цього заходи, загальні чи конкретні.

Тобто, виходячи з аналізу положень ДЕС в частині нормативно-правового регулювання заходів, що містять державну допомогу, та положення на забезпечення виконання положень договору, на Україну покладено зобов'язання імплементувати положення про державну допомогу, які містяться в ДЕС, а також та забезпечити правозастосування

в частині заборони надання державної допомоги, яка не відповідає критеріям, встановленим в правовому порядку ЄС та що міститься у ч. с статті 18 ДЕС. При цьому важливо відзначити, що на рівні ДЕС на Україну покладено лише зобов'язання виконувати відповідні положення про державну допомогу, які випливають з міжнародних договорів, але в тексті ДЕС не міститься положень, які зобов'язують Україну розробити та ухвалити законодавство про державну допомогу на національному рівні.

При цьому варто звернути увагу на те, що вплив ДЕС на формування інституту державної допомоги в Україні не обмежився винятково рівнем нормативно-правового регулювання.

22 квітня 2014 року Секретаріатом Енергетичного співтовариства було ініційовано процедуру врегулювання спору, який стосувався невиконання з боку України положень ДЕС [159]. Позиція Секретаріату полягає в тому, що Україна не забезпечила виконання взятих нею на себе зобов'язань відповідно до ДЕС. Така позиція обґрунтовується тією обставиною, що нею не було розроблено та ухвалено нормативно-правову базу, яка забороняє недопустиму державну допомогу. Ба більше, ще одна причина такої позиції – Україна не вжила заходів для дотримання цієї заборони. Секретаріатом було відзначено, що таке зобов'язання своїм наслідком має зобов'язання створити інституції та процедури, завдяки яким можливо забезпечити дотримання заборони надання державної допомоги суб'єктам господарювання. З огляду на те, що надання державної допомоги може викривити конкуренцію та мати негативний вплив на торгівлю енергоносіями на транскордонному рівні, контроль над державною допомогою відіграє надзвичайно важливу роль для формування регіонального енергетичного ринку, яке відбувається на в умовах неспотвореної конкуренції.

Генезу становлення інституту державної допомоги важливо прослідкувати через аналітичні матеріали, опубліковані Секретаріатом Енергетичного співтовариства. У річному звіті Секретаріату ЄС про

виконання від 22 листопада 2022 року [160]. щодо діяльності АМКУ як органу, уповноваженого щодо питань державної допомоги, зазначено, що «У звітному періоді Україна прийняла Критерії оцінки сумісності державної допомоги суб'єктам господарювання з охорони навколишнього середовища, які також включають допомогу на високоефективну когенерацію, ефективні системи централізованого теплопостачання, енергоефективність та енергетичну інфраструктуру». Оцінка Антимонопольного комітету України як органу державної допомоги була оцінена на рівні 45% зі 100%. Такий показник можна пояснити тим, що під час воєнного стану функціонування інституту державної допомоги призупинено. Зокрема, у Звіті зазначено: «Після вторгнення РФ в Україну до Закону про державну допомогу суб'єктам господарювання було внесено зміни, згідно з якими під час дії воєнного стану надання державної допомоги дозволено, а зобов'язання повідомляти про державну допомогу призупинено» [36].

При цьому слід відзначити, що загальна оцінка АМКУ як конкуренційного відомства відповідно до Звіту Секретаріату ДЕС становить 95% зі 100%; це – найвищий показник серед діяльності конкуренційних відомств держав у сфері енергетики, які оцінювали.

Наразі варто розглянути генезу становлення інституту державної допомоги на національному рівні через призму проаналізованих вище міжнародно-правових зобов'язань, які взяла на себе Україна щодо інституту державної допомоги.

На думку Д. Чернікова, модернізацію системи державної допомоги суб'єктам господарювання хронологічно можна поділити на 4 етапи, які мають відповідні характеристики. Перший етап: переважання принципів та підходів радянської адміністративно-командної системи, які передбачали прямі бюджетні асигнування суб'єктам господарювання; цей етап тривав до 2000 року.

Другий етап: запровадження програмно-цільового методу надання державної допомоги, що характеризується певними рисами модернізації, цей етап тривав до 2005 року. Серед рис, які свідчать про зрушення на користь модернізації, свідчить ухвалення Закону України «Про державні цільові програми», що передбачав залучення профільних міністерств для надання бюджетних асигнувань, а відтак було проведено структурний аудит, аналіз та перегляд великого розмаїття заходів державної підтримки.

На думку Чернікова, третій етап, а саме протягом 2005-2010 років, позначився більш інтенсивними зусиллями, що були спрямовані на економічну інтеграцію України до міжнародних організацій з економічною метою, а тому відбулося масштабне скорочення обсягів надання державної підтримки. При цьому не було вжито стратегічних заходів щодо модернізації логіки та робочих процесів надання державної підтримки, через що утворилися «мозаїки» з ліберальних та неререформованих пострадянських підходів до надання державної підтримки суб'єктам господарювання. Позитивною рисою цього етапу було формування нормативно-правової бази, яка закріплювала норми, покликані обмежити вплив державного втручання в економіку, щоб не допустити спотворення конкуренції, у законодавстві того часу не було закріплено механізму, за допомогою якого можна було б оцінити реальний вплив заходів підтримки на економічну конкуренцію; ба більше, розглянути допустимість таких заходів щодо конкуренції та погодити, змінити або заборонити їх на той час було неможливо. Ще один недолік, який характерний цьому етапу становлення моніторингу та контролю за державною допомогою – відсутність уніфікованих критеріїв та стандартів щодо оцінки заходу на предмет наявності вигоди, яку отримує суб'єкт господарювання, хоча на той час і існувала доволі розгалужений механізм аудиту діючих програм державної підтримки та їх структури. Через такі реалії різні галузі економіки конкурували за отримання найбільшого обсягу державних ресурсів, не було встановлено єдиної нормативно-правової бази, на основі

якої державна допомога могла надаватися, а тому тенденція розбалансування та одночасного існування елементів підходів командно-адміністративної економіки та ринкової економіки продовжувалася.

Четвертий етап варто було б визначити у хронологічних рамках з 2011 до 2014 років, що закінчився підписанням Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. За цього періоду було характерне більше тяжіння до систематизації механізмів надання державної допомоги, спроби запровадити підхід на основі критеріїв, визначення пріоритетних галузей економіки, яким може надаватися підтримка. Також цьому етапу більш характерне збільшення питомої ваги гарантій за зобов'язаннями на протипагу прямим бюджетним «вливанням» у суб'єкти господарювання. Ще одна характерна риса цього періоду – запровадження горизонтальних форм підтримки, а також подальше удосконалення механізмів та інструментів аналізу державної допомоги, що надається.

Питання щодо гармонізації та наближення законодавства України про державну допомогу, а також контролю за наданням державної допомоги та її моніторингу з відповідними нормативно-правовими актами в ЄС було порушено в Плані дій «Україна – Європейський Союз». Це питання також було включено до Порядку денного в рамках заходів для асоціації України та ЄС для того, щоб провести необхідну підготовку та сприяти вжиттю відповідних заходів для того, щоб надалі зробити можливою реалізацію рамкових та загальних норм про державну допомогу, які на той час було інкорпоровано до правової системи України через міжнародно-правові зобов'язання, що містилися у відповідних договорах. Основний акцент у зазначених документах полягав у тому, щоб створити передумови для розробки нормативно-правової бази в Україні на національному рівні та ухвалити відповідні закони та нормативно-правові акти.

Серед іншого, розробку законодавства про державну допомогу було закріплено як елемент Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки

«Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». В цьому документі йшлося також про «державну допомогу підприємствам реального сектору економіки», але основний акцент на державній допомозі суб'єктам господарювання було зроблено у підрозділі «Міжнародна інтеграція та співпраця». Для досягнення поставлених у програмі цілей важливим елементом було «провести секторальні реформи й адаптацію законодавства та практики до норм ЄС у рамках створення ЗВТ з ЄС», що охоплювало розробку законодавства про державну допомогу. Практичні кроки на реалізацію цього завдання охоплювали, зокрема, заходи, спрямовані на підготовку комплексних програм секторальних реформ та початок їх реалізації. Це мало забезпечити дерегуляцію бізнесу, позитивні тенденції щодо розвитку підприємництва, що стало б можливим на основі розробки та реалізації стратегії про надання державної допомоги, її ефективного використання суб'єктами господарювання, а також моніторингу.

При цьому варто зауважити, що проект основного нормативно-правового акту на національному рівні, що регламентує питання державної допомоги, було передано до Верховної Ради України ще у 2012 році, тобто, до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Йдеться про проект Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Примітно відзначити, що розробка цього законопроекту відбувалася за активного залучення міжнародної технічної допомоги.

Зокрема, у 2011 році почали проводити низку заходів, спрямованих на підготовку до ухвалення законодавства у сфері державної допомоги. Організаторами та фасилітаторами виступили: Посольство Великої Британії в Україні, Представництво ЄС в Україні; Міністерство закордонних справ України та інші органи й установи у сфері міжнародного співробітництва.

Під час вжиття підготовчих заходів було розроблено проект плану інституційних реформ щодо галузі державної допомоги; належну увагу

було приділено оцінці потреб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які уповноважені опікуватися питаннями, що мають стосунок до моніторингу та контролю за наданням державної допомоги. Саме результати такого оцінювання потреб лягли в основу Плану інституційної реформи щодо моніторингу та контролю за державною допомогою. Під час роботи над зазначеним документом також важливу роль відігравали звіти міжнародних експертів за результатами проведених місій.

Під час роботи над законопроектом про державну допомогу було залучено широке коло органів державної влади та міжнародних партнерів, зокрема, представники Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також Міністерства економічного розвитку і торгівлі України долучилися до проведення відповідних консультацій щодо законопроекту про державну допомогу суб'єктам господарювання. При цьому важливу роль у всьому процесі відігравав Антимонопольний комітет України.

Отже, з наведеного вище можна зробити такий висновок: передумовою формування інституту державної допомоги в Україні стало виконання зобов'язань за міжнародним правом – як загального рівня, так і в процесі європейської інтеграції. При цьому саме заходи на виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС стали основним поштовхом для формування національного законодавства, становлення інституційної системи та формування правозастосування щодо державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні, що буде детальніше досліджено у наступному розділі.

### **3.2 Особливості впровадження інституту державної допомоги в Україні відповідно до Угоди про асоціацію: нормативно-правове регулювання, інституційний механізм**

Слід зазначити, що одна з ключових тенденцій, яка сприяла запровадженню інституту державної допомоги в Україні – європеїзація правової системи України. При цьому важливо підкреслити: європеїзація не обмежується винятково *acquis* Європейського Союзу. На думку Гердегена, належне висвітлення механізмів, моделей і форм впливу на українську правову систему права не тільки ЄС, а й Ради Європи, ОБСЄ є необхідним, позаяк договірна система ЄС нерозривно пов'язана з правовими системами цих організацій [19]. Ба більше, відповідно до Радаеллі, європеїзацію класифікують на два типи – «жорстку» і «м'яку» [77] Майр же зазначає, що це – два «обличчя» [66] європеїзації. Відповідно до О. Радишевської [32], «жорсткій» європеїзації характерно транспонувати ідеї, норми, процедурні засади, стандарти і стратегічні парадигми регіональних європейських організацій до їхніх держав-членів через спеціально визначені для цього механізми, тоді як «м'яка» європеїзація правової системи відбувається завдяки механізмам перенесення та запозичення стилю поведінки органів державної влади та інших задіяних сторін, вміння розділяти правові цінності та впроваджувати їх на різних рівнях, довіряти європейським партнерам і співпрацювати з ними, самостійно пристосовуватися до викликів глобалізаційного світу. Всі ці складові сприяють тому, що відбувається «м'яка» європеїзація на національному рівні.

Але оскільки найсуттєвіший вплив на формування інституту державної допомоги в Україні справили саме міжнародно-правові зобов'язання України, які вона взяла на себе на шляху до Європейського Союзу, необхідно відзначити знаковий статус цих зобов'язань та детально проаналізувати їх.

Для інституту державної допомоги більш характерна «жорстка» європеїзація. Це пов'язано з багаторічними кардинальними відмінностями регулювання втручання держави в економіку до набуття Україною незалежності. Проаналізовані в цьому розділі положення міжнародних договорів – це саме інструменти «жорсткої» європеїзації, метою яких було запровадити на національному рівні правової системи України норми, що встановлюють ліміти втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання. Приклади «жорсткої» європеїзації – це міжнародно-правові зобов'язання у відповідних угодах, що встановлюють нормативно-правові засади функціонування інституту державної допомоги в Україні. «Жорстка» європеїзація також охоплює розвиток інституційної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо питань державної допомоги та формування правозастосовної практики в цій сфері.

Натомість «м'яка» європеїзація набагато менш характерна для інституту державної допомоги. Деякі її елементи можна прослідкувати у комунікаційній діяльності щодо цілей запровадження інституту державної допомоги в Україні, тобто, наголошення на важливості самоадаптації до європейських бізнес-процесів та кращих практик із різних міжнародних організацій та асоціацій, самостійного вивчення передового досвіду уповноважених органів з питань державної допомоги в рамках різних організацій на європейському рівні. Отже, «м'яка» європеїзація інституту державної допомоги в Україні – це розвиток відповідних цінностей та усвідомлення важливості професійною спільнотою і їх поширення серед зацікавлених сторін.

В контексті аналізу впливу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на становлення інституту державної допомоги в Україні важливо також провести компаративний аналіз норм про державну допомогу та механізмів їх застосування у міжнародному договорі, що передував Угоді про асоціацію. В Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і

Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року [4] визначено засади регулювання інституту державної допомоги. Зокрема, цьому питанню присвячений Розділ VI (містить регулювання у сфері конкуренції, захисту інтелектуальної, промислової і комерційної власності, а також співробітництва в галузі законодавства).

В контексті аналізу впливу Угоди про Асоціацію доречно підкреслити, що у вітчизняній науковій літературі та серед обґрунтувань залучених органів та установ до 2014 року можна було зустріти точку зору, що під час кваліфікації заходу як державну допомогу чи ні слід враховувати мету заходу та охоплення суб'єктів господарювання. При цьому важливо пам'ятати, що в ЄС діє винятково функціональний підхід, що означає, що захід кваліфікують як державну допомогу незалежно від організаційно-правової форми, мети та способу надання допомоги. Такий підхід в Україні було закріплено з запровадженням Закону про державну допомогу суб'єктам господарювання 2014 року на виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, але на різних етапах становлення інституту державної допомоги панували різні точки зору щодо цього питання.

У ч. 2.2 та ч. 2.3 ст. 49 Угоди 1994 року викладено основні засади регулювання державної допомоги. Проаналізувавши відповідні положення, доходимо таких висновків: 1) встановлено зобов'язання «утримуватися» від надання будь-якої державної допомоги; 2) адресатів державної допомоги визначено як окремі суб'єкти господарювання чи виробництво товарів (при цьому із виробництва товарів виключено визначені у ГАТТ первинні товари); 3) зобов'язання «утримуватися» від надання будь-якої державної допомоги також встановлено щодо послуг. Спільна ознака перелічених вище категорій – те, що такі заходи спотворюють або ж є загроза, що вони можуть спотворити конкуренцію та наявність впливу між договірними сторонами.

При цьому, на відміну від Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС 2014 року, положення про державну допомогу, викладені в Угоді про

партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року, мали переважно рамковий характер та не визначали такі важливі компоненти, як: 1) надання державної допомоги з державних ресурсів; 2) перевагу, яку створюють заходи з надання державної допомоги для суб'єктів господарювання; 3) критерії допустимої для конкуренції державної допомоги. Ба більше, в у двох угодах різняться підходи до фактора впливу на торгівлю: в Угоді 1994 року вжито формулювання «якщо вони можуть впливати», а в Угоді 2014 року – «в якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами». Отже, елемент впливу конкретизовано. Також в Угоді 2014 року вже немає прив'язки до регулювання державної допомоги в рамках ГАТТ та в загальному визначенні державної допомоги деталізовано положення щодо послуг – додано специфіку послуг, а саме «послуги загального економічного інтересу» та «послуги, що мають характер прибуткової монополії».

Отже, частина статті 49 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року про державну допомогу, що складається із двох абзаців, містить лише загальні рамкові положення. При цьому не Угода не містить визначення державної допомоги, критеріїв допустимості, вимог щодо прозорості та тлумачення. Також в Угоді 1994 року не визначено інституційний механізм щодо реалізації державної допомоги. Загальний рівень регулювання в принципі можна порівняти з установчими договорами до укладання ДФЄС.

З огляду на такі особливості формування нормативно-правової бази щодо державної допомоги логічно, що в Україні до укладання Угоди про асоціацію не було ухвалено національне законодавство та не існувало уповноваженого органу з питань державної допомоги. Існування в правовій системі України норми Угоди 1994 року не справило ефекту «жорсткої» європеїзації, це було скоріше пов'язано із пристосуванням

правової системи держави, що нещодавно формально стала на шлях ринкової економіки, до самого концепту недопустимості свавільного надання підтримки певним суб'єктам господарювання. Однак фактично до укладання Угоди про асоціацію 2014 року, ухвалення плану дій на її виконання та надання міжнародної технічної допомоги й підтримки в галузі державної допомоги про кардинальні зрушення в підходах до регулювання втручання держави в економічну діяльність не йшлося.

Розділ 2 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС присвячений державній допомозі. В Угоді передбачено: надавати переваги або певним суб'єктам господарювання, що здійснюють економічну діяльність, або виробництву певних товарів за кошт державних ресурсів не відповідає умовам належного виконання Угоди про асоціацію, оскільки такі заходи можуть вплинути на торгівлю між Сторонами. Однак список заходів, що міститься у тій самій статті 262 передбачає види заходів, що є допустимими з належним функціонуванням Угоди про асоціацію. Стаття 263 передбачає вимоги прозорості щодо загального обсягу, видів та галузевого розподілу державної допомоги; надання додаткової інформації про окремі випадки державної допомоги, що впливає на торгівлю між Сторонами; використання державних коштів, і так далі. Розділ про державну допомогу також охоплює питання тлумачення; відносини з СОТ; сферу застосування; вітчизняну систему контролю за державною допомогою.

Проте слід пам'ятати, що положення про конкуренцію містить не лише розділ 2 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Положення про конкуренцію закріплені в інших статтях Угоди про асоціацію, присвячених окремим секторам, напр. поштовий і кур'єрський сектор, універсальні послуги, електронні комунікації, дефіцитні ресурси, фінансові послуги, державні закупівлі тощо. Основною метою таких положень є забезпечення заборони антиконкурентної практики та впровадження та правозастосування норм державної допомоги. Угода про асоціацію, як і

ДФЄС та ДЄС, містить загальну заборону на надання державної допомоги. Таким чином, Угода про асоціацію встановлює найважливіші матеріальні норми щодо державної допомоги. Варто зазначити, що ці норми мають надзвичайно комплексний характер і існує потреба в спеціальному механізмі імплементації та регулятивному механізмі на національному рівні для забезпечення належного дотримання Угоди про асоціацію.

