



УДК 346. 542

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i1.2085>**В. Добровольська,**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

І. Феофанова,

аспірантка кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНТРОЛЬ ЗА ДОПУСТИМІСТЮ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Контроль у сфері господарювання є важливим засобом державного регулювання, який стосується майже всіх її сфер та здійснюється відповідними уповноваженими органами у порядку та у спосіб, визначений нормами чинного законодавства. Державна допомога також є об'єктом зазначеного контролю, за допомогою якого визначається законність, обґрунтованість, доцільність та допустимість її надання. Ключовим аспектом її надання є саме визначення, встановлення та аналіз критеріїв допустимості.

Метою статті є визначення контролю стосовно допустимості державної допомоги, а також встановлення його суб'єктної характеристики та відповідних форм здійснення.

Контроль стосовно державної допомоги є важливим її складником та кваліфікаційною ознакою. Змістовою його характеристикою є здійснення певних дій контролюючого характеру спеціально уповноваженим органом на умовах та в порядку, визначених нормами чинного законодавства. У літературі наголошується на тому, що «справді, статистичні дані свідчать про неефективність державної політики у сфері моніторингу та контролю за державною допомогою. Необхідність реформування законодавства України щодо створення механізму моніторингу і контролю за

державною допомогою виникла давно, однак системні та комплексні зміни відбулися після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, Угодою передбачена етапність та строковість реформування інституту державної допомоги в напрямі наближення до положень *acquis* ЄС» [1, с. 161]. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не містить визначення контролю у зазначеній сфері, а тому видається за доцільне визначити його на підставі загального нормативного закріплення. Взагалі «контроль – це процедура, спрямована на виявлення можливих порушень, яка складається зі стадії отримання інформації, стадії правової кваліфікації та із стадії прийняття рішення про застосування заходів впливу до суб'єкта господарювання» [2, с. 8]. На думку фахівців, «контроль є абсолютно необхідним, позаяк зникає невизначеність. Ніякі ретельно розроблені плани і програми дій не можуть врахувати всілякі ускладнення та обставини. Контроль потрібний для того, щоб, корегуючи рішення задачі, усувати або зменшувати невизначеність; з'являється можливість передбачати кризові ситуації. Помилки і дрібні невіршені питання, які є завжди, деколи такі численні, що перевищують критичну масу. Звичайно, це відбувається



в тому разі, якщо помилки не виправляти і питання не вирішувати. Контроль дозволяє фіксувати і виправляти помилки до того, як їх наслідки приведуть до кризи, та виявляються не тільки (і не стільки) помилки, скільки успіхи.

Контроль дозволяє визначити напрями діяльності, які найбільш перспективні» [3, с. 69–70]. Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта та об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності [4, с. 283]. Так, професор Н.Р. Нижник вбачає контроль у тому, щоб «не лише виявити, а й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості» [5, с. 30]. Тобто саме за допомогою контролюючих заходів можливо виявити недоліки та порушення законності щодо державної допомоги та визначити подальші позитивні сучасні та актуальні зміни щодо умов, порядку та контролю. Контроль стосовно державної допомоги – це сукупність дій контролюючого характеру, метою здійснення яких є запобігання, виявлення і попередження правопорушень, а також можливість надалі її отримувати.

Зазначена мета контролю реалізується через сукупність повноважень спеціально уповноважених органів державної вдали та місцевого самоврядування, позаяк, як слушно зазначає О.П. Хамходера, являє собою «діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам» [6]. Спеціально уповноваженим органом є АМК України – державний орган, а тому контроль стосовно державної допомоги можливо визначити як державний, який здійснюється у порядку та у спосіб, що визначені нормами чинного законодавства. Також слушно є думка про те, що саме «АМК набу-

ває становища спеціалізованого органу у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та антимонопольного законодавства з відчутним арсеналом правових інструментів, що подекуди є ширшим за наявний у розпорядженні контролюючих органів в інших сферах, однак спрямований і застосований у чітко визначеній та обмеженій законом галузі. Чи не найголовнішою особливістю функцій та взагалі правового становища АМК є те, що діяльність АМК безпосередньо пов'язана із втручанням у ринкові відносини, і якщо за своєю формою (перевірки, експертизи) функціональний інструментарій АМК є відносно стандартним, як для контролюючого органу, то за сутністю і змістом він має важливу характеристику. Ідеться про втручання в конкуренцію як явище, яке за теорією є саморегулюючим механізмом будь-якого ринку, що функціонує на конкурентних засадах і, відповідно, повинно зазнавати мінімального впливу з боку держави» [7, с. 8–9]. Тобто ключовим моментом зазначеного контролю є нагляд за конкуренцією в умовах ринкової економіки, яка є основою сфери господарювання в Україні. Саме «функції АМК спрямовані на недопущення порушень встановлених правил конкуренції, правових норм, які обмежують конкурентну поведінку суб'єктів з метою збереження ринкового балансу і справедливості, запобігання отриманню неправомірних переваг у конкуренції та за будь-якими іншими діями, що здатні спотворити ринкові відносини, і це є важливим моментом – АМК контролює не самих суб'єктів права та їхню господарську діяльність і не намагається впливати на конкуренцію як економічне явище і на співвідношення суб'єктів на ринку, а лише здійснює правове регулювання вказаної сфери, здійснює нагляд і контроль за дотриманням законності та норм права» [8, с. 8–9]. На думку О.О. Плетньової, «детальний розгляд повноважень



АМКУ свідчить про переважну роль серед них контрольних повноважень, характер яких, своєю чергою, свідчить про доцільність віднесення АМКУ до органів виконавчої влади, а територіальні відділення – до місцевих органів виконавчої влади спеціальної функціональної компетенції, які підпорядковані та підзвітні лише «по вертикалі» АМКУ» [9, с. 8–9]. Тобто стосовно державної допомоги можна зазначити, що саме АМК України здійснює контроль-наглядові повноваження стосовно будь-якої допомоги як такої, що надається за рахунок державних коштів, так і такої, яка надається за рахунок місцевих. Такий контроль у літературі називають ще антимонопольним, який «здійснюється антимонопольними органами та є однією з форм державного контролю за економічною