Ба більше, кожна сторона Угоди про асоціацію повинна забезпечити прозорість державної допомоги, що надається, зокрема, за допомогою інструментів, викладених у статті 263 Угоди про асоціацію. Ці заходи спрямовані на забезпечення того, щоб жодна державна допомога не надавалася з порушенням або в обхід положень Угоди про асоціацію та не спричиняла викривлення торгівлі або загрози викривлення торгівлі.

Разом з тим, що стосується відносин із СОТ, Угода про асоціацію передбачає, що положення Угоди про асоціацію не обмежують право Сторін застосовувати торговельні засоби правового захисту чи інші відповідні антисубсидійні заходи чи врегулювати торгові суперечки відповідно до відповідних положень СОТ.

Стаття 266 Угоди про асоціацію визначає сферу застосування норм державної допомоги. Там зазначено, що положення Угоди про асоціацію щодо державної допомоги застосовуються до товарів і послуг, пов'язаних із заснуванням, послугами та електронною комерцією, відповідно до взаємно погодженого рішення про доступ до ринку. Проте товари, які підпадають під дію Додатку 1 до Угоди про сільське господарство СОТ, та інші субсидії, які підпадають під дію Угоди про сільське господарство, звільняються від застосування норм державної допомоги, які містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Отож, норми про державну допомогу суб'єктам господарювання не діють щодо галузі сільського господарства, хоча в державах-членах ЄС такі норми у сфері сільського господарства діють.

Під час порівняння положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та відповідні положення щодо втручання держави в економіку, які містяться в Угоді СОТ, слід особливу увагу звернути на ще таку відмінність в регулюванні: хронологія контролю, яка здійснюється щодо наданої суб'єктам господарювання державної допомоги. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС контроль за наданням державної допомоги має здійснюватися *ex ante*, що відповідає європейській моделі контролю за втручанням держави в економічну діяльність, тоді як у рамках СОТ контроль субсидій буде здійснюватися *ex post*.

Таким чином, положення Угоди про асоціацію майже ідентичні відповідним положенням, що містить ДФЄС. Відмінність між ними полягає в обсязі незначної державної допомоги (йдеться про обмеження обсягу державної допомоги у сфері транспорту та допомоги, що надається сільському господарству, а також у сферах рибальства та аквакультури).

Сфера застосування норм державної допомоги в Україні, які мають бути приведені у відповідність із законодавством ЄС, є комплексною. Виклик для України полягає в тому, що норми державної допомоги ЄС, до яких Україна має наблизити свій інститут державної допомоги, добре розроблені в процесі європейської інтеграції з 1959 року, тому всі показники контролю державної допомоги є дуже високими. Цілі та масштаби контролю за державною допомогою в ЄС є дуже складними та мультидисциплінарними, а терміни виконання Україною своїх зобов'язань у сфері державної допомоги ЄС-Україна є амбітними. Проте Україна має міжнародну технічну допомогу в реалізації вищезазначеної сфери та може вдатися до передового європейського досвіду.

На виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році було ухвалено Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Цим законом визначено основні засадничі принципи та механізми функціонування інституту державної допомоги. Цей закон в основному ґрунтується на *acquis* ЄС, що його напрацьовано протягом

багатьох десятиліть функціонування інституту державної допомоги в ЄС. На відміну від ДФЄС, де не міститься визначення державної допомоги, у ст. 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» надано визначення цього поняття. Примітно, що у визначенні не міститься критерію впливу на торгівлю між ЄС та Україною. Інші елементи державної допомоги визначено в законі.

При цьому одним із викликів щодо визначень фундаментальних понять є те, що відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» термін «суб'єкт господарювання» має визначатися відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції». Однак, термін «undertaking» в праві ЄС є автономним терміном, і визначення поняття суб'єкта господарювання, наведене в Законі України «Про захист економічної конкуренції», хоча і має спільні риси з терміном термін «undertaking» в праві ЄС, але не охоплює усі складові цього поняття. Те саме стосується того факту, що законодавство України про державну допомогу не містить визначення поняття «економічна діяльність».

Саме тому до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС включено статтю 264 щодо тлумачення понять, які стосуються державної допомоги. Це надзвичайно важливо з огляду на постійну еволюцію права ЄС та необхідності адаптації та апроксимації права України до права ЄС. Особливо важливу роль у цих процесах відіграють АМКУ та адміністративні суди, які уповноважені застосовувати правові норми щодо державної допомоги. При цьому вже є правозастосовна практика із посиленням на норми права ЄС, що свідчить про готовність органів влади України до необхідних змін. Але важливо забезпечити належні механізми та умови для постійного навчання, підвищення кваліфікації та доступу до дорадчої підтримки для відповідних органів та осіб, щоб забезпечити належну реалізацію нормативно-правової бази про державну допомогу із посиленням на *acquis* ЄС.

В цілому в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» визначено загальні принципи недопустимості державної допомоги для конкуренції, якщо іншого не визначено в цьому законі. Це дублює підхід ЄС до регулювання державної допомоги. Також в Законі «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» визначено категорії допомоги, які можуть бути визнані допустимими, зокрема, на основі критеріїв допустимості державної допомоги, які затверджує Кабінет Міністрів України, врегульовано питання нової державної допомоги (що включає два основні процесуальні механізми – повідомлення про державну допомогу та розгляд справи про державну допомогу), а також передбачено механізми протидії незаконній державній допомозі та неналежному використанню державної допомоги, зокрема, процедури повернення державної допомоги, недопустимої для конкуренції. Законом також визначено процедури щодо перегляду чинної державної допомоги та проведення моніторингу державної допомоги.

На рівні підзаконних нормативно-правових актів ухвалення актуальних та ефективних критеріїв для оцінки допустимості державної допомоги є життєво важливим питанням, оскільки існує загальна заборона на надання державної допомоги як в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, так і в національному законодавстві України щодо державної допомоги, якщо інші положення не містяться в законодавстві України, а саме нормативно-правових актах, що визначають критерії допустимості. Той факт, що критерії допустимості не ухвалені в певних секторах, є дуже шкідливим, оскільки за відсутності таких критеріїв захід буде оцінюватися відповідно до критеріїв ЄС, які можуть бути набагато суворішими, оскільки правила державної допомоги функціонують у ЄС протягом більш тривалого періоду і були неодноразово модернізовані для досягнення кращого ефекту, що, зокрема, включає жорсткі критерії. З іншого боку, в Україні норми державної допомоги почали застосовуватися лише з серпня 2017 року, і заходи, які певною мірою фінансуються державою, дійсно

необхідні для соціальних цілей. Таким чином, відсутність таких критеріїв може призвести як до заборони державної допомоги, так і до повернення незаконної державної допомоги, якщо критерії допустимості не будуть ухвалені. Державна допомога часто стосується чутливих сфер, тому необхідно ухвалити критерії та розрізнити, що допустимо для конкуренції, а що – ні. Разом з тим галузь матиме можливість отримати вигоду від заходів з реструктуризації чи ліквідації, і не буде зловживання державними коштами. Таким чином, усі зацікавлені сторони, пов'язані з такою економічною діяльністю, повинні вжити ефективних заходів для забезпечення ухвалення та виконання необхідних галузевих критеріїв сумісності.

Статтею 7 Закону Про державну допомогу суб'єктам господарювання передбачено можливість ухвалення АМКУ нормативно-правового акта, який звільнить від обов'язку повідомляти про нову державну допомогу певні групи надавачів категорій державної допомоги. По суті, ці положення Закону мають дублювати положення Загального регламенту про блокові винятки.

Проте невирішеним залишається питання щодо можливості оцінки тих категорій державної допомоги, які не охоплені/охоплені горизонтальними та галузевими критеріями. Для вирішення цього питання АМКУ розробив проєкт постанови КМУ «Про затвердження Загальних критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України», але вони ще не ухвалені.

Тому зацікавлені сторони мають об'єднати свої зусилля та ухвалити горизонтальні критерії. Поточна практика правозастосування в ЄС свідчить про значну тенденцію щодо застосування положень Загального регламенту про блокові винятки та зосередження уваги на справах, що дійсно мають значний вплив на конкуренцію. Це передовий досвід, який Україні слід застосувати, оскільки зараз під час правозастосування АМКУ

стикається з багатьма технічними нюансами у доволі дрібних справах, які вимагають часу та ресурсів. Навпаки, правозастосовна діяльність АМКУ має бути зосереджена на основних заходах та формуванні послідовних підходів до реалізації норм державної допомоги. Це сприятиме кращому сприйняттю зацікавленими сторонами процесу надання державної допомоги та усуне законодавчі та інституційні проблеми.

Таким чином, роль підзаконних актів у практиці правозастосування АМКУ є надзвичайно важливою, оскільки вони регулюють як матеріальні, так і процесуальні деталі застосування правил державної допомоги. Саме підзаконні акти визначають критерії допустимості, за якими АМКУ проводить оцінку заходів. У своїй правозастосовній практиці та роз'ясненнях АМКУ також регулярно застосовує законодавство та *acquis* ЄС. Важливо, щоб зацікавлені сторони щодо державної допомоги доклали необхідних зусиль для ухвалення необхідних галузевих і горизонтальних критеріїв допустимості.

Стаття 267 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає обов'язки України щодо внутрішньонаціональної системи контролю за державною допомогою. Для ефективного функціонування інституту державної допомоги необхідна не лише належна нормативно-правова база, а й інституційний аспект.

З погляду інституційного аспекту, Україна зобов'язана створити оперативно незалежний орган, якому надано повноваження, необхідні для повноцінного застосування статті 262 Угоди між Україною та ЄС протягом трьох років після набрання чинності Угодою про асоціацію. Повноваження такої установи охоплюють, серед іншого, повноваження надавати дозвіл щодо реалізації програм, які визначають умови надання державної допомоги та надання індивідуальної допомоги відповідно до критеріїв, визначених у статтях 262 та 264 Угоди про асоціацію, а також повноваження виносити рішення про повернення тієї державної допомоги, яку було надано незаконно. Таким чином, визначено найважливіші аспекти

повноважень установи, на яку покладено обов'язок щодо моніторингу та контролю державної допомоги. Іншим аспектом повноважень установи є те, що будь-яку нову державну допомогу повинні надавати у відповідності до положень статей 262 і 264 Угоди про асоціацію протягом одного року з дати створення відповідного органу. Але після запровадження воєнного стану в Україні до Закону про державну допомогу суб'єктам господарювання було внесено зміни, відповідно до яких обов'язки щодо нотифікації було призупинено.

Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», що його ухвалено у 2014 році на виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, визначено цей уповноважений орган – Антимонопольний комітет України. Законом також детальніше визначено повноваження АМКУ (далі – АМКУ), перелік нормативно-правових актів, що розробляються та приймаються АМКУ та Кабінетом Міністрів України, основні процесуальні норми (порядок подання та розгляду повідомлень про нову державну допомогу, а також порядок розгляду справ, перевірки незаконної державної допомоги та нецільового використання державної допомоги, повернення незаконної державної допомоги, несумісної з конкуренцією, перегляд існуючої державної допомоги, реєстру державної допомоги та звітності про державну допомогу, а також оскарження рішень щодо державної допомоги тощо). Водночас у Законі України «Про державну допомогу» визначено такі поняття, як державна допомога суб'єктам господарювання, надавачам та отримувачам державної допомоги, державні ресурси та місцеві ресурси, необхідні для виконання АМКУ своїх функцій.

Повноваження АМКУ як уповноваженої установи у сфері державної допомоги визначені статтею 8 Закону «Про державну допомогу».

За законом Антимонопольний комітет України виконує наведені нижче функції: 1) отримує повідомлення про нову державну допомогу, які направляють надавачі, та розглядає їх; 2) визначає, чи є заходи підтримки

суб'єктів господарювання заходами державної допомоги відповідно до Закону про державну допомогу суб'єктам господарювання. Якщо так, АМКУ оцінює допустимість державної допомоги; 3) збирає та аналізує інформацію про заходи підтримки суб'єктів господарювання та направляє запити щодо необхідної інформації надавачам державної допомоги та отримувачам державної допомоги.

Таким чином, АМКУ має повноваження оцінювати заходи та вирішувати, чи підпадають вони під заходи державної допомоги. Така оцінка проводиться не лише на основі Закону про державну допомогу, а й на основі законодавства ЄС та *acquis*.

Повноваження АМКУ також охоплюють: 1) надання обов'язкових рекомендацій надавачам державної допомоги щодо змін умов надання державної допомоги для того, щоб усунути або мінімізувати негативний вплив державної допомоги на конкуренцію; 2) надання роз'яснень про те, як треба застосовувати законодавство про державну допомогу, що надається суб'єктам господарювання;

Ці положення актуальні для поступової трансформації процесу надання державної допомоги в Україні. Враховуючи нещодавнє створення комплексного інституту державної допомоги в Україні, регуляторні та інституційні проблеми для всіх сторін, залучених у процес надання державної допомоги, і відносно низький рівень обізнаності відповідних зацікавлених сторін, а також вирішальне значення державної допомоги у сферах, пов'язаних із соціальною сферою, важливо, що державна допомога не заборонена повністю (бо це могло б призвести до дисфункцій і криз у різних сферах), але АМКУ надано повноваження, щоб зобов'язати надавачів змінювати програми державної допомоги, якщо це необхідно, щоб привести цей захід у відповідність із внутрішнім законодавством про державну допомогу та положеннями, що закріплені на рівні міжнародних зобов'язань України щодо державної допомоги. Такі повноваження АМКУ дають можливість модифікувати схеми державної допомоги, які суттєво не

відхиляються від закріплених норм державної допомоги, а також допомагають надавачам і отримувачам уникнути надмірних процесуальних дій, пов'язаних із припиненням діючої програми державної допомоги та формування іншої, яка відповідає правилам державної допомоги, з нуля.

Також АМКУ визначає такі елементи функціонування інституту державної допомоги: 1) форми та вимоги до подання інформації про державну допомогу, яка є чинною; 2) методика, за допомогою якою формують карту регіонального розподілу державної допомоги, підготовки та публікації офіційних звітів України у сфері державної допомоги; 3) розроблення текстів пропозицій щодо ухвалення підзаконних актів з питань державної допомоги та відповідне їх подання; 4) здійснення міжнародного співробітництва; 5) обмін інформацією з міжнародними організаціями, органами державної влади, неурядовими організаціями щодо державної допомоги в інших країнах.

Ці повноваження АМКУ сприяють виконанню Україною зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та подальшому розвитку інституту державної допомоги на національному рівні в Україні, оскільки існує необхідність ухвалення підзаконних актів, які сприятимуть ефективному та результативному функціонуванню інституту державної допомоги та сприятимуть економічному зростанню і розвитку.

Варто проаналізувати, які кроки зроблено АМКУ, яких результатів досягнуто та що ще належить зробити.

Суттєвим чинником наближення інституту державної допомоги в Україні до стандартів права ЄС та надання йому інструментальності та ефективності є міжнародна технічна допомога. З набранням чинності Законом України «Про державну допомогу» почав діяти Проект ЄС «Підтримка Антимонопольного комітету України у забезпеченні дотримання правил державної допомоги».

Зокрема, міжнародні експерти зазначеного проєкту надають дорадчу підтримку щодо опрацювання повідомлень про діючі програми підтримки та нові повідомлення про державну допомогу, які надходять до АМКУ, а також під час підготовки роз'яснень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги. Це – суттєвий фактор у розбудові потенціалу АМКУ та формуванні знань. Тому в рамках цих заходів експертами проєкту на Порталі державної допомоги створено новий розділ електронного навчання. Це – важливий крок для підвищення обізнаності всіх зацікавлених щодо державної допомоги сторін.

В рамках своїх інституційних повноважень АМКУ також ухвалив Порядок з метою здійснення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання [5]. Процес моніторингу важливий для ведення реєстру державної допомоги.

О. Ліллемяе зазначає, що в Україні з 2014 по 2017 роки було потрібно присвятити час тому, щоб створити реєстр допомоги, провести моніторинг чинних програм допомоги тощо [23]. Тобто, сам факт підписання Угоди про асоціацію ще не свідчить про повноцінно функціонуючу систему державної допомоги в Україні.

Існує реєстр державної допомоги, який АМКУ зобов'язаний формувати та підтримувати його функціонування [33] на вищезгаданому порталі державної допомоги [31]. Однак необхідно вдосконалити бізнес-процеси його функціонування як з боку АМКУ, так і з боку надавачів. Було б корисно забезпечити швидке опублікування рішень АМКУ на порталі та забезпечити постійне оновлення інших відповідних даних. Крім того, підвищення обізнаності буде важливим, оскільки, наприклад, згідно з щорічними звітами АМКУ про державну допомогу, більшість комунікацій щодо питань, пов'язаних з наданням державної допомоги проводиться за допомогою телефонних розмов, при цьому використання інших сучасних типів комунікації сприятиме підвищенню ефективності роботи з даними.

Враховуючи стратегічні прагнення України оцифрувати бізнес-процеси в органах державної влади, цей напрямок також слід активно впроваджувати на рівні АМКУ. Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону про державну допомогу, АМКУ забезпечити належне функціонування та підтримання реєстру державної допомоги. Внесення до реєстру інформації до реєстру ґрунтується на результатах моніторингу державної допомоги. Повноцінне функціонування реєстру державної допомоги та його регулярне оновлене буде важливим для діяльності багатьох зацікавлених сторін, зокрема:

1) для громадськості: на які проєкти, для яких цілей та в якому розмірі надають державну допомогу суб'єктам господарювання. Ця інформація прямо пов'язана зі спрямуванням сплачених громадянами податків державою. Отже, ведення реєстру сприятиме більш прозорому функціонуванню державного механізму та підвищення рівня довіри громадськості до розпорядників бюджетних коштів;

2) для всіх суб'єктів господарювання: завдяки доступності інформації про ті програми допомоги, які вже оцінив АМКУ та надав відповідні рекомендації щодо внесення змін з метою забезпечення допустимості державної допомоги (за потреби) суб'єкти господарювання можуть зрозуміти, за якими механізмами вони можуть отримати державну допомогу, та яких заходів слід уникати. Таким чином підвищуватиметься рівень обізнаності щодо питань державної допомоги серед професійної спільноти;

3) для отримувачів державної допомоги: для цієї категорії суб'єктів господарювання вкрай важливо пересвідчитися, що вони отримують законну державну допомогу відповідно до усіх встановлених вимог і критеріїв. Отримувачам державної допомоги також важливо перевірити, щоб пересвідчитися, що надавачі державної допомоги вжили всі належні заходи та отримали від АМКУ рішення про допустимість такої допомоги. Це – важливий бізнес-процес в рамках процедури надання державної

допомоги, адже відповідно до законодавства передбачено механізм повернення незаконно отриманої державної допомоги: АМКУ має повноваження ініціювати процедуру повернення недопустимої допомоги протягом 10 років з моменту надання такої допомоги. Це забезпечить ефективніше функціонування інституту державної допомоги та мінімізує ризики судового оскарження рішень АМКУ про повернення незаконно наданої державної допомоги та зменшить навантаження адміністративних судів. Також буде можливість зменшити кількість процедур стягнення та загальний негативний вплив на суб'єкт господарювання, який може виникнути через реалізацію процедур стягнення;

4) для конкурентів суб'єктів господарювання, які отримують державну допомогу: таким чином можна забезпечити доступ до інформації про державну допомогу, що її надають конкурентам суб'єктів господарювання. Так конкуренти матимуть безпосередню заздалегідь перевірити інформацію про те, чи отримували їх конкуренти незаконну державну допомогу або про те, чи цю допомогу використовували у неналежний спосіб. Завдяки такому прозорому механізму конкуренти можуть звертатися до АМКУ з метою отримання захисту своїх законних інтересів та для того, щоб не допустити викривлення конкуренції через неналежне втручання держави в економіку. Це сприятиме активнішій поведінці учасників ринку, а відтак якісніше функціонування інституту державної допомоги;

5) для надавачів державної допомоги: реєстр слугуватиме як додаткове нагадування про те, що вони зобов'язані звітувати про державну допомогу, яку надають. Таким чином, реєстр сприятиме формуванню належних бізнес-процесів щодо державної допомоги між надавачами, отримувачами та АМКУ.

Ще одна важлива складова діяльності АМКУ – робота щодо методики формування карти регіонального розподілу державної допомоги

суб'єктам господарювання. Наразі текст цього документа розроблено, ухвалено та зареєстровано в Мін'юсті.

В ЄС карта для регіонального розподілу державної допомоги відіграє важливу роль: таким чином відбувається географічне розмежування на території ЄС. В основу географічного розмежування покладено соціальні та економічні індикатори; у такий спосіб визначають та закріплюють рівень добробуту в різних регіонах, а отже, відповідно до статистичних показників, які свідчать або про те, що регіон розвинутий, або про те, що він «відсталий», встановлюють різні максимальні порогові значення для допустимих обсягів допомоги відповідно до винятків, що їх закріплено у статті 107 ДФЄС. В основу розрахунків у цій системі покладено ВВП на душу населення. Тобто, якщо цей показник становить нижче за 75% від середнього показника по ЄС, то для відповідної країни/регіону буде встановлено, що у них рівень добробуту менший, а пороги максимально допустимої державної допомоги будуть вищі.

Ще одна важлива складова повноважень АМКУ щодо функціонування інституту державної допомоги – звітування про питання, пов'язані з моніторингом державної допомоги. Ці зобов'язання, серед іншого, закріплені у статті 263 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, в якій викладено зобов'язання сторін щорічно обмінюватися інформацією про загальний розмір, види державної допомоги та її розподіл по секторах. При цьому зобов'язання поширюється на державну допомогу, що може вплинути на торгівлю між Україною та ЄС. Ці звіти сприяють вчасному та належному інформуванню зацікавлених сторін про актуальні для них питання державної допомоги.

Через повномасштабне вторгнення РФ в Україну сучасний стан регулювання державної допомоги в Україні та ЄС зазнав суттєвих змін. Важливо спершу проаналізувати діяльність Європейської комісії щодо інституту державної допомоги в кризових ситуаціях в економіці, оскільки саме вона виконує відповідні функції щодо швидких змін у регулюванні з

метою адаптації нормативно-правової бази до реалій кризи, виконуючи роль так званого кризового менеджменту: Європейська комісія дозволила державам-членам тимчасово надавати певні види допомоги «реальній економіці» під час таких подій, як світова фінансова криза 2008 року, пандемії COVID-19 та війни РФ проти України. Для України важливо ознайомитися з досвідом виходу з таких «кризових періодів» в ЄС, оскільки після завершення війни буде необхідно повертатися до звичайного режиму регулювання правовідносин, пов'язаних з державною допомогою.

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну стало ще однією підставою для кризового менеджменту щодо інституту державної допомоги в рамках ЄС. У формі повідомлення Європейської комісії було ухвалено Тимчасові кризові рамкові положення щодо заходів державної допомоги для підтримки економіки через агресію РФ проти України (далі – Тимчасові кризові рамкові положення) [161], які 9.03.2023 замінили Тимчасові рамкові та перехідні кризові положення [162]. Це свідчить про послідовність реалізації політики та стратегії у сфері державної допомоги в кризові періоди, як і під час світової фінансової кризи, так і під час пандемії COVID-19 – функцію кризового менеджера знову виконувала Європейська комісія. За словами єврокомісарки з питань конкуренції Маргрете Вестагер, через події, пов'язані з вторгненням РФ в Україну, «Європейська комісія надасть дозвіл державам-членам використовувати гнучкість, передбачену нормами державної допомоги, щоб подолати цю безпрецедентну ситуацію і при цьому одночасно захистити рівні умови на єдиному ринку» [163]. Тимчасові рамкові та перехідні кризові положення покликані доповнити вже чинне законодавство ЄС щодо державної допомоги, що надає можливість використовувати додаткові можливості; при цьому держави-члени можуть продовжувати використовувати заходи, що забезпечують надання компаніям компенсації за збитки, яких вони

зазнали безпосередньо через виняткові обставини, і заходи, викладені в Повідомленні Комісії про розвиток енергетичного ринку.

Відповідно до Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень, у держав-членів ЄС є можливість: (1) надавати обмежені суми допомоги суб'єктам господарювання, які зазнали збитків через війну в Україні або відповідних санкцій і контрсанкцій; (2) забезпечити, щоб у суб'єктів господарювання був достатній рівень ліквідності; (3) забезпечити суб'єктам господарювання компенсацію та покриття додаткових витрат, які у них виникли через надзвичайно високі ціни на газ та електроенергію.

Відповідно до Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень, такі заходи державної допомоги також надаватимуться суб'єктам господарювання, які визначені як такі, що перебувають у скрутному становищі, оскільки вони можуть стикнутися з серйозними викликами щодо ліквідності через обставини, що постали дуже швидко після пандемії коронавірусу. Чітко встановлено, що на організації, які підконтрольні РФ, ці заходи не поширюватимуться. Одна із цілей запровадження Тимчасових кризових рамкових положень – надати державам-членам можливості відповідно до норм ЄС про державну допомогу забезпечити ліквідність та доступу до фінансування для суб'єктів господарювання, особливо малих і середніх підприємств, які стикаються з економічними проблемами в умовах кризи, спричиненої війною РФ проти України.

У Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень встановлено категорії заходів, які не становлять державну допомогу, а саме заходи, що вживають на користь некомерційним споживачам енергії та заходи, спрямовані на комерційних споживачів енергії, що мають загальну природу. Якщо ж національний захід кваліфіковано як державну допомогу, його можуть визнати допустимим та сумісним із нормами державної допомоги за умови дотримання певних вимог, зокрема якщо такі заходи підпадають під дію Регламенту про блокові винятки. В цьому

документі також викладено рекомендації для держав-членів встановити певні вимоги, пов'язані з енергетикою, зокрема щодо закупівлі джерел відновлюваної енергії, інвестування у енергетичну ефективність, зменшення або диверсифікації споживання природного газу.

У Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень закріплено можливість надання суб'єктам господарювання державної допомоги відповідно до Статті 107(2)(b) ДФЄС. Також встановлено обов'язок держав-членів повідомляти про такі заходи з метою отримання їх оцінки Європейською комісією. Також визначено розподілення поширення регулювання на питання, пов'язані з банківською сферою: зокрема, норми державної допомоги не застосовуються до компенсації за пряму шкоду, заподіяну через вторгнення РФ в Україну, яка не має на меті збереження або відновлення можливості здійснювати діяльність, ліквідності або платоспроможності установи чи організації.

Суттєву увагу приділено можливості застосування статті 107(3)(b) ДФЄС. У Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень визначено критерії допустимості допомоги відповідно до вищезазначеної статті, а саме: 1) обмежена тривалість в часі; 2) спрямованість на усунення дефіциту ліквідності, з яким стикаються суб'єкти господарювання, які прямо чи опосередковано постраждали від а) серйозних порушень економіки, які спричинила військова агресія РФ проти України, б) санкцій, які наклав ЄС або його міжнародні партнери, в) економічні контрзаходи, вжиті, наприклад, РФ.

Допускається кумулювання різних видів державної допомоги за умови дотримання положень Регламенту про незначну державну допомогу та Регламенту про блокові винятки. При цьому встановлені певні запобіжники із класичною метою – недопущення надмірної компенсації. Цей принцип регулювання державної допомоги дуже важливий; наприклад, він червоною ниткою прослідковується в питаннях кваліфікації державної допомоги як допустимої щодо послуг загального економічного

інтересу. Якщо держави-члени надають одному й тому самому бенефіціару позики чи гарантії відповідно до Тимчасових рамкових положень щодо COVID-19, а також відповідно до Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень, держави-члени повинні гарантувати, що державну допомогу спрямовано на покриття відповідних потреб в ліквідності лише один раз. Такі самі вимоги недопущення надмірної компенсації встановлено щодо допомоги, яка надається відповідно до статті 107(2)(b) ДФЄС.

Також у Тимчасових кризових рамкових положеннях було визначено регулювання тимчасових заходів державної допомоги, а саме: 1) відповідні порогові значення – 400 000 євро на один суб'єкт господарювання, наведено можливі форми надання допомоги; 2) строки надання державної допомоги; 3) вимогу щодо скрутності становища, в якому перебуває суб'єкт господарювання; 4) особливі умови надання державної допомоги суб'єктам господарювання, які діють у сфері первинного виробництва сільськогосподарської продукції – максимальна сума державної допомоги для таких суб'єктів становить 35 000 євро. Якщо ж один суб'єкт господарювання здійснює декілька видів діяльності, які підпадають під різні максимальні порогові значення допустимої державної допомоги, то застосовано класичний принцип ведення окремих рахунків з метою гарантування, що суб'єкт господарювання не буде здійснювати перехресного розподілення державної допомоги та дотримуватиметься загальних встановлених вимог щодо використання отриманої державної допомоги.

Після внесення змін до Тимчасових кризових рамкових положень 28 жовтня 2022 року (вдруге) Європейська комісія значно розширила максимальні порогові суми можливої допомоги, перелік та охоплення можливих заходів державної допомоги. Також державам-членам надано більше гнучкості, щоб підтримувати суб'єкти господарювання у період кризи, спричиненої вторгненням РФ в Україну. Не тільки було збільшено

максимальні суми допомоги, яку можуть надавати держави-члени, а також було налагоджено доступ до підтримки ліквідності суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері енергетики та повинні надавати фінансову заставу.

Максимальні порогові суми можливої державної допомоги відповідно до змін до Тимчасових кризових рамкових положень становлять до 2 мільйонів євро; для суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері сільського господарства, цю суму було збільшено до 250 000 євро, а для рибальства та аквакультури до 300 000 євро. Отже, в усіх галузях було значно підвищено розмір допустимої допомоги.

Після внесення відповідних змін у держав-членів з'явилася можливість здійснювати заходи з рекапіталізації суб'єктів господарювання, у яких виникають проблеми з платоспроможністю, хоча для цього необхідно виконати суворі умови.

Допомога на рекапіталізацію, надана суб'єктам господарювання, повинна: 1) бути необхідною, належною та пропорційною; 2) включати належну допомогу від держави; та 3) супроводжуватися відповідними компенсаційними заходами, щоб зберегти ефективну конкуренцію, включаючи відчуження активів або заборону на виплату дивідендів і бонусів. Для того, щоб реалізувати право на рекапіталізацію, щодо кожного отримувача держава-член повинна надати Європейській комісії довгостроковий план роботи суб'єкта господарювання та, якщо Європейська комісія затвердить такий план, повідомити Європейську комісію про затвердження плану реструктуризації відповідно до Керівних принципів порятунку та реструктуризації протягом визначений період часу.

Отже, проаналізувавши відповідне нормативно-правове регулювання Європейської комісії, можна дійти висновку, що повномасштабне вторгнення РФ в Україну призвело до запровадження гнучкішого

регулювання державної допомоги в ЄС щодо суб'єктів господарювання, на яких вплинули відповідні процеси. Наразі відповідні порогові значення допомоги були значно збільшені. При цьому певні заходи вже були скасовані з огляду на тимчасовий характер відповідного нормативно-правового регулювання. Більшість відповідних положень матимуть силу до 30.06.2024 року.

Розглянувши механізм, запроваджений в рамках ЄС, варто дослідити вплив початку повномасштабної війни РФ проти України на інститут державної допомоги на національному рівні. Найсуттєвішим фактором у зміні функцій та повноважень, які реалізує АМКУ у сфері державної допомоги, стало внесення змін до Бюджетного кодексу України через введення воєнного стану на території держави.

Зокрема, із набранням чинності Закон України від 15.03.2022 № 2134-IX «Про внесення змін до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» [2] запроваджено норму, відповідно до якої уся допомога, яка надана протягом дії воєнного стану та протягом року після цього вважається допустимою. Ба більше, надавачі державної допомоги не зобов'язані повідомляти про нову державну допомогу та звітувати про чинну державну допомогу. Аналогічні зміни було запроваджено до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

У річному звіті про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2022 рік щодо внесення відповідних змін з метою зупинення норм про недопустимість державної допомоги зазначено: «Незастосування відповідних норм Закону не забезпечує повною мірою реалізацію повноважень Комітету як Уповноваженого органу з питань державної допомоги» [34].

З моменту повномасштабного вторгнення РФ в Україну АМКУ зосередив свою діяльність на діяльності щодо інвентаризації чинної державної допомоги. Зокрема, йдеться про проведення засідань в рамках

Галузевої робочої групи з питань державної допомоги [35] з метою приведення заходів державної допомоги у відповідність із законодавством України та Угодою про асоціацію. Робота проводиться з центральними та місцевими органами державної влади, предмет відання яких охоплює питання державної допомоги.

Крім того, АМКУ продовжує роботу над реєстром чинної допомоги з метою забезпечення виконання статті 267 Угоди про асоціацію, в рамках якої ЄС надається відповідна інформація щодо рішень АМКУ про оцінку програм чинної державної допомоги. Також продовжується робота з виконання положень статті 263 Угоди про асоціацію щодо забезпечення прозорості у сфері державної допомоги. Наразі найактивніше ведеться робота щодо приведення у відповідність певних схем чинної державної допомоги. АМКУ також продовжує проводити активну роз'яснювальну роботу та заходи з підвищення обізнаності з питань державної допомоги серед зацікавлених сторін.

Активно ведеться нормотворча діяльність у сфері державної допомоги. Зокрема, було затверджено низку критеріїв оцінки допустимості державної допомоги у сфері розвитку регіонів та підтримки МСП [3], щодо підтримки культури та збереження культурної спадщини [20], діяльності у сфері масової інформації, що становить загальний економічний інтерес [22].

Отже, на основі наведеного раніше можна дійти висновку, що попри повномасштабне вторгнення РФ в Україну та супутні виклики регулювання та правозастосування у сфері державної допомоги продовжується, хоча в обмеженому масштабі. Звуження предмета регулювання на період дії воєнного стану – раціональний та логічний підхід під час кризових ситуацій в економіці. Це можна певною мірою порівняти із пом'якшувальними заходами, які вживала Європейська комісія після кризових ситуацій в економіці, а саме світовій фінансовій кризі 2008 року, пандемії COVID-19 тощо. З іншого боку, з огляду на

безпрецедентні масштаби людських втрат та матеріальних руйнувань в Україні, на національному рівні відповідні заходи не зможуть мати тимчасовий характер, як, наприклад, передбачено Тимчасовими рамковими та перехідними кризовими положеннями, що були ухвалені в рамках ЄС після повномасштабного вторгнення.

В рамках аналізу перспективності подальшого регулювання державної допомоги у поствоєнний період необхідно виокремити такі фактори: 1) суттєві історичні відмінності у початку регулювання державної допомоги в ЄС. De jure після закінчення Другої світової війни, de facto норми почали стабільно застосовуватися та поглиблюватися лише через кілька десятиліть. В Україні, натомість, інститут державної допомоги почав розвиватися у «безкризовому» режимі лише з 2017 до початку 2020 року. 2) До закінчення дії воєнного стану найбільш вірогідно, що продовжуватиметься інвентаризація чинної державної допомоги, заходи з прозорості та роз'яснювальна робота. 3) З огляду на те, що не формуватиметься практика у сфері незаконної державної допомоги і це певною мірою зменшує навантаження осіб, які працюють у сфері державної допомоги, цей час важливо спрямувати на дослідження раціональності внутрішніх робочих процесів відповідних органів та осіб, аналізу ефективності сформованих каналів комунікації та надання і опрацювання запитуваної інформації тощо. Отже, на цьому етапі важливо зосередити увагу на розбудові інституційного потенціалу залучених сторін. 4) З огляду на загальні тенденції цифровізації у секторі юстиції надзвичайно важливо проводити роботу з цифровізації та раціоналізації документообігу, платформ формування та опрацювання інформації про державну допомогу, правотворчої діяльності тощо.

Таким чином, діяльність АМКУ та залучених до сфери державної допомоги свідчить про те, що інститут державної допомоги продовжує функціонувати, але в обмеженому режимі. При цьому важливо почати формування стратегії щодо повернення до повноцінного функціонування

інституту державної допомоги. Для цього важливо встановити критерії пріоритетності відповідних видів державної допомоги та можливі моделі нормативно-правового регулювання та інституційного механізму. Можливими критеріями для того, щоб розглянути вірогідність повернення повноцінного регулювання державної допомоги можуть бути аналіз кон'юнктури ринку, а саме важливість відповідного сектору економіки для поствоєнного відновлення, кількість та частка ринку приватних та неприватних суб'єктів господарювання, частка ВВП відповідного сектору економіки, географічна присутність відповідного сектору економіки, потенціал розвитку відповідного сектору економіки, кількість робочих місць, які може надати відповідний сектор економіки/суб'єкт господарювання тощо.

Для того, щоб розвивати роботу в цьому напрямку, критично важливими є рішення, які спираються на об'єктивні факти. Для того, щоб мати спроможність ухвалити поінформовані рішення, необхідно взаємодіяти із відповідними зацікавленими сторонами з метою отримання такої інформації та початку формування відповідних баз даних, компетентностей проектного менеджменту, досвіду запровадження та апробації пілотних проектів. Отже, в поствоєнний період інститут державної допомоги відіграватиме важливу роль як складова галузі конкуренційного права. При цьому, існуватиме чимало викликів, пов'язаних із безпрецедентністю поствоєнного періоду в Європі після повномасштабної війни, необхідністю формування баз об'єктивних даних, розбудови інституційного потенціалу та компетентностей осіб, що працюють у галузі державної допомоги. Для того, щоб подолати окреслені виклики, важливо проводити стратегічне планування поствоєнного регулювання державної допомоги та визначати реалістичні механізми виконання відповідних стратегій.

### 3.3 Практика правозастосування норм державної допомоги в Україні

Щодо механізму правозастосування державної допомоги в Україні, спершу варто надати коротку характеристику відповідної системи в ЄС та провести компаративний аналіз системи правозастосування в ЄС на систему правозастосування в Україні. В ЄС можна виділити такі органи. По-перше, це національні органи з питань конкуренції, уповноважені державами-членами ЄС та національні суди на національному рівні; по-друге, Європейська комісія в особі Генерального директорату з питань конкуренції; по-третє, Загальний суд і Суд справедливості ЄС (обидва становлять Суд Європейського Союзу). Тому в обох системах існує 2 рівні інституційної системи – національна та наднаціональна – конкуренційні відомства і суди.

В Україні правозастосування норм державної допомоги здійснює конкуренційне відомство – Антимонопольний комітет України, а на рівні судової системи – у першій інстанції справи про оскарження рішень АМКУ розглядає окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»; в апеляційній інстанції станом на 1 січня 2023 року ці справи розглядає Шостий апеляційний адміністративний суд, а у касаційній інстанції – Касаційний адміністративний суд Верховного Суду.

При наданні роз'яснень, розгляді повідомлень та розгляді справ і ухваленні рішень АМКУ та суди України використовують внутрішнє законодавство України про державну допомогу, а також право ЄС (первинне та вторинне законодавство, настанови, рекомендації та найкращі практики) та *acquis* щодо державної допомоги.

Підставою для застосування права ЄС є стаття 264 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Це так званий «місток», за допомогою якого АМКУ та суди можуть застосовувати право ЄС та *acquis* ЄС. Це

важливо, оскільки інститут державної допомоги є новим правовим явищем для України, і вона зобов'язана його запроваджувати відповідно до стандартів державної допомоги ЄС. Однак нормативний розрив у сфері державної допомоги між ЄС та Україною є значним, тому завдяки такому механізму застосування права ЄС та *acquis* ЄС про державну допомогу сприяє процесу наближення правозастосування норм державної допомоги в Україні.

Діяльність АМКУ щодо правозастосування норм державної допомоги регламентовано Законом України «Про державну допомогу». Зокрема, після того, як АМКУ отримує повідомлення про захід, який може бути державною допомогою, АМКУ уповноважений ухвалювати такі рішення: 1) або про допустимість державної допомоги для конкуренції, 2) або про те, що підтримка, яку надають суб'єкту господарювання, не є державною допомогою; 3) або про початок розгляду справи про державну допомогу, якщо інформації, що її було надано АМКУ, недостатньо для ухвалення рішення та є потреба детальніше проаналізувати захід на предмет наявності державної допомоги, і якщо захід дійсно становитиме державну допомогу – подальші рішення про її допустимість чи недопустимість.

Розглянувши справу про державну допомогу, АМКУ може ухвалити рішення: 1) про те, що захід не є державною допомогою (в тому числі якщо надавач внесе відповідні зміни до умов надання такої підтримки); 2) про те, що нова державна допомога є допустимою для конкуренції (в тому числі якщо надавач внесе відповідні зміни до умов надання такої державної допомоги); 3) про те, що нова державна допомога є допустимою для конкуренції, якщо отримувачі та надавачі державної допомоги виконують зобов'язання, які встановить для них АМКУ.

З функціональної точки зору для отримувачів та надавачів державної допомоги, а також для АМКУ ефективніше приводити державну підтримку та допомогу у відповідність до чинного законодавства України

та Угоди про асоціацію на якомога ранніх стадіях, оскільки це значно заощаджує ресурси усіх залучених сторін та сприяє зосередженню уваги конкурентного відомства на найважливіших справах, які мають значний вплив на конкуренцію між суб'єктами господарювання.

Якщо ж захід державної допомоги є недопустимим для конкуренції, то АМКУ може приймати рішення щодо: 1) зупинення надання незаконної державної допомоги – відповідно до положень Закону про державну допомогу; 2) припинення надання незаконної державної допомоги та повернення допомоги, яку визнано недопустимою. Така діяльність щодо правозастосування АМКУ покликана забезпечити функціонування механізму припинення, зупинення та повернення незаконної державної допомоги.

Це – важливий інструмент контролю за державною допомогою, адже необхідно гарантувати, щоб будь-який захід державної допомоги відповідав нормам надання державної допомоги. При цьому важливо відзначити, що з погляду ефективності процедура визнання незаконною та повернення державної допомоги має більше негативних, аніж позитивних ознак. По-перше, це пов'язано зі строками судового оскарження відповідних рішень; по-друге – якщо суб'єкт господарювання вже використав державну допомогу, може постати питання, з яких ресурсів її повертати; по-третє, з огляду на показники виконання судових рішень існують ризики їх невиконання. Ось чому надзвичайно важливо підвищувати обізнаність усіх залучених сторін про механізми надання державної допомоги та докладати зусилля до того, щоб зменшити кількість рішень про недопустимість та повернення державної допомоги за допомогою вчасної комунікації, моніторингу, внесення змін до умов надання допомоги чи виконання зобов'язань, встановлених АМКУ щодо отримувачів та надавачів допомоги.

Переважна більшість рішень АМКУ (близько 60% у 2018 році, близько 84% у 2019 році, 77% у 2020 році та 84% у 2021 році) стосувалися надання державної допомоги органами місцевого самоврядування.

Основна причина такої статистики є те, що повідомлення в основному подавали органи місцевого самоврядування, і вони робили це для того, щоб пересвідчитися та отримати офіційне підтвердження про те, що захід, який вони реалізують, не є державною допомогою, навіть якщо в Законі чітко визначено, що цей захід не є державною допомогою. На початку функціонування інституту державної допомоги така тенденція більш-менш зрозуміла, якщо оцінити ситуацію з погляду надавачів та отримувачів допомоги, але якщо така тенденція збережеться, це стане перешкодою для ефективного функціонування АМКУ як уповноваженого органу щодо державної допомоги, оскільки АМКУ буде переповнений «дрібними» повідомленнями та йому буде важко зосередитися на найважливіших справах. З іншого боку, той факт, що «великі» надавачі державної допомоги не повідомляють АМКУ про заходи з метою перевірки їх допустимості для конкуренції в довгостроковій перспективі може підірвати суть інституту державної допомоги. Тому необхідно, щоб АМКУ залучався до механізмів співпраці та підвищення обізнаності на різних рівнях для вирішення цих викликів.

Враховуючи той факт, що інститут державної допомоги на національному рівні функціонує в Україні з 2 серпня 2017 року в повному обсязі, що є відносно коротким строком порівняно з правозастосуванням в ЄС, вкрай актуально дослідити судову практику щодо державної допомоги. При цьому увагу буде зосереджено на справах про визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції, припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, оскільки саме ці види рішень щодо державної допомоги мають найважливіші наслідки для формування судової практики щодо державної допомоги суб'єктам господарювання.

Проаналізувавши щорічні звіти АМКУ щодо правозастосування норм про державну допомогу, які доступні станом на 1 січня 2023 року, тобто, звіти за 2018-2021 рр., доходимо висновку: АМКУ всього ухвалив 38 рішень про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції (у 2018 році – 2 рішення; у 2019 році – 12 рішень; у 2020 році – 19 рішень; у 2021 році – 5 рішень).

Варто також розглянути судову практику щодо правозастосування державної допомоги. З початку правозастосування норм державної допомоги до 1 січня 2023 року в першій інстанції було оскаржено 7 рішень про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції, припинення надання такої допомоги та її повернення; в апеляційній інстанції – 5 рішення суду першої інстанції, а в касаційній інстанції – 3 рішення суду апеляційної інстанції. Тобто, в першій інстанції було оскаржено 18,4% рішень АМКУ про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції.

Варто коротко проаналізувати загальні тенденції оскарження рішень про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції, припинення надання такої допомоги та її повернення, а потім детальніше зосередити увагу на важливих деталях. Із шести оскаржених у першій інстанції рішень АМКУ, позовні вимоги скаржників до АМКУ було задоволено, а рішення АМКУ було визнано протиправними та скасовано у 5 справах (у справі № 640/25737/19 [15], № 640/21523/19 [13], № 640/25629/19 [14], № 640/33002/20 [16] та № 640/17296/20 [11]). Натомість в задоволенні адміністративних позовах скаржників про визнання протиправним та скасування рішення АМКУ було відмовлено в повному обсязі у двох справах, а саме справі № 640/65/19 [17] та № 640/15941/19 [18]. Тобто, на користь АМКУ було ухвалено 2 рішення із 7 (28,5%), а на користь скаржників – 5 рішення із 7 (71,4%).

Усі 4 рішення суду першої інстанції, які було оскаржено до суду апеляційної інстанції, було залишено без змін. Тобто, 3 рішення було залишено без змін на користь скажника та 1 рішення – на користь АМКУ.

В касаційній інстанції у 2 справах із 3 касаційні скарги АМКУ було задоволено частково, а в одній справі із 3 касаційну скаргу Антимонопольного комітету України було залишено без задоволення.

Отже, варто детальніше проаналізувати судову практику у тих справах, що пройшли шлях від першої до касаційної інстанції. У 2018 році АМКУ ухвалив перше рішення про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції, припинення надання такої допомоги та її повернення – Рішення АМКУ № 652-р від 20.11.2018 р. [7].

Отримувачем допомоги було комунальне підприємство «Вінницька транспортна компанія». Це була програма державної допомоги, а не індивідуальна державна допомога. Стверджувалося, що допомога буде спрямована на сприяння певним видам економічної діяльності. Очікуваним результатом було заявлено надання якісних послуг громадського пасажирського транспорту, в тому числі для пільговиків, яким держава надала право на безкоштовний проїзд. Допомога надавалася у вигляді фінансової підтримки – дотації на покриття збитків від надання послуг пасажирського транспорту загального користування, у тому числі від безоплатних перевезень пасажирів міським автотранспортом.

Оцінюючи допустимість такого заходу для конкуренцією, АМКУ посилався на низку законодавчих актів ЄС, зокрема на Регламент (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року щодо послуг, які надає громадський пасажирський залізничний та автомобільний транспорт[164].

Основні положення, які стосувалися справи, полягали в тому, що допомога повинна надаватися саме для надання послуг загального інтересу. І, з метою уникнення спотворень економічної конкуренції, вона не може перевищувати суми, необхідної для покриття чистих витрат,

понесених у зв'язку з наданням таких послуг, з урахуванням доходу та розумного прибутку. Одним із головних питань було те, що надавачем було зазначено, що конкурсний відбір автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування не проводився через відсутність у отримувача реальних конкурентів. Водночас, згідно з інформацією, яка міститься у повідомленні, надавач зазначив, що перевезенням пасажирів автобусами разом із отримувачем займаються автобусні перевізники, що свідчить про наявність конкурентів.

Застосування конкурсного відбору гарантує прозорість та конкурентний спосіб відбору для всіх учасників конкурсу, які бажають подати заявку на надання таких послуг. В АМКУ констатували, що відсутність конкуренції при визначенні громадського перевізника на автобусному маршруті загального користування є порушенням статті 43 Закону України «Про автомобільний транспорт» і, як наслідок, такі дії призводять до викривлення умов конкуренції. АМКУ визнав зазначений захід незаконною державною допомогою та постановив, що вона підлягає поверненню до місцевого бюджету.

Надавач оскаржив це рішення до Окружного адміністративного суду м. Києва. Відзначимо, що підставою для оскарження рішення АМКУ було застосування права ЄС. Позивач стверджував, що рішення АМКУ є протиправним і підлягає скасуванню на тій підставі, що АМКУ при його ухваленні допустив істотну помилку у застосуванні статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема щодо відповідної судової практики Суду Європейського Союзу та вторинного законодавства, рамкових положень, настанови та інших застосованих адміністративних актів Союзу, які є джерелами тлумачення критеріїв для (i) визначення держави допомоги та (ii) визначення допустимості/недопустимості для конкуренції державної допомоги. Таке неправильне застосування, на думку позивача, призвело до необґрунтованого висновку про те, що фінансова підтримка у вигляді

дотацій на покриття збитків від надання послуг пасажирського транспорту загального користування, у тому числі збитків від безоплатних перевезень пасажирів комунальним транспортом є державною допомогою, що спотворює конкуренцію та тому вона підлягає припиненню та поверненню.

АМКУ натомість зазначив, що рішення ухвалено на підставі поглибленого аналізу повідомлення про державну допомогу та додаткової інформації, наданої позивачем, інформації, отриманої АМКУ під час розгляду справи, аналізу положення національного законодавства, що регулює державну допомогу, включаючи відповідне законодавство Європейського Союзу та національне законодавство про автомобільний транспорт, враховуючи відмінності в регулюванні ринку пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Україні та країнах ЄС. В АМКУ також констатували, що в Україні відсутні критерії оцінки сумісності державної допомоги в транспортній сфері, тому АМКУ застосував відповідне законодавство ЄС. Зокрема, АМКУ взяв до уваги кардинальну різницю в системі організації послуг, передбачених законодавством ЄС та законодавством про автомобільний транспорт; кардинальну різницю в правових наслідках, які виникають у разі визначення суб'єкта господарювання як надавача ПЗЕІ. Крім того, в АМКУ наголосили, що тендер не проводився, а отримувач отримував допомогу всупереч законодавству України та ЄС.

Окружний адміністративний суд м. Києва повністю підтримав аргументацію та застосування АМКУ як національного права, так і законодавства ЄС. Окружний адміністративний суд м. Києва зробив такі ж посилання на джерела права ЄС, як і АМКУ. Крім того, суд зазначив, що той факт, що послуги, які надає надавач, не можуть бути кваліфіковані як ПЗЕІ, унеможлиблює застосування Закону України про державну допомогу. Суд постановив, що «неможливість кваліфікувати послуги, що надаються бенефіціаром, як ПЗЕІ, також унеможлиблює застосування

Повідомлення Європейської Комісії щодо застосування правил Європейського Союзу про державну допомогу до компенсації за надання послуг загального економічного значення та відповідні критерії, закріплені в цьому Повідомленні та раніше цитовані в рішенні Суду ЄС у справі C-280/00 *AltmarkTransGmbH, Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, на якому він помилково та необґрунтовано наполягає позивач у своєму позові. Таким чином, твердження позивача про те, що Комітет неправильно застосував джерела права Європейського Союзу при ухваленні Рішення № 652-р, є неправдивими, безпідставними, необґрунтованими та такими, що суперечать законодавству та матеріалам справи» [10].

Таким чином, Окружний адміністративний суд м. Києва повністю відхилив позов надавача державної допомоги та підтвердив рішення АМКУ та застосування ним до справи законодавства ЄС про державну допомогу.

Надавач державної допомоги також оскаржив рішення суду першої інстанції до Шостого апеляційного адміністративного суду, який виніс остаточне рішення у цій справі, яке набрало законної сили 30 вересня 2019 року.

Шостий апеляційний адміністративний суд в цілому підтримав аргументацію суду першої інстанції, ухвалив рішення на користь АМКУ та надав додаткові зауваження. Колегія суддів Шостого апеляційного адміністративного суду дійшла висновку, що висновок АМКУ є обґрунтованим. Суд визнав безпідставними твердження надавача про те, що АМКУ при ухваленні рішення не довів усі ознаки державної допомоги. Суд також відхилив твердження надавача про те, що АМКУ не оцінив допустимість державної допомоги з конкуренцією у вигляді фінансової підтримки отримувача, оскільки відсутні критерії оцінки сумісності державної допомоги в транспортній галузі. Суд погодився з АМКУ, що підтримка, яка надається надавачем, є непрозорою, її розмір важко

обґрунтувати, жодних запобіжників для уникнення надмірної компенсації не визначено.

Касаційний адміністративний суд повністю погодився з аргументацією судів першої та апеляційної інстанції [1]. Отже, першу знакову справу щодо застосування заходів щодо незаконної державної допомоги та її повернення було вирішено в суді на користь АМКУ.

Наступна судова справа щодо державної допомоги, яка була розглянута у трьох судових інстанціях, стосувалася рішення АМКУ від 26.09.2019р. № 645-р. [6]. Це рішення також стосувалося ПЗЕІ та критеріїв Altmark. У своєму рішенні від 26.09.2019р. № 645-р АМКУ визнав, що послуги, щодо яких надавалася державна допомога, становили ПЗЕІ. АМКУ дійшов висновку, що заходи, про які повідомляв надавач, становлять недопустиму державну допомогу на таких підставах.

По-перше, комунальні підприємства, яким надавалася державна допомога, були визначені замовниками, але при цьому не було проведено конкурс, що суперечить вимогам, що встановлені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». На думку АМКУ, це свідчило про те, що відповідні комунальні підприємства неможливо вважати за належних отримувачів державної допомоги, адже така процедура не відповідає критерію Altmark про те, що суб'єкт господарювання має чітко визначені зобов'язання надавати громадські послуги.

По-друге, думку АМКУ, параметри, на підставі яких було визначено обсяг компенсації, суперечили критерію Altmark, який стосується визначених заздалегідь об'єктивним і прозорим способом параметрів, на підставі яких обчислюється компенсація. При цьому АМКУ посилався на те, що положення ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва», на основі яких було обчислено обсяг компенсації, містило лише загальне правило про те, що компенсація має не перевищувати 2,5 %. Однак, відповідно до АМКУ, це не дає підстави стверджувати, що розмір компенсації був обґрунтований.

По-третє, відповідно до АМКУ, було порушено критерій Altmark про недопустимість надмірної компенсації, оскільки надавач не надав доказів, що було розраховано відповідні показники для кожного конкретного об'єкта будівництва.

По-четверте, АМКУ ще раз підкреслив той факт, що отримувачі не були обрані на конкурсних засадах та не було проведено аналіз витрат через модель розрахунку витрат, які б поніс типовий суб'єкт господарювання. Це, відповідно до АМКУ, порушувало четвертий критерій Altmark. При ухваленні рішення АМКУ також послався на норми права ЄС і відзначив, що положення Рішення Європейської комісії від 20.12.2011 та Рамкового повідомлення щодо ПЗЕІ не дотримано.

Це рішення було оскаржено до Окружного адміністративного суду м. Києва. У справі № 640/21523/19 щодо цього рішення Департамент будівництва та житлового забезпечення виконавчого органу Київської міської ради позивався до АМКУ з метою визнати протиправним та скасувати рішення АМКУ. ОАСК погодився, що заходи, про які йдеться у справі, становлять ПЗЕІ. У своєму рішенні ОАСК не посилався на джерела права Європейського Союзу. Щодо будівництва, реконструкції, капітального ремонту соціальних об'єктів суд першої інстанції дійшов висновку, що такі дії є інвестуванням в об'єкти інфраструктури; ба більше, відповідно до обґрунтування суду, залучення підрядної організації до виконання зазначених робіт відбувається за результатами механізму державних закупівель. ОАСК також посилався на статтю 31 Закону України «Про місцеве самоврядування», а саме про те, що комунальні підприємства залежно від специфіки діяльності та мети створення визначаються замовниками щодо кожного конкретного об'єкта шляхом видання виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) окремих розпоряджень. Тому, на думку ОАСК, дія Закону України «Про державну допомогу суб'єктам

господарювання» не поширюється на діяльність комунальних підприємств з виконання функцій замовника.

Щодо чотирьох критеріїв Altmark ОАСК зазначив: «наявні у матеріалах справи докази свідчать про дотримання комунальними підприємствами усіх чотирьох критеріїв» [12]. На основі цього твердження суд дійшов висновку, що витрати на утримання служби замовника не становлять заходу державної допомоги.

При цьому щодо питання витрат на утримання служби замовника, що входять до зведеного кошторису вартості об'єкта будівництва (і становлять 2,5%), ОАСК дійшов висновку, що штучне виокремлення із загальної затвердженої кошторисної вартості будівництва об'єкта будь-якої частини витрат є невмотивованим. ОАСК обґрунтував свою точку зору тим, що АМКУ мав отримати детальну інформацію щодо цього питання від експертів чи до інших підприємств, які мають право виконувати функції замовника для отримання доказів та інформації, яка цікавила контролюючий орган, але АМКУ натомість лише обмежився запитами, адресованими надавачу допомоги. На думку ОАСК, це становило неналежне виконання АМКУ своїх обов'язків, а тому ОАСК дійшов висновку, що АМКУ не довів правомірності ухваленого ним рішення; також АМКУ не надав суду достатніх беззаперечних доказів в обґрунтування обставин, на яких ґрунтуються його заперечення. На основі такого аналізу обставин справи ОАСК вирішив, що оскаржуване рішення АМКУ є неправомірним та таким, що не відповідає законодавству України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, а тому його було визнано протиправним та таким, що підлягає скасуванню.

Проаналізувавши в цілому винесене ОАСК рішення у цій справі, можна дійти такого висновку: на відміну від АМКУ, ОАСК не проаналізував кожен критерій Altmark в контексті обставин конкретної справи, а лише перелічив їх та зазначив, що їх було дотримано. У рішенні набагато більше уваги було приділено аналізу законодавства України, що

напряму не стосувалося питання державної допомоги, а скоріше стосувалося визначення статусу комунальних підприємств як замовників; при цьому ОАСК відзначив, що мета діяльності комунального підприємства, яке виконувало функції замовника, було не отримання прибутку, а створення об'єктів на замовлення міста для забезпечення соціальних потреб населення. Такий аргумент не відповідає функціональному підходу Європейського Союзу до питання державної допомоги в частині практики Суду ЄС щодо автономного поняття «суб'єкт господарювання» та «економічна діяльність». Відповідно до судової практики Суду ЄС та судів держав членів, під час аналізу цього питання судами увага приділялася б складовим елементам державної допомоги, наявності конкуренції на ринку, критеріям «ринкового оператора», «ринкового інвестора» тощо. Оскільки будівництво не є природною монополією, суди в ЄС навряд чи дійшли б висновку, що комунальні підприємства не отримали вибіркової переваги внаслідок надання державної допомоги.

Шостий апеляційний адміністративний суд із посиланням на Кодекс адміністративного судочинства апеляційну скаргу Антимонопольного комітету України залишив без задоволення і підтримав рішення ОАСК.

Щодо найсуттєвішого питання – чи становили заходи державну допомогу – Касаційний адміністративний суд дійшов висновку, що ці заходи не становлять державну допомогу. Таким чином, рішення було винесене не на користь АМКУ.

Також примітно те, що суди усіх трьох інстанцій під час розгляду справи застосовували ст. 8 Господарського кодексу України, а саме положення те, що суб'єктами господарювання не є держава, не є органи державної влади та не є органи місцевого самоврядування. При цьому в ч. 2 ст. 1 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» визначено, що термін «суб'єкт господарювання» вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про захист економічної конкуренції».

Зокрема, Касаційний адміністративний суд проаналізував позицію АМКУ, що для залучення комунальних підприємств було обов'язковим проведення конкурсу. Касаційний адміністративний суд не погодився з такою аргументацією АМКУ. Під час аналізу справи Касаційний адміністративний суд дійшов висновку, що саме Київська міська рада своїми рішеннями створила та відповідно підпорядкувала Департаменту (орган, що подав повідомлення до АМКУ) комунальні підприємства, щоб вони виконували функції замовника будівництва. Йшлося про спорудження об'єктів соціальної інфраструктури. На думку суду касаційної інстанції, те, що функції замовника виконувалися через комунальні підприємства, – це свідчить про безпосереднє здійснення органом місцевого самоврядування господарської діяльності через установу комунальної форми власності. Саме з цієї причини, відповідно до рішення Касаційного адміністративного суду, проведення конкурсу не було необхідним. Касаційний адміністративний суд також навів аргумент, що у справі відсутній предмет закупівлі, а це потрібно для проведення процедури закупівлі; ба більше, не було встановлено відповідну ціну.

Касаційний адміністративний суд також відзначив, що комунальні підприємства, які виконували функції замовника, діяли не для того, щоб отримати прибуток, а для того, щоб створити об'єкти на замовлення міста, щоб забезпечити соціальні потреби населення. Касаційний адміністративний суд дійшов висновку, що заходи не були державною допомогою, тому що комунальні підприємства (треті особи у справі, що аналізується), задовольняють потреби, які має територіальна громада щодо об'єктів виробничої інфраструктури та виконують завдання, які визначив орган місцевого самоврядування (з приводу доступності цієї інфраструктури), а тому вони надають послуги, які складають загальний економічний інтерес. Касаційний адміністративний суд не проводив детальний аналіз критеріїв Altmark, а лише зазначив, що судами також

було вказано на те, що чотири критерії Altmark у цій справі було дотримано.

Заслуговує на увагу також аналіз судового рішення у справі № 640/19887/20 [9]. Обставини справи та аргументи Касаційного адміністративного суду мають схожі риси із справою № 640/21523/19. У цій справі також було посилення на визначення суб'єкта господарювання відповідно до ст. 8 Господарського кодексу, аналізу статусу та повноважень комунального унітарного підприємства, відсутності потреби проводити конкурс для виконання функцій замовника щодо будівництва і реконструкції, а також капітального ремонту об'єктів соціальної інфраструктури. У цій справі Касаційний адміністративний суд перелічив критерії Altmark та зазначив, що їх дотримано. Верховний Суд постановив, що штучне виокремлення із загальної затвердженої кошторисної вартості будівництва об'єкта будь-якої частини витрат є необґрунтованим, не підтримавши позицію АМКУ, що відбулось ототожнення органу місцевого самоврядування, який має власні функції та повноваження як самостійного суб'єкта правовідносин з суб'єктом господарювання, який фактично підміняє собою органи місцевого самоврядування, не маючи на те відповідних повноважень. Таким чином, Верховний Суд не задовольнив касаційну скаргу АМКУ в частині, що стосувалася кваліфікації заходу. Верховний Суд прийняв рішення, що заходи, про які йшлося у справі, не були державною допомогою. У справі № 640/25737/19[8] Верховний Суд знову розглянув заходи, пов'язані з містобудуванням і дійшов аналогічних висновків, як і у справах № 640/21523/19 та № 640/19887/20.

Проаналізувавши судову практику у цих справах, доходимо такого висновку: суди керувалися винятково положеннями національного законодавства при вирішенні справ. Також не було детально проаналізовано дотримання критеріїв Altmark. При цьому важливо відзначити, що існує відмінність у тлумаченні поняття «суб'єкт господарювання» у правовій системі України відповідно до національного

законодавства та ЄС. В ЄС це поняття автономне та охоплює суб'єктів незалежно від форми власності чи способу фінансування.

Застосовується об'єктивний підхід, а саме визначення суб'єкта господарювання через інше поняття – а саме «економічна діяльність», що означає пропонування товарів та послуг на ринку. Такий підхід закріплено в судовій практиці Суду ЄС та було проаналізовано в Розділі 2 цього дослідження. Під час цього питання не важлива мета надання підтримки чи допомоги. Суди України ж обґрунтовували свої позиції щодо визначення цього поняття на основі вужчого підходу до визначення поняття «суб'єкт господарювання», що викладене у ст. 8 Господарського кодексу України. Якби цю справу розглядали суди в ЄС, то вони б не погодилися, що комунальні підприємства не є суб'єктами господарювання, тому що вони мають державну чи комунальну форму власності.

Отже, існують суттєві відмінності між судовою практикою в Україні та ЄС щодо цього питання. Під час ухвалення остаточних рішень у справах більше було акцентовано увагу на формі власності сторін у справі. Також, не було наведено детального аналізу «у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг», що є умовою непоширення дії Закону України «Про державну допомогу» на підтримку надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Для порівняння: в ЄС при оцінці того, чи є певний суб'єкт суб'єктом господарювання, оцінюють діяльність, яку здійснює такий суб'єкт та застосовують тест «ринкового оператора», навіть якщо йдеться про здійснення «традиційно публічних» повноважень органів державної влади. Наразі практика свідчить, що з постійно зростаючою приватизацією та «аутсорсингом» традиційно державних і суверенних функцій держави виникають нові виклики, враховуючи той факт, що якщо існує ринок товарів/послуг і якщо присутні приватні оператори на ньому, така діяльність, як управління в'язницями/оцінка державних службовців (якщо їх виконують приватні підрядники) може становити економічну діяльність

і спричинити неоднозначні наслідки для відповідної діяльності, яку контролює держава. Постає питання: наскільки традиційна державна діяльність може здійснюватися приватними, недержавними структурами на комерційних умовах? Отож, якщо є потенційні конкуренти навіть щодо традиційних державних функцій, то державне чи комунальне підприємство в ЄС може бути визначене як суб'єкт господарювання в значенні автономного поняття в праві ЄС.

Ба більше, один і той самий суб'єкт може одночасно бути суб'єктом господарювання і не бути суб'єктом господарювання. Все залежить від природи здійснюваної діяльності. Наприклад, у справі *Aéroports de Paris v Commission of the European Communities* [165] було проаналізовано такий суб'єкт як аеропорти. Суд ЄС дійшов висновку, що аеропорти є суб'єктами господарювання в частині, що вони здійснюють діяльність, безпосередньо пов'язану з наданням послуг повітряного транспорту і аеропорти не є суб'єктами господарювання в частині, що надають послуги з наземного обслуговування авіакомпаніям.

Отже, у правозастосуванні норм державної допомоги в Україні нещодавно почалася формуватися судова практика щодо послуг загального економічного інтересу. При цьому в Україні багато уваги приділено формі власності відповідних суб'єктів та меті надання допомоги, а також наводився детальний аналіз внутрішнього законодавства. Критерії ж, на основі яких захід кваліфікується як державна допомога чи ні (суб'єкт господарювання, державні ресурси, перевага для отримувачів, вибірковість, вплив на конкуренцію) не було окремо проаналізовано та не було наведено детальний аналіз критеріїв *Altmark*. Переважно рішення виносилися не на користь АМКУ і заходи були визнані такими, що не є державною допомогою.

З огляду на те, що на час воєнного стану призупинено обов'язок подання повідомлень про державну допомогу та державна допомога вважається допустимою для конкуренції, судова практика принаймні до

закінчення дії воєнного стану буде розвиватися щодо справ, порушених до початку війни. Напрацювання ж поствоєнної правозастосовної практики багато в чому залежатиме від нормативно-правової бази, що буде діяти у відповідний період. З огляду на важливість підтримки державою економіки для післявоєнної відбудови та відновлення належне надання державної допомоги відіграватиме ключову роль, як це можна прослідкувати з попередніх історичних періодів у житті суспільства. При цьому практика ЄС щодо державної допомоги у «кризові» періоди для економіки, як-от криза 2008 року та пандемія COVID-19 свідчить, що відхід від «стандартних» механізмів надання допомоги не може тривати *ad infinitum*. Через певний час надання «кризової» допомоги припиняється і повертаються механізми, що діяли до початку криз. Про варто пам'ятати в контексті ситуації щодо державної допомоги в Україні наразі.

### **Висновки до Розділу 3**

Генезис становлення інституту державної допомоги в Україні нерозривно пов'язаний із міжнародним співробітництвом та прагненням України долучитися до міжнародної спільноти, адже передумови формування нормативно-правової бази щодо державної допомоги, інституційного механізму та правозастосовної практики поставали із міжнародних угод на різних рівнях міжнародного права та участі в міжнародних організаціях, що зобов'язували Україну вживати заходи з метою регулювання спрямування державних ресурсів на підтримку суб'єктів господарювання.

Деякі питання, що стосуються втручання держави в економіку, було врегульовано в Угоді про СОТ, в рамках Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ, Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства.

Питання щодо гармонізації та наближення законодавства України про державну допомогу, а також контролю за наданням державної допомоги та її моніторингу з відповідними нормативно-правовими актами в ЄС було порушено в Плані дій «Україна – Європейський Союз». Це питання також було включено до Порядку денного в рамках заходів для асоціації України та ЄС для того, щоб провести необхідну підготовку та сприяти вжиттю відповідних заходів для того, щоб надалі зробити можливою реалізацію рамкових та загальних норм про державну допомогу, які на той час було інкорпоровано до правової системи України через міжнародно-правові зобов'язання, що містилися у відповідних договорах. Основний акцент у зазначених документах полягав у тому, щоб створити передумови для розробки нормативно-правової бази в Україні на національному рівні та ухвалити відповідні закони та нормативно-правові акти.

Передумовою формування інституту державної допомоги в Україні стало виконання зобов'язань за міжнародним правом – як загального рівня,

так і в процесі європейської інтеграції. При цьому саме заходи на виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС стали основним поштовхом для формування національного законодавства, становлення інституційної системи та формування правозастосування щодо державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні.

З огляду на такі особливості формування нормативно-правової бази щодо державної допомоги, в Україні до укладання Угоди про асоціацію не було ухвалено національне законодавство та не існувало уповноваженого органу з питань державної допомоги. Існування в правовій системі України норми Угоди 1994 року не справило ефекту «жорсткої» європеїзації, це було скоріше пов'язано із пристосуванням правової системи держави, що нещодавно формально стала на шлях ринкової економіки, до самого концепту недопустимості свавільного надання підтримки певним суб'єктам господарювання. Однак фактично до укладання Угоди про асоціацію 2014 року, ухвалення плану дій на її виконання та надання міжнародної технічної допомоги й підтримки в галузі державної допомоги про кардинальні зрушення в підходах до регулювання втручання держави в економічну діяльність не йшлося.

Положення Угоди про асоціацію майже ідентичні відповідним положенням, що містить ДФЄС. Відмінність між ними полягає в обсязі незначної державної допомоги (йдеться про обмеження обсягу державної допомоги у сфері транспорту та допомоги, що надається сільському господарству, а також у сферах рибальства та аквакультури).

Сфера застосування норм державної допомоги в Україні, які мають бути приведені у відповідність із законодавством ЄС, є комплексною. Виклик для України полягає в тому, що норми державної допомоги ЄС, до яких Україна має наблизити свій інститут державної допомоги, добре розроблені в процесі європейської інтеграції з 1959 року, тому всі показники контролю державної допомоги є дуже високими. Цілі та масштаби контролю за державною допомогою в ЄС є дуже складними та

мультидисциплінарними, а терміни виконання Україною своїх зобов'язань у сфері державної допомоги ЄС-Україна є амбітними. Проте Україна має міжнародну технічну допомогу в реалізації вищезазначеної сфери та може вдатися до передового європейського досвіду.

На виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році було ухвалено Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Цим законом визначено основні засадничі принципи та механізми функціонування інституту державної допомоги. Цей закон в основному ґрунтується на *acquis* ЄС, що його напрацьовано протягом багатьох десятиліть функціонування інституту державної допомоги в ЄС.

На рівні підзаконних нормативно-правових актів ухвалення актуальних та ефективних критеріїв для оцінки допустимості державної допомоги є життєво важливим питанням, оскільки існує загальна заборона на надання державної допомоги як в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, так і в національному законодавстві України щодо державної допомоги, якщо інші положення не містяться в законодавстві України, а саме нормативно-правових актах, що визначають критерії допустимості.

АМКУ має повноваження оцінювати заходи та вирішувати, чи підпадають вони під заходи державної допомоги. Така оцінка проводиться не лише на основі Закону про державну допомогу, а й на основі законодавства ЄС та *acquis*.

При наданні роз'яснень, розгляді повідомлень та розгляді справ і ухваленні рішень, тобто, правозастосовної діяльності, АМКУ та суди України використовують внутрішнє законодавство України про державну допомогу, а також право ЄС (первинне та вторинне законодавство, настанови, рекомендації та найкращі практики) та *acquis* щодо державної допомоги.

Більшість рішень щодо державної допомоги, які ухвалив АМКУ протягом 2018-2021 років, стосуються комунальних підприємств, тому що повідомлення в основному подавали органи місцевого самоврядування, і

вони робили це для того, щоб пересвідчитися та отримати офіційне підтвердження про те, що захід, який вони реалізують, не є державною допомогою, навіть якщо в Законі чітко визначено, що цей захід не є державною допомогою. На початку функціонування інституту державної допомоги така тенденція більш-менш зрозуміла, якщо оцінити ситуацію з погляду надавачів та отримувачів допомоги, але якщо така тенденція збережеться, це стане перешкодою для ефективного функціонування АМКУ як уповноваженого органу щодо державної допомоги, оскільки АМКУ буде переповнений «дрібними» повідомленнями та йому буде важко зосередитися на найважливіших справах. З іншого боку, той факт, що «великі» надавачі державної допомоги не повідомляють АМКУ про заходи з метою перевірки їх допустимості для конкуренції в довгостроковій перспективі може підірвати суть інституту державної допомоги. Тому необхідно, щоб АМКУ залучався до механізмів співпраці та підвищення обізнаності на різних рівнях для вирішення цих викликів.

Судова практика щодо питань державної допомоги переважно стосувалася тлумачення поняття «послуги загального економічного інтересу». Суди переважно доходили висновку, що заходи, які АМКУ кваліфікував як державну допомогу або як незаконну державну допомогу, не є державною допомогою. У судових рішеннях набагато більше уваги було приділено аналізу законодавства України, що напряду не стосувалося питання державної допомоги, а скоріше стосувалося визначення статусу комунальних підприємств як замовників; також детально було опрацьовано статус комунального підприємства з організаційно-правової точки зору та мету надання державної підтримки. Суди України на підставі визначення терміну «суб'єкт господарської діяльності» в Господарському кодексі України дійшли висновку, що з огляду на форму власності суб'єкти не є суб'єктами господарювання. Такий підхід відрізняється від функціонального підходу Європейського Союзу до питання державної

допомоги в частині практики Суду ЄС щодо автономного поняття «суб'єкт господарювання» та «економічна діяльність».

Суди України керувалися винятково положеннями національного законодавства при вирішенні справ про державну допомогу. Також не було детально проаналізовано дотримання критеріїв Altmark, що є обов'язковим елементом аналізу в ЄС справ про послуги загального економічного інтересу. При цьому важливо відзначити, що існує відмінність у тлумаченні поняття «суб'єкт господарювання» у правовій системі України відповідно до національного законодавства та ЄС. В ЄС це поняття автономне та охоплює суб'єктів незалежно від форми власності чи способу фінансування.

У правозастосуванні норм державної допомоги в Україні нещодавно почалася формуватися судова практика щодо послуг загального економічного інтересу. При цьому в Україні багато уваги приділено формі власності відповідних суб'єктів та меті надання допомоги, а також наводився детальний аналіз внутрішнього законодавства. Критерії ж, на основі яких захід кваліфікується як державна допомога чи ні (суб'єкт господарювання, державні ресурси, перевага для отримувачів, вибірковість, вплив на конкуренцію) не було окремо проаналізовано.

З огляду на те, що на час воєнного стану призупинено обов'язок подання повідомлень про державну допомогу та державна допомога вважається допустимою для конкуренції, судова практика принаймні до закінчення дії воєнного стану буде розвиватися щодо справ, порушених до початку війни. Напрацювання ж поствоєнної правозастосовної практики багато в чому залежатиме від нормативно-правової бази, що буде діяти у відповідний період. З огляду на важливість підтримки державою економіки для післявоєнної відбудови та відновлення належне надання державної допомоги відіграватиме ключову роль, як це можна прослідкувати з попередніх історичних періодів у житті суспільства.

## ВИСНОВКИ

У висновках наведено теоретичне узагальнення і пропонується нове практичне вирішення наукової проблеми, пов'язаної з: функціонуванням інституту державної допомоги в ЄС; вдосконаленням правового механізму регулювання державної допомоги в ЄС; впливом права ЄС на формування нормативно-правової бази, інституційного механізму та правозастосовної практики щодо державної допомоги в Україні; визначенням перспектив в Україні подальшого вдосконалення регулювання правових відносин, пов'язаних з державною допомогою. Підсумками дослідження, зокрема, є такі положення:

1. Концепція ролі та місця державного втручання у ринкове регулювання еволюціонувала в контексті розвитку та зміни поглядів на функції державних та суспільних інститутів залежно пріоритетів у відповідних правових та економічних системах. У різних державах, залежно від історичних, економічних та правових особливостей, можна прослідкувати діаметрально протилежні підходи – від повної відсутності регулювання втручання держави в економіку до панування неоліберальних концепцій. Проаналізовано концепції *laissez-faire*, теоретичні засади антитрастового законодавства в США, кейнсіанство, командно-адміністративний підхід, структуралізм, діяльність «Чиказької школи», ордолібералізм, «більш економічний підхід» Європейської комісії. Враховуючи інтенсивність впливу конкретної школи, можна прослідкувати не лише наявність/відсутність регулювання втручання держави в економіку, але й пріоритети правозастосовної діяльності держави, у випадку наявності такого регулювання.

2. Було встановлено, що через функціонування командно-адміністративної економічної системи, яка переважала в країнах пострадянського простору, в більшості цих держав чітко прослідковувалися тенденції до багаторічних традицій централізованого планування та активного втручання держави в економіку. Деякі з цих

практик зберігаються й у сучасності. У державах Західної Європи прослідковується діаметрально протилежний шлях розвитку. У державах Східної Європи процес переходу від адміністративно-командної економіки до капіталістичної системи розпочався пізніше і відбувався значно складніше порівняно з Заходом. Тут обговорення щодо доцільності та масштабів державного втручання в економіку виникло значно пізніше. У багатьох державах залучення держави до регулювання економіки стало причиною створення державних монополій, які згодом вплинули на можливість виникнення та розвитку приватних альтернатив суб'єктам державної та комунальної форми власності відповідних галузях.

3. Було досліджено той факт, що гостро постає питання ролі держави в економіці та масштабу втручання держави в економіку. З урахуванням постійно зростаючої «приватизації» та «аутсорсингу» традиційно державних і суверенних функцій держави постають нові виклики, труднощі та новели правового регулювання. Саме тому набуває ваги концепція попереднього регулювання (регулювання на упередження) з метою гарантування дотримання положень конкурентного законодавства. Звертає на себе увагу той факт, що через глобальний масштаб транснаціонального бізнесу зараз обговорюється не лише роль держави, але й участь міжнародних організацій та об'єднань у регулюванні конкуренції на ринках.

4. У рамках наукових досліджень стосовно втручання держави в економіку, за своїм методологічним підґрунтям та концептуальним визначенням ефективності впливу держави на реальні цінності економічної системи визначають два фундаментальних підходи. В контексті неокласичного напрямку, який походить з класичної школи, обстоюється концепція мінімізованого державного втручання в економіку. Цей підхід обмежується забезпеченням виконання положень законодавства та забезпеченням загальної безпеки, а також запобіганням утворенню монополій. У неокласичній парадигмі роль держави розглядається не як

суб'єкта, який гарантує максимально ефективне вкладання грошей платників податків у державні проекти, але як суб'єкта, що забезпечує дотримання «правил гри». Ці правила визнаються як ключові для забезпечення ефективного функціонування ринків в умовах конкуренції.

5. Було продемонстровано, що в кейнсіанському підході до втручання держави в економічні процеси та ринковий механізм визнається необхідним та виправданим у разі неспроможності ринкового регулювання і нездатності досягнення оптимальних результатів у господарських і побутових рішеннях у короткостроковому періоді. Кейнсіанська концепція втручання держави в економіку аргументується необхідністю коригувати ринкові недоліки та забезпечувати стабільність у короткостроковій перспективі, зокрема за допомогою фіскальної та монетарної політики.

6. Було встановлено, що в регулюванні інституту державної допомоги присутній симбіоз трьох теорій ключових теоретичних концепцій, а саме неоліберальної, кейнсіанської та соціальної економіки, адже держава повинна як забезпечити недопущення надання вибіркового переваг певним суб'єктам господарювання, так і створити належні механізми для ефективного функціонування ринкової економіки. У цьому контексті виникає важливий аспект – здатність держави встановлювати критерії та керувати наданням державної допомоги та підтримки відповідно до положень законодавства. Феномен «ринкової невдачі» (market failure) вимагає відповідного реагування з боку держави з метою забезпечення ефективності та соціальної відповідальності. Основна роль конкуренційних відомств полягає в забезпеченні бюджетної дисципліни та ефективного використання грошей платників податків, які спрямовані на підтримку економіки.

7. Найширший спектр питань втручання держави в економіку регулюється в Європейському Союзі. Через нафтову кризу 1973 року та стагнацію економіки ЄЕС та завершення формування внутрішнього ринку виник новий поштовх до європейської інтеграції. Відбувся перехід від

негативної (ордоліберальної) моделі до проактивної, позитивної моделі держави та міждержавного об'єднання в регулюванні економіки. Європейська комісія виступає за «більш економічний підхід» (який частково базувався на основних концепціях Чиказької школи), заснований на парадигмі «добробуту споживачів», яка зосереджується саме на аналізі ціни та ефективності.

8. Було доведено, що Європейський Союз був і значною мірою залишається унікальним міжнародним інтеграційним об'єднанням, яке здійснює регулювання та правозастосування у сфері державної допомоги. Не існує схожих моделей і прецедентів такого регулювання втручання держави в економіку. В Договорі про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі встановлюється сувора заборона на надання державної допомоги. У Європейському економічному співтоваристві Рада відіграла обмежену роль в частині формування стратегії щодо функціонування інституту державної допомоги. На початку функціонування інституту державної допомоги в ЄС не існувало жодних детальних процесуальних норм і блокових винятків на рівні первинного чи вторинного законодавства ЄС. Комісія поступово розвивала своє стратегічне бачення на прецедентній основі – через розгляд відповідних справ, загальні рамкові стратегічні положення та повідомлення. В такому контексті процесуальні норми щодо державної допомоги розвивалися на основі судової практики, що формувалася на підставах загальних принципів. До деяких секторів економіки застосовувався особливий режим відповідно до Договору. Нормативно-правова база, як правило, формувалася навколо «м'якого права» через повідомлення Комісії, що встановлювали правила, які спільно були узгоджені з державами-членами.

9. На початку 1980-х років спостерігалася значна трансформація загальної візії інституту державної допомоги. Відбувся перехід від «субсидійних перегонів» до жорсткішої політики державної допомоги. Збільшилася кількість справ, які розглянув Суд ЄС. Загальний

концептуальний підхід до оцінки всіх справ визначався принциповою необхідністю врахування пропорційності при наданні допомоги. Важливість норм державної допомоги як інструменту регіональної політики зменшилася у 2000-2010 рр., оскільки через розширення Європейського Союзу зменшилася кількість територій, які мали право на більш інтенсивний рівень державної допомоги.

10. Було продемонстровано, що новою віхою в генезі інституту державної допомоги в Європейському Союзі стала «Модернізація державної допомоги», яку було започатковано у 2012 році. Її метою було зосередити правозастосовну діяльність на справах, які мають найбільший вплив на внутрішній ринок та потенційно можуть спотворити належні умови конкуренції, а також зменшити мікроконтроль за всіма державними видатками. У результаті впровадження спрощеної процедури аналізу справ з незначним місцевим впливом на торгівлю досягнуто значного прогресу в модернізації системи державної допомоги. Модернізація державної допомоги сприяла розробці більш пропорційних та диференційованих норм та осучасненню процедур контролю державної допомоги з підвищеною відповідальністю держав-членів щодо розробки та впровадження заходів підтримки.

11. Було доведено, що під час надзвичайних ситуацій в економіці Європейська комісія виконує функцію кризового менеджменту: вона дозволила державам-членам тимчасово надавати певні види допомоги «реальній економіці» під час таких подій, як світова фінансова криза 2008 року, пандемії COVID-19 та війни РФ проти України. Для України важливо ознайомитися з досвідом виходу з таких «кризових періодів», оскільки після завершення війни буде необхідно повертатися до звичайного режиму регулювання правовідносин, пов'язаних з державною допомогою.

12. Було встановлено, що основи функціонування інституту державної допомоги на нормативному рівні в ЄС закладено в первинному

та вторинному законодавстві ЄС, м'якому праві Європейської комісії, внутрішньому законодавстві держав-членів ЄС, а також в судовій практиці Суду ЄС.

13. Для інституту державної допомоги тлумачення та застосування певних концепцій Судом Європейського Союзу має ключове значення з огляду на те, що: 1) деякі поняття не були визначені в первинному чи вторинному законодавстві ЄС та 2) спостерігається збільшення важливості судової практики Суду ЄС в цілому. В ЄС розрізняють два види правозастосування норм державної допомоги – державне та приватне. Публічне правозастосування здійснюється в рамках Європейської комісії, тоді як позови, подані до національних судів, вважаються приватним правозастосуванням.

14. У ДФЄС визначено загальний принцип заборони надання державної допомоги, недопустимості надання державної допомоги, якщо вона «спотворює або загрожує можливим спотворенням конкуренції, якщо вона створює переваги для певних суб'єктів господарювання або виробництва певних товарів, і це впливає на торгівлю між державами-членами». У контексті застосування об'єктивного підходу до тлумачення ч. 1 ст. 107 ДФЄС державна допомога буде тлумачитися як несумісна з внутрішнім ринком незалежно від цілей або причин надання допомоги. При аналізі заходу допомоги важливі саме його наслідки на торгівлю між державами-членами.

15. Незважаючи на загальну заборону надання державної допомоги, за деяких умов втручання держави є необхідним для належного функціонування та справедливої економіки. Таким чином, відповідно до Договору, існує можливість реалізації низки стратегічних цілей, для яких надання державної допомоги може вважатися сумісним з внутрішнім ринком. В ЄС існує механізм блокових винятків, незначної державної допомоги та спеціальних секторальних механізмів. На рівні первинного законодавства ЄС заходи державної допомоги, що підпадають під

положення ч. 2 ст. 107 і ч. 3 ст. 107 ДФЄС, звільняються або можуть звільнитися від заборони надання державної допомоги. Правова підстава щодо цих винятків закріплена в ч. 1 ст. 107 ДФЄС.

16. У трьох підпунктах ч. 2 ст. 107 ДФЄС містяться три категорії заходів допомоги, які автоматично вважаються сумісними з внутрішнім ринком, якщо щодо кожної з них дотримано передумови, викладені у цій статті. Допустимість державної допомоги за ч. 2 ст. 107 ДФЄС є автоматичною, а це означає, що якщо умови, викладені у відповідних підпунктах, задоволені, Комісія не має дискреційних повноважень, а може ухвалити єдине рішення – визнати захід допомоги сумісним із внутрішнім ринком.

17. Навпаки, види допомоги, які охоплюються ч. 3 ст. 107 ДФЄС, передбачають застосування Європейською комісією дискреційних повноважень. Така природа оцінки допустимості походить від слова «може», що міститься в першому реченні ч. 3 ст. 107 ДФЄС. Правовим наслідком застосування цієї нормативно-правової бази є те, що Комісія може застосовувати свої дискреційні повноваження при оцінці сумісності заходу допомоги з внутрішнім ринком. Відповідно до судової практики, це широке дискреційне право, яке надається Європейській комісії щодо оцінки ч. 3 ст. 107 ДФЄС, включає «комплексну економічну, соціальну, регіональну та галузеву оцінку». Перегляд таких рішень Комісії Судом ЄС можливий лише для перевірки законності здійснення цього повноваження. Це означає, що Суд ЄС не може замінити аргументацію Комісії, а може лише перевірити, чи не припустилася Комісія помилки через явну помилку або зловживання повноваженнями у своєму рішенні. Суд не може замінити чи втручатися у суттєві аспекти аргументації Комісії. Такий підхід визнає незалежність Комісії у ухваленні своїх рішень, але одночасно надає можливість Суду ЄС контролювати легітимність та правильність цих рішень у разі, якщо вони суперечать законодавству Європейського Союзу.

18. Інші положення Договору або норми, що містяться у вторинному законодавстві ЄС, можна вважати винятками із загальної заборони, що міститься в ч. 1 ст. 107ДФЄС, оскільки вони мають схожу природу дії: вони передбачають способи звільнення заходів державної допомоги від загальної заборони. Це відбувається через визнання їх сумісними з внутрішнім ринком відповідно до умов, включених до кожного з таких нормативно-правових актів.

19. Відповідно до пп. 2 і 3 ч. 2 ст. 108ДФЄС, Рада має повноваження дозволяти конкретні заходи допомоги, які Комісія визнала несумісними з внутрішнім ринком. Також дозволяється надання незначної державної допомоги, яка, з огляду сум, які надаються, не спотворює конкуренцію, а також винятки, що містяться в Регламенті про блокові винятки, який передбачає умови для допустимості допомоги в цілих галузях економіки. Таким чином, Європейська комісія може ухвалити нормативно-правову базу, яка встановлюватиме сумісність певних категорій державної допомоги з первинним законодавством ЄС, якщо такі категорії допомоги відповідають певним умовам. Відповідно до нормативно-правової бази, визначеноїДФЄС і відповідними Регламентами Ради, Європейська комісія відіграє ключову роль в аналізі існуючої допомоги та в ухваленні рішень про плани надання або зміни допомоги.

20. Основним елементом удосконаленого економічного підходу, який застосовує Комісія, є критерій балансу. Ідея критерію полягає в тому, що Комісія перевіряє наявність позитивного впливу допомоги, а також доцільність, пропорційність і стимулюючий вплив допомоги, щоб забезпечити збалансованість цих позитивних напрямків впливу порівняно з негативними наслідками, які може спричинити надана допомога. Щоб уникнути негативних та необґрунтованих викривлень конкуренції, Європейська комісія активно аналізує наявність інших інструментів та механізмів допомоги, які менше викривляють конкуренцію або не

спотворюють її. Метою цього є досягнення тих самих результатів, але без негативних впливів на ринкову конкуренцію.

21. Секторальна допомога, яка надавалася конкретним галузям промисловості, використовувалася як в минулому, так і наразі як інструмент сприяння розвитку слабких галузей економіки в ЄС. З урахуванням динаміки та тенденцій, які підтверджують статистичні дані, можна дійти висновку, що допомога окремим секторам зменшується. Комісія також встановила критерії, на основі яких держави-члени можуть надавати допомогу конкретним галузям промисловості, які можуть бути найвигіднішими. На погляд Комісії, важливо встановити обмеження щодо інтенсивності та тривалості допомоги та поступово повністю припинити її, оскільки основною метою є вирішення проблем, а не підтримання небажаного ринкового клімату. Варто враховувати, що цей підхід не повинен спричиняти поширення проблем, які існують в одній державі, на інші держави-члени.

22. Механізм незначної державної допомоги ґрунтується на припущенні, що невеликі обсяги допомоги, як правило, не мають вирішального впливу на конкурентоспроможність ринку та торгівлю між двома чи більше державами-членами. Механізм незначної державної допомоги створює сприятливі умови для глибшого децентралізованого впровадження та застосування норм, пов'язаних із наданням державної допомоги. Регулювання незначної допомоги нерозривно пов'язано з функціональним підходом та операційною ефективністю спрямування ресурсів національних конкурентційних відомств та Європейської комісії, а саме – надання їм можливості зосередитися на важливіших справах та уникати витрат ресурсів на справи, що не мають впливу на рівні масштабу ЄС.

23. Було доведено, що генезис становлення інституту державної допомоги в Україні нерозривно пов'язаний із міжнародним співробітництвом та прагненням України долучитися до міжнародної

спільноти. Деякі питання, що стосуються втручання держави в економіку, було врегульовано в Угоді про СОТ, в рамках Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ, Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства. При цьому саме заходи на виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС стали основним поштовхом для формування національного законодавства, становлення інституційної системи та формування правозастосування щодо державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні. Фактично до укладання Угоди про асоціацію 2014 року, ухвалення плану дій на її виконання та надання міжнародної технічної допомоги й підтримки в галузі державної допомоги про кардинальні зрушення в підходах до регулювання втручання держави в економічну діяльність не йшлося. Ці заходи призвели до суттєвих змін у підходах до ролі та місця держави в регулюванні економіки в частині виділення бюджетних коштів суб'єктам господарювання.

24. Було продемонстровано, що положення Угоди про асоціацію майже ідентичні відповідним положенням, що містить ДФЄС. Сфера застосування норм державної допомоги в Україні, які мають бути приведені у відповідність із законодавством ЄС, є комплексною. Виклик для України полягає в адаптації до високих стандартів державної допомоги ЄС, до яких Україна має наблизити свій інститут державної допомоги. В ЄС законодавство про державну допомогу формувалося та вдосконалювалося в ході процесу європейської інтеграції, починаючи з 1959 року, а тому всі показники контролю державної допомоги встановлені на дуже високому рівні. Цілі та масштаби контролю за державною допомогою в ЄС є дуже складними та мультидисциплінарними, а терміни виконання Україною своїх зобов'язань у сфері державної допомоги ЄС-Україна є амбітними, особливо враховуючи положення ст. 264 Угоди про Асоціацію, відповідно до яких передбачено, що при тлумаченні мають застосовуватись первинне та вторинне право ЄС. Саме положення цієї статті стали «містком» для

застосування права ЄС щодо питань державної допомоги, які постають в правовій системі України.

25. На виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році було ухвалено Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», що в основному ґрунтується на *acquis* ЄС, що його напрацьовано протягом багатьох десятиліть функціонування інституту державної допомоги в ЄС. Ухвалення та застосування актуальних та ефективних критеріїв для оцінки допустимості державної допомоги (у формі підзаконних нормативно-правових актів) відіграє критично важливу роль, оскільки існує загальна заборона на надання державної допомоги як в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, так і в національному законодавстві України щодо державної допомоги, якщо інші положення не містяться в законодавстві України, а саме нормативно-правових актах, що визначають критерії допустимості.

26. Було встановлено, що більшість рішень щодо державної допомоги, які ухвалив АМКУ протягом 2018-2023 років, стосуються комунальних підприємств, тому що повідомлення в основному подавали органи місцевого самоврядування, але для ефективного функціонування АМКУ як уповноваженого органу щодо державної допомоги важливо, щоб АМКУ мав розглядати не «дрібні» повідомлення, але мав можливість та ресурси зосередитися на найсуттєвіших справах. З іншого боку, слід відзначити, що факт, що «великі» надавачі державної допомоги утримуються від повідомлення АМКУ про заходи з метою перевірки їх допустимості для конкуренції в довгостроковій перспективі призвести до підривання основних принципів інституту державної допомоги. Отже, вимагається активне залучення АМКУ до різноманітних механізмів співпраці та підвищення обізнаності на різних рівнях з метою ефективного вирішення наведених викликів.

27. Було продемонстровано, що судова практика щодо питань державної допомоги переважно стосувалася тлумачення поняття «послуги

загального економічного інтересу». Суди переважно доходили висновку, що заходи, які АМКУ кваліфікував як державну допомогу або як незаконну державну допомогу, не є державною допомогою. У судових рішеннях набагато більше уваги було приділено аналізу законодавства України, що напряду не стосувалося питання державної допомоги, а радше стосувалося визначення статусу комунальних підприємств як замовників; також детально було опрацьовано статус комунального підприємства з організаційно-правової точки зору. Суди України на підставі визначення терміну «суб'єкт господарської діяльності» в Господарському кодексі України дійшли висновку, що з огляду на форму власності суб'єкти не є суб'єктами господарювання. Такий підхід відрізняється від функціонального підходу Європейського Союзу до питання державної допомоги в частині практики Суду ЄС щодо автономного поняття «суб'єкт господарювання» та «економічна діяльність». При цьому важливо відзначити, що існує відмінність у тлумаченні поняття «суб'єкт господарювання» у правовій системі України відповідно до національного законодавства та в ЄС. В ЄС це поняття автономне та охоплює суб'єктів незалежно від форми власності чи способу фінансування.

28. Було проаналізовано механізми реагування на повномасштабне вторгнення РФ в Україну на рівні ЄС та на національному рівні. Встановлено, що повномасштабне вторгнення РФ в Україну стало ще однією підставою для кризового менеджменту щодо інституту державної допомоги в рамках ЄС, яке здійснює Європейська комісія через ухвалення Тимчасових кризових рамкових положень та Тимчасових рамкових та перехідних кризових положень. Повномасштабне вторгнення РФ в Україну призвело до запровадження гнучкішого регулювання державної допомоги в ЄС щодо суб'єктів господарювання, на яких вплинули відповідні процеси. Після внесення змін до відповідного нормативно-правового регулювання відповідні порогові значення допомоги були значно збільшені. При цьому певні заходи вже були скасовані з огляду на

тимчасовий характер відповідного нормативно-правового регулювання. Більшість відповідних положень матимуть силу до 30.06.2024 року. Прогнозовано, що на рівні ЄС ці заходи будуть менш масштабними за критеріями предмета регулювання та строку дії.

29. Було проаналізовано стан регулювання державної допомоги в Україні під час дії воєнного стану та перспективність подальшого її регулювання у поствоєнний період. Попри повномасштабне вторгнення РФ в Україну та супутні виклики регулювання та правозастосування у сфері державної допомоги продовжується, хоча в обмеженому масштабі. Важливо почати формування стратегії щодо повернення до повноцінного функціонування інституту державної допомоги. Для цього необхідно встановити критерії пріоритетності відповідних видів державної допомоги та можливі моделі нормативно-правового регулювання та інституційного механізму. Можливими критеріями для того, щоб розглянути вірогідність повернення повноцінного регулювання державної допомоги можуть бути аналіз кон'юнктури ринку, а саме важливість відповідного сектору економіки для поствоєнного відновлення, кількість та частка ринку приватних та неприватних суб'єктів господарювання, частка ВВП відповідного сектору економіки, географічна присутність відповідного сектору економіки, потенціал розвитку відповідного сектору економіки, кількість робочих місць, які може надати відповідний сектор економіки/суб'єкт господарювання тощо. Для належного функціонування інституту державної допомоги в поствоєнний період також потрібно проводити роботу з розбудови інституційної спроможності, навичок проєктного менеджменту, стратегічного планування та цифровізації робочих процесів.

30. Під час дослідження було розроблено ряд практичних рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з метою збільшення ефективності моніторингу та контролю за наданням державної

допомоги та сприяння правозастосуванню положень законодавства про державну допомогу після припинення воєнного стану:

1) Поступово розвивати нормативно-правову базу та приводити її у відповідність до вимог Угоди про асоціацію та ДФЄС, судової практики Суду Європейського Союзу щодо питань державної допомоги, а також вторинного законодавства ЄС, рамкових положень, керівних принципів та інших чинних адміністративних актів ЄС;

2) Внести зміни до положень Закону України «Про захист економічної конкуренції» та додати, що законодавство про захист економічної конкуренції складається із Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та ухвалених на його основі інших нормативно-правових актів, якими передбачається системний підхід до захисту економічної конкуренції.

3) Розглянути можливість внесення таких змін до положень Закону України «Про державну допомогу»: а) змінити визначення економічної діяльності у проекті Закону № 5648 у такий спосіб, щоб економічна діяльність охоплювала пропозицію не лише товарів, а й послуг; б) чіткіше визначити повноваження АМКУ щодо нормотворчого процесу з питань державної допомоги; в) розпочати роботу над розробкою концептуальних засад ролі держави в економіці після закінчення воєнного стану з метою забезпечення балансу відновлення та розвитку економіки та недопущення надання неправомірних конкуренційних переваг певним суб'єктам господарювання; г) напрацювати законодавчих положень, що регулюватимуть етапи, процеси та особливості відновлення функціонування інституту державної допомоги після закінчення воєнного стану.

4) Ухвалити та забезпечити ефективне правозастосування підзаконних актів, які забезпечуватимуть належне функціонування системи моніторингу та контролю державної допомоги;

5) При розробці стратегічних документів у сфері конкуренції також необхідно наголошувати на дотриманні норм державної допомоги;

6) Удосконалити внутрішні процедури діяльності АМКУ щодо інституту державної допомоги (зокрема, здійснити аудит робочих процесів, а саме стадій роботи з різними видами документів та залучених учасників, проаналізувати доцільність та актуальність відповідних кроків). За результатами аналізу можливо розробити декілька вдосконалених моделей внутрішніх процесів АМКУ, організувати пілотні проєкти та визначити найоптимальніші рішення. Це завдання особливо актуальне наразі, адже з огляду регулювання державної допомоги під час воєнного стану відповідний відділ АМКУ не розглядає нові повідомлення про державну допомогу та може зосередитися на заходах із розбудови інституційного потенціалу;

7) Спонукаати надавачів державної допомоги попередньо співпрацювати з АМКУ щодо заходів, які можуть вважатися державною допомогою, щоб уникнути громіздких процедур розгляду справ про державну допомогу та уникнути потреби повертати незаконно надану державну допомогу;

8) Заохочувати «великих» надавачів державної допомоги повідомляти про потенційні заходи державної допомоги, оскільки наразі повідомлення переважно надходять до АМКУ від підприємств комунальної форми власності, а не від центральних органів влади;

9) Створювати робочі групи із зацікавленими сторонами з питань державної допомоги, якщо це необхідно для забезпечення діалогу та формування передового досвіду в цій сфері;

10) За потреби (з огляду на обсяг, складність та програми потенційних заходів державної допомоги) сформувані відокремлені структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб з питань державної допомоги в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які є надавачами державної допомоги;

11) Підвищувати рівень обізнаності з питань державної допомоги серед залучених сторін (внутрішня та зовнішня комунікація).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Постанова Касаційного адміністративного суду від 31 березня 2020 року у справі №640 / 65 / 19. URL: [http:// iplex. com. ua / doc. php? regnum=88534719&red=10000321b71eb1bd562aa27a02ebc84f13c030&d=5](http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=88534719&red=10000321b71eb1bd562aa27a02ebc84f13c030&d=5) (дата звернення: 22.02.2024).
2. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2457-VI. *Верховна Рада України*: веб-сайт. URL: [https:// zakon. rada. gov. ua / laws / show / 2457-17#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2457-17#Text) (дата звернення 30.01.2024).
3. Постанова КМУ Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та для підтримки середнього та малого підприємництва від 18 квітня 2023 р. № 348. URL: [https:// zakon. rada. gov. ua / laws / show / 348-2023-%D0% BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2023-%D0%BF#Text) (дата звернення: 20.02.2024).
4. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. 1994 р. URL: [https:// zakon. rada. gov. ua / laws / show / 998\\_012#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text) (дата звернення: 01.02.24).
5. Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання 26 січня 2016 р. за № 140 / 28270 / Міністерство юстиції України. URL: [https:// zakon. rada. gov. ua / laws / show / z0140-16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16#Text) (дата звернення: 04.02.2023)
6. Рішення АМКУ від 26 вересня 2019 р. № 645-р. URL: [https:// amcu. gov. ua / npras / rishennya-645-r-vid-26092019](https://amsu.gov.ua/npras/rishennya-645-r-vid-26092019) (дата звернення: 10.02.2024).
7. Рішення Антимонопольного комітету України № 652-р від 20 листопада 2018 р. «Про визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції, припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції» URL: [https:// ips. ligazakon. net / document / FN047788](https://ips.ligazakon.net/document/FN047788) (дата звернення: 14.02.2024).

8. Рішення Касаційного адміністративного суду від 06 жовтня 2022 року у справі № 640 / 25737 / 19 URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105203418#> (дата звернення: 09.02.2024).
9. Рішення Касаційного адміністративного суду від 11 липня 2022 року у справі № 640 / 19887 / 20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105203418#> (дата звернення: 10.02.2024).
10. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва № 640 / 65 / 19 від 27 травня 2019 року. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/82045511> (дата звернення: 22.02.2024).
11. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 17296 / 20 від 13 червня 2022 року. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105866988#> (дата звернення: 14.02.2024).
12. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 21523 / 19 від 23 грудня 2019 року. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86588687> (дата звернення: 10.02.2024).
13. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 21523 / 19 від 23 грудня 2019 року. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86588687> (дата звернення: 14.02.2024).
14. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 25629 / 19 від 13 липня 2021 року. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105924563#> (дата звернення: 14.02.2024).
15. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 25737 / 19 від 08 лютого 2021 року. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/96013200#> (дата звернення: 14.02.2024).
16. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 33002 / 20 від 24 січня 2022 року. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/103515382#> (дата звернення: 14.02.2024).
17. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 65 / 19 від 27 травня 2019 року. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/82045511#> (дата звернення: 14.02.2024).

- 18.Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640 / 15941 / 19 від 27 серпня 2021 року. URL: [https://verdictum.ligazakon.net/document/101034225?utm\\_source=biz.ligazakon.net&utm\\_medium=news&utm\\_content=bizpress01](https://verdictum.ligazakon.net/document/101034225?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01) (дата звернення: 14.02.2024).
- 19.Гердеген М. Європейське право. Київ: «К. І.С.», 2008. 131 с.
- 20.Дмитрик О. О., Токарева К. О. Форми державної допомоги суб'єктам підприємництва: актуальні питання правового регулювання. Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві: монографія / за ред. А. П. Гетьмана, С. В. Глібка, О. О. Дмитрик, Г. В. Анісімової. Харків: Право, 2018. 212 с.
- 21.Економічна інтеграція рамках Європейської асоціації вільної торгівлі: досвід для України. *Європейське право*. 2012. № 2-4. С. 190
- 22.Котенко А. М. Передумови договірною регулювання порядку розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу. *Актуальні проблеми д-ви і права*. 2011. Вип. 62. С. 253.
- 23.Ліллемяе О. Е. Господарсько-правове забезпечення державної допомоги суб'єктам господарювання: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2016. 201 с.
- 24.Некрасова Т. В. Правове регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2009. С. 33-34.
- 25.Смирнова К. В. Європейська інтеграція України: перспектива зони вільної торгівлі з країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ). *Право України*. 2011. №9. С. 201–207.
- 26.Смирнова К. В. Застосування правил конкуренції в Угоді про асоціацію між ЄС та Україною. *Щорічник досліджень антимонопольного регулювання*. 2014. Вип. 7 (10). С. 263-278.

- 27.Смирнова К. В. Правовий порядок конкуренції в Європейському Союзі (новітні тенденції розвитку). Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2015. С. 347-348.
- 28.Смирнова К. В. Реалізація положень про конкуренцію в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Право України*. 2015. № 8. С. 75-82.
- 29.Крос Н. Член Комісії. Попередні думки щодо перегляду політики статті №82. Виступ у Фордхемському інституті корпоративного права, Нью-Йорк, 2005: веб-сайт. URL: <https://www.fordham.edu/> (дата звернення: 15.11.2023).
- 30.Кулик О. Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її ефективнішою. *Український центр європейської політики*: веб-сайт. URL: <https://ucerp.org.ua/doslidzhennya/systema-derzhavnoyi-dopomogy-v-ukrayini-yak-yevropejski-vymogy-mozhut-zrobyty-yiyi-bilsh-efektyvnoyu.html> (дата звернення: 12.02.24).
- 31.Портал державної допомоги. *Державна допомога*: веб-сайт. URL: <https://pdd.amc.gov.ua/portal/> (дата звернення: 19.02.2023)
- 32.Радишевська О. Р. Європеїзація адміністративного права України: особливості сучасної тектоніки механізмів впливу. *Часопис Київського університету права*. 2020. №1. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/276/261/> (дата звернення: 01.02.24).
- 33.Реєстр державної допомоги. *Державна допомога*: веб-сайт. URL: <https://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofstateaid/list> (дата звернення: 04.02.2023)
- 34.Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2021 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/%D0%94%D0%94/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%94%D0%94%202021.pdf> (дата звернення: 20.02.2024).
- 35.Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/>

- 1/richnyi-zvit-pro-nadannya-derzhavnoi-dopomohy. pdf (дата звернення: 20.02.2024).
36. Угоді 5 РОКІВ. Що зробила Україна? Дослідження УЦЄПУ. *Український центр європейської політики*: веб-сайт. URL: <https://ucerp.org.ua/povnyu/ugodi-5-rokiv-shho-zrobyla-ukrayina-dosli.html> (дата звернення: 12.02.24).
37. Averitt N. W., Lande R. H. Using the «Consumer choice» Approach to Antitrust Law. *Antitrust Law Journal*. 2007. №74. P. 175.
38. Bacon K. *European Union Law of State Aid* – Oxford University Press, 2013. 572 p.
39. Bacon K. The definition of State aid'in (ed). *European Community Law of State aid*. OUP, Oxford, 97 p.
40. Baquero Cruz J. Between competition and free movement: the economic constitutional law of the european community. *European University Institute*. 2002. Pp. 77-78.
41. Bartosch A. The EDF ruling – an electrifying enlightenment. *EStAl* 2. 2010. 267 p.
42. BBC License fee (Case N631 / 2001) Commission Decision of 22 May 2002.
43. Blanco L. O. *EC Competition procedure*. Oxford OUP, 2006. 1456 p.
44. Blauburger M. Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law, *West European Politics*. 2009. №32. Pp. 719-737.
45. Bork R. The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself. *Columbia Law Review*. 1978. Vol. 78. №6. Pp. 1347-1359.
46. Bresser-Pereira L. C. Five models of capitalism. *Rev. Econ. Polit.* 2012. №32. Pp. 21–32.
47. Buch-Hansen H., Wigger Angela. *The Politics of European Competition Regulation*. Routledge, 2011. 201 p.
48. Commission of the european communities, eleventh general report on the aarrvrms of the European communmes 148 et seq. 1977.
49. Commission of the European communities, fifth report on competition POU CY. 1976. №11.

50. Community guidelines for State aid in the agriculture and forestry sector 2007-2013. 2006. 122 p.
51. Council Decision № 65 / 271 / EEC, OJ. 88 / 67. 1965.
52. Council Directive №. 69 / 262, OJ. L 206 / 25 (1969).
53. Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release. №9139 / 90 (Presse 150). Nov. 1, 1990.
54. Council Regulation (EC) No 994 / 98 of 7 May 1998 on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid (OJ L 142, 14.5.1998, p. 1)
55. Council Regulation №. 1191 / 69 / EEC, J. O. L 156 / 1 (1969), OJ. Eng. Spec. Ed. 1969, at 276; see EC Treaty, *supra* note 2, art. 93 (3).
56. Faul & Nikpay, The EC law of competition. 2nd edn OUP. Oxford, 2007. 2368 p.
57. Ferčič A. Državne Pomoči Podjetje. Teorija, Praksa in Predpisi. *Uradni list RS*, 2011. 67 p.
58. Gadowski W., Inotai A., Krupa K., et al. How Much State in Economy-A Selection of Essays. CEED Institute: Warsaw, Poland. 2015.
59. Giacinto della Canacea. Administration by Guidelines: The policy guidelines of the Commission in the field of state aid' in Ian Harden (ed), State aid: Community law and policy. Cologne: Bundesanzeiger, 1993. 69 p.
60. Hamburg Institute of International Economics (HWWA). The economic systems of the East European countries at the start of the nineties. *Intereconomics*. 1990. №25. Pp. 97–106.
61. Hancher L., Ottervanger T., Jan P. EU State Aids. *Sweet & Maxwell*. 2012. P. 26.
62. Herman S. War Damage and Nationalization in Eastern Europe. *Law Contemp. Probl.* 1951. №16. Pp. 498–518.
63. Horlick C. The 1994 Subsidies Agreement. *World Competition*, 1994. 41 p.
64. Jaaskinen N. The new rules on SGEI. 600 p.
65. Lavdas K., MendriŃeu M. Politics, Subsidies and Competition. 1999. 205 p.

- 66.Mair P. The Europeanization Dimension. *Journal of European Public Policy*. 2004. № 11. P. 340-341.
- 67.Michalak A. Strategie finansowania przedsiębiorstw w branżach kapitałochłonnych na przykładzie polskich i światowych przedsiębiorstw górniczych. *Zarządzanie i Finanse – Journal of Management and Finance*. №11 (1). 2013. S. 331-346.
- 68.Michelle C. The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. *Journal of European Public Policy*. 2001. Pp. 192-198.
- 69.Neergaard Ulla. The Commission's soft law in the area of services of General Economic Interest'in Erika Szyszczak, Jim Davies, Mads Andenaes, Tarjei Bekkedal (eds). *Developments in Services of General Interest*, 2011. 51 p.
- 70.Olkuski T. Zasoby węgla kamiennego – najpewniejsze źródło energii. *Przegląd Górniczy*. 2011. S. 7-8.
- 71.Paszczka H. Białas M. Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego – przegląd oraz zagrożenia i perspektywy po 2010 r.: *Materiały XXIII konferencji z cyklu Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej*, Zakopane. 2009. S. 135-156.
- 72.Phedon N., Ioanna Eleonora Rusu 'The «binary» nature of the economics of stateaid. *Legal Issues of Economic Integration*. 2010. №37 (1). Pp. 25-26.
- 73.Posner R. A. Antitrust Law. 2nd edition. *Public Choice*. 2001. Vol. 115. №3 / 4. Pp. 485-490.
- 74.Propositiond'un Reglement du Conseil, COM (66) 95 Final. 1966.
- 75.Quigley C. *European State aid Law and Policy*. 2nd edn. Hart, Oxford, 2009. 58 p.
- 76.Quigley C., *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing, 2009. 888 p.
- 77.Radaelli C. *Europeanization of Public Policy. The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 30 p.
- 78.Rawlinson Fr. The role of policy frameworks, codes and guidelines in the control of state aid in Ian Harden (ed), *State aid: Community law and policy*. Cologne: Bundesanzeiger, 1993. 59 p.

79. Roth P. M. QC (ed) Bellamy & Child European Community Law of Competition. Sweet and Maxwell. London, 2001. 1216 p.
80. See for a comprehensive account of the «Freiburg School»: GERBER (1988 p. 222); see also GERBER (1994); STREIT (1992); RIETER / SCHOLZ (1993).
81. Stadlmeier S. Comment: State Aid for Airlines? 2010. 659 p.
82. Stankiewicz, W. 2000. Historia myśli ekonomicznej. Warszawa: PWN, c. 163
83. Sz wajca D. Zasoby marketingowe przedsiębiorstwa jako źródło przewagi konkurencyjnej. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, 2012. S. 18-20.
84. Szyszczak Er. The regulation of the state in competitive markets in the EU Hart. Oxford and Portland. Oregon, 2007. 178 p.
85. Tanzi V. The role of the state and public finance in the next generation. *OECD J. Budg.* 2008. №8. Pp. 1–27.
86. Weir M. International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences. 2001. Pp. 16432–16435.
87. Wojtyna, A. 2000. *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii.* Warszawa: PWN., c. 70-76
88. Case 26-62. NV Algemene transporten expeditie on dernemingvan- gend&loosv netherlands inland revenue administration: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A61962CJ0026> (дата звернення: 20.01.2024).
89. Case 290 / 83. Commission v France (Poor Farmers). 1985. ECR 439: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983-CJ0290> (дата звернення: 25.01.2024).
90. State Aid action Plan: Less and better targeted State Aid: a roadmap for State Aid reform 2005-2009. COM 2005. 107 final: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0107> (дата звернення: 01.02.2024).
91. Case C-6 / 64. Flaminio Costa v ENEL: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006> (дата звернення: 20.01.2024).

92. Case C-11 / 70. Internationale handelsgesellschaft mbh v einfuhr und vorratsstelle für getreide und futtermittel: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> (дата звернення: 20.01.2024).
93. Commission Decision №. 257 / 80 / ECSC, O. J. L 29 / 5 (1980) (establishing Community rules for specific aids to steel industry): веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31980S0257> (дата звернення: 20.12.2023).
94. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions EU State Aid Modernisation (SAM): веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0209> (дата звернення: 15.01.2024).
95. Oldade All., Piffaut H. Introduction to State aid law and policy' in Kelyn Bacon (ed). European Community Law of State aid OUP. Oxford, 2009: веб-сайт. URL: <https://oxcat.oup.com/display/10.1093/law/9780199665068.001.0001/law-ocl-9780199665068-chapter-1> (дата звернення: 20.01.2024).
96. Commission Letter to Member States, S / 74 / 30.807. 1974. and Annex I: веб-сайт. URL: [https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/1992-05-02-2/KAPITTEL\\_12-4#KAPITTEL\\_12-4](https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/1992-05-02-2/KAPITTEL_12-4#KAPITTEL_12-4) (дата звернення: 15.12.2023).
97. Commission Guidelines on State Aid for Environmental Protection. OJ. C 72 / 3 1994: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994Y0310%2801%29> (дата звернення: 22.12.2023).
98. First survey on state aids in the European Community: веб-сайт. URL: <https://aei.pitt.edu/31-00/1/3100.pdf> (дата звернення: 25.12.2023).
99. Commission Decision No. 88 / 454 / EEC, OJ. L 220 / 30 (1988) (French government aid to Renault); Commission Decision No. 89 / 661 / EEC, O. J. L 394 / 9. 1989. 1990. 1 CEC (CCH) 2024 (Italian government aid to Alfa

- Romeo): веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1988/454/oj/eng/pdfal1b> (дата звернення: 05.01.2024).
100. Community Framework on State Aid to the Motor Vehicle Industry. OJ. №123 / 3. 1989: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1989:123:FULL> (дата звернення: 07.01.2024).
101. Sixth Report on Competition Policy: веб-сайт. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/264a2d45-9aa3-4ab9-b895-9a62f3b6d208/language-en> (дата звернення: 10.01.2024).
102. Council Regulation (EC). State aid to the coal industry. №1407. 2002. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1407> (дата звернення: 12.01.2024).
103. Miller B. G. Coal as Fuel: Past, Present, and Future. *Clean Coal Engineering Technology*. 2011: веб-сайт. URL: [https://www.academia.edu/108907896/The\\_future\\_environmental\\_and\\_health\\_impacts\\_of\\_coal?uc-g-sw=79232508](https://www.academia.edu/108907896/The_future_environmental_and_health_impacts_of_coal?uc-g-sw=79232508) (дата звернення: 15.01.2024).
104. Commission of the european communities, seventh report on competition policy 1 261. 1978: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1984:261:FULL&from=LV> (дата звернення: 15.12.2023).
105. Case C-6 / 90. Francovich A., Bonifaci D. and others v Italian Republic: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A-A61990CJ0006> (дата звернення: 20.01.2024).
106. Hartley Tr. The European Court, judicial objectivity, and the constitution of the European Union. 1996. 112 LQR 95: веб-сайт. URL: <https://books.google.com.ua/books> (дата звернення: 22.01.2024).
107. Communication from the Commission Commission Notice on the enforcement of State aid rules by national courts. 2021 / C. 305 / 01: веб-сайт. URL: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2021%3A305%3ATOC&uri=uriserv%3A\\_OJ.C\\_.2021.305.01.0001.01.ENG](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2021%3A305%3ATOC&uri=uriserv%3A_OJ.C_.2021.305.01.0001.01.ENG) (дата звернення: 22.01.2024).

108. Judgment of the Court (Fourth Chamber). 1984. Hydrotherm Gerätebau GmbH v Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas. Case 170 / 83: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:-61983CJ0170&from=EN> (дата звернення: 23.01.2024).
109. Judgment of the Court. 1987. Commission of the European Communities v Italian Republic. Case 118 / 85: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0118> (дата звернення: 23.01.2024).
110. Judgment of the Court (Fifth Chamber). 1998. Commission of the European Communities v Italian Republic. Case C-35 / 96: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0035> (дата звернення: 23.01.2024).
111. Хаусар J., Schwalbe Ulr. Economic Principles of State Aid Control. Dusseldorf Institute for Competition Economics. *Discussion paper*. 2011. №17: веб-сайт. URL: <http://www.dice.hhu.de/> (дата звернення: 22.02.2024)
112. Judgment of the Court (Fifth Chamber). 2019. Aanbestedingskalender BV and Others v European Commission. Case 687 / 17: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=E5AE8C0ACF42A68AACBFE6174F61E6E3?text=&docid=220362&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2107718> (дата звернення: 23.01.2024).
113. Case C-57 / 86. Greece v Commission. 1988. ECR 2855. Paras 11-13: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:-61986CO0057> (дата звернення: 23.01.2024).
114. Cases C-72 and C-73 / 91. Sloman Neptun. 1993. ECR I-887. Paras 19: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-72/91> (дата звернення: 27.01.2024).
115. Case C-379 / 98. Preussen Elektra. 2001. ECR I-2099: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-379/98> (дата звернення: 26.01.2024).

116. Case 730 / 79 Philip Morris v Commission. 1980. ECR 2671: веб-сайт. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0730> (дата звернення: 26.01.2024).
117. Commission Notice, Guidelines on the effect on trade concept contained in arts 81 and 82 of the Treaty. 2004. OJ C101 / 81 (the Effect on Trade Guidelines), paras 91, 96, 98: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52004XC0427%2806%29> (дата звернення: 29.01.2024).
118. Case 730 / 79. Philip Morris v Commission. 1980. ECR 2671. Paras 2701:: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%-3A61979CJ0730> (дата звернення: 04.02.2024).
119. Case T-67 / 94. Ladbroke Racing v Commission. 1998. ECR II-0001. Paras 52: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-67/94> (дата звернення: 04.02.2024).
120. Case C- 355 / 95 P TWD v Commission. 1997. ECR I-2549. Paras 26: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A6199-5CJ0355> (дата звернення: 04.02.2024).
121. State Aid Legislation: веб-сайт. URL: [https://ec.europa.eu/competition/-state\\_aid/legislation/compilation/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/-state_aid/legislation/compilation/index_en.html) (дата звернення: 06.02.2024).
122. Case T-156 / 04. EDF v Commission. 2010. OJ C 37 / 32: веб-сайт. URL: [https://eurlex.europa.eu/search.html?SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL&DTS\\_DOM=ALL&DN=62004T%3F0156&lang=en&type=advanced&qid=1708636076884](https://eurlex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&DN=62004T%3F0156&lang=en&type=advanced&qid=1708636076884) (дата звернення: 05.02.2024).
123. A stronger Europe in the world: веб-сайт. URL: [https://commission.europa.eu/strategyandpolicy/priorities20192024/strongereurope-world\\_en](https://commission.europa.eu/strategyandpolicy/priorities20192024/strongereurope-world_en) (дата звернення: 22.11.2023).

124. Treaty Establishing the European Coal and Steel Community. Art. 4 (c): веб-сайт. URL: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:-11951K:EN:PDF> (дата звернення: 20.12.2023).
125. The Commission has revised its communication on the Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest («IPCEI»). 2022: веб-сайт. URL: <https://www.covcompetition.com/2022/01/the-commission-has-revised-its-communication-on-the-criteria-for-the-analysis-of-the-compatibility-with-the-internal-market-of-state-aid-to-promote-the-execution-of-important-projects-of-common-europe/> (дата звернення: 15.11.2023).
126. Commission communication C (2004) 43 – Community guidelines on State aid to maritime transport. *Official Journal of the European Union*. 2004. № 3. P. 3-12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:013:0003:0012:EN:PDF> (Дата звернення: 10.02.2024).
127. Communication from the Commission – Guidelines on State aid to airports and airlines. *Official Journal of the European Union*. 2014. № 99. P. 3-34. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0404%2801%29> (дата звернення: 10.02.2024).
128. Communication from the Commission Temporary framework for state aid measures to support the economy in the current covid-19 outbreak. *Official Journal of the European Union*. 2020. № 91. P. 1-9. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC\\_2020\\_091\\_I\\_0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_091_I_0001) (дата звернення: 11.02.2024).
129. Communication from the Commission on the application of State Aid rules to public service broadcasting. *Official Journal of the European Union*. 2009. № 257. P. 1-14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52009XC1027%2801%29> (дата звернення: 11.02.2024).

130. Communication from the Commission on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works, 2002. № 43. p. 6. URL: <https://rm.coe.int/1680783dab> (дата звернення: 11.02.2024).
131. Commission Decision of 1 March 2002 on the aid schemes implemented by Greece in favour of the settlement of debts by the agricultural cooperatives in 1992 and 1994 including the aids for reorganisation of the dairy cooperative AG№ (2002 / 459 / EC). European Union: веб-сайт. URL: <https://op.europa.eu/mt/publication-detail/-/publication/c5c90828-7321-4b99-8833-02766d2f8d23> (дата звернення: 20.02.2024).
132. Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works Text with EEA relevance: веб-сайт. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A52013XC1115%2801%29> (дата звернення: 07.02.2024).
133. Judgment of the Court of 16 November 1995. – Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie and Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs v Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. – Reference for a preliminary ruling: Conseil d'Etat – France. – Article 85 and seq. of EC Treaty – Concept of an «undertaking» – Organization managing an optional supplementary social security scheme. *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61994CJ0244&from=EN> (дата звернення: 05.02.2024).
134. Judgment of the Court (Grand Chamber) in Joined Cases C-262 / 18 P and C-271 / 18 P. *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0262&from=en> (дата звернення: 05.02.2024).
135. Study on the enforcement of state aid rules and decisions by national courts. European Union. 2019. 127 p. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/264783f6-ec15-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-204785998> (дата звернення: 05.02.2024).

136. Lehner S., Meiklejohn R. Fair Competition in the internal market: Community state aid policy. *European Economy*. 1991. № 48. 166 p. URL: <https://aei.pitt.edu/98213/1/48.pdf> (дата звернення: 07.02.2024).
137. Joaquín Almunia. Time for the Single Market to come of age. *European Union*: веб-сайт. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_14\\_119](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_119) (дата звернення: 07.02.2024).
138. Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees. *Official Journal of the European Union*. 2008. № 155. P. 10-22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0620%2802%29> (дата звернення: 07.02.2024).
139. Judgment of the Court of 25 June 1970. – Government of the French Republic v Commission of the European Communities. – Case 47-69. *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0047> (дата звернення: 08.02.2024).
140. Judgment of the Court of 11 November 1987. – French Republic v Commission of the European Communities. *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61985CJ0259&from=EN> (дата звернення: 08.02.2024).
141. SA Intermills v. Commission, Case 323 / 82, 1984 E. C.R. 3809. 1983-1985 Transfer Binder. Common Mkt. Rep. (CCH) at 15,876: веб-сайт. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61982CJ032>.
142. Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council on the Programme of Action of the European Communities on the Environment, O. J.C. №112 / 1. 1973: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41973X1220> (дата звернення: 05.12.2023).

143. Commission adopts new general rules for small amounts of State aid and for services of general economic interest: веб-сайт. URL: [https:// ec. europa. eu / competition / publications / cpn / 2009\\_2\\_1. pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_2_1.pdf) (дата звернення: 16.01.2024).
144. Commission Regulation (EC) № 68 / 2001, on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to training aid (OJ L 10, 13.1.2001, p. 20), amended by Commission Regulation (EC) № 1040 / 2006 of 7 July 2006 amending Regulations (EC) № 2204 / 2002, (EC) № 70 / 2001 and (EC) № 68 / 2001 as regards period of application (OJ L 187, 8.7.2006, p. 8). *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: [https:// eur-lex. europa. eu / legal-content / EN / ALL / ?uri=CELEX% 3A32001R0068](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R0068) (дата звернення: 06.02.2024).
145. Commission Regulation (EC) № 69 / 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to de minimis aid (OJ L 10, 13.1.2001, p. 30). *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: [https:// eur-lex. europa. eu / legal-content / EN / ALL / ?uri=celex% 3A32001R0069](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R0069) (дата звернення: 06.02.2024).
146. Commission Regulation (EC) № 70 / 2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises (OJ L 10, 13.1.2001, p. 33). *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: [https:// eur-lex. europa. eu / legal-content / EN / ALL / ?uri=celex% 3A32001R0070](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R0070) (дата звернення: 01.02.2024).
147. Sinnavee A. Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors. *European Commission*: веб-сайт. URL: [https:// ec. europa. eu / commission / presscorner / detail / en / MEMO\\_17\\_1342](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1342) (дата звернення: 13.02.2024).
148. Commission Regulation (EU) № 1407 / 2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid. *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: [https:// eur-lex. europa. eu / legal-content / EN / TXT / ?uri=celex% 3A32013R1407](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1407) (дата звернення: 13.02.2024).

149. Phedon Nicolaidis. Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both? *World Competition*. 2003. №26 (2). P. 263-276. URL: [https://www.researchgate.net/publication/360047307\\_Decentralised\\_State\\_Aid\\_Control\\_in\\_an\\_Enlarged\\_European\\_Union\\_Feasible\\_Necessary\\_or\\_Both](https://www.researchgate.net/publication/360047307_Decentralised_State_Aid_Control_in_an_Enlarged_European_Union_Feasible_Necessary_or_Both) (дата звернення: 13.02.2024).
150. The French Government for example proposes a raised threshold of 450,000. Euro over three years. See 'French response to the future reform of European Union rules applicable to State aid in respect of services of general economic interest' № 2.2: веб-сайт. URL: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011\\_sgei/france\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_sgei/france_en.pdf) accessed on 12 / 9/2013 (дата звернення: 15.02.2024).
151. Judgment of the Court of First Instance in Case T-298 / 97 etc. *Alzetta Mauro v Commission*, para 86. *Info Curia Case-law*: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45366&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2014684> (дата звернення: 04.02.2024).
152. Judgment of the Court in Case C-372 / 97, para 58-59. *Info Curia Case-law*: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49144&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2015348> (дата звернення: 04.02.2024).
153. Judgment of the Court (Sixth Chamber). 2002. *Italian Republic v Commission of the European Communities*, paras 86: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0310> (дата звернення: 05.02.2024)
154. Judgment of the Court of First Instance in Case T-214 / 95 *Vlaamse Gewest v Commission*, para 46. *Info Curia Case-law*: веб-сайт. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43815&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2025351> (дата звернення: 19.02.2024).

155. Judgment of the Court of First Instance in Case T-55 / 99 CETM v Commission, para 4. *Info Curia Case-law*: веб-сайт. URL: [https:// curia.europa.eu / juris / document / document. jsf? text=&docid=45701&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2029760](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45701&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2029760) (дата звернення: 19.02.2024).
156. Judgment of the Court in Case C-518 / 13 The Queen, on the Application of Eventech Ltd v The Parking Adjudicator. *EUR-Lex*: веб-сайт. URL: [https:// eur-lex.europa.eu / legal-content / EN / TXT / ?uri=CELEX% 3A62013CJ0518](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0518) (дата звернення: 04.02.2024).
157. Wiik S. New Public Management and services of general economic interest: An impact on Union law? *Academia*: веб-сайт. URL: [https:// www.academia.edu / 109868725 / New\\_Public\\_Management\\_and\\_services\\_of\\_general\\_economic\\_interest\\_An\\_impact\\_on\\_Union\\_law? uc-sb-sw=33385889](https://www.academia.edu/109868725/New_Public_Management_and_services_of_general_economic_interest_An_impact_on_Union_law?uc-sb-sw=33385889) (Дата звернення: 05.02.2024).
158. Judgment of the Court in Case Case C-226 / 11 Expedia Inc. V Autorité de la concurrence and Others [2012], paras 24, 29. *Info Curia Case-law*: веб-сайт. URL: [https:// curia.europa.eu / juris/-document / document. jsf? text=&docid=131804&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2050069](https://curia.europa.eu/juris/-document/document.jsf?text=&docid=131804&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2050069) (дата звернення: 15.02.2024).
159. Secretariat initiates dispute settlement procedure against Ukraine for failure to adopt State aid legislation. *The Enrgy Community*: веб-сайт. URL: [https:// www.energy-community.org / news / Energy-Community-News / 2014 / 04 / 22. html](https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2014/04/22.html) (дата звернення: 22.02.2024).
160. Secretariat, 2022 Annual Implementation Report on the of the Acquis under the Treaty Establishing the Energy Community. *The Enrgy Community*: веб-сайт. URL: [https:// www.energy-community.org / dam / jcr: 3706068e-9a3d-47d5-ae22-f7af0bbd1097 / EnC\\_IR2022. pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:3706068e-9a3d-47d5-ae22-f7af0bbd1097/EnC_IR2022.pdf) (дата звернення: 22.02.2024).
161. Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia: веб-сайт. URL:

- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0324-\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0324-(10)&from=EN) (дата звернення 29.03.2023).
162. Damages Granted by the State and Their Relation to State Aid Law. M. Тјеркема. *European State Aid Law Quarterly*. 2013. Vol. 12, No. pp. 478-492. URL: <https://www.jstor.org/stable/26686895> (дата звернення 14.01.2024).
163. State aid: Commission adopts Temporary Crisis Framework to support the economy in context of Russia's invasion of Ukraine. *European Commission*: веб-сайт. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1949](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1949) (дата звернення 30.01.2024).
164. Regulation (EC) № 1370 / 2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road. *The European Commission*: веб-сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007R1370&from=en> (дата звернення: 13.02.2024).
165. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 24 October 2002. – *Aéroports de Paris v Commission of the European Communities*. – Appeal – Competition – Airtransport – Airportmanagement – Abuse of dominant position – Discriminatory fees. – Case C-82 / 01 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62001CJ0082&from=EN> (дата звернення: 18.02.2024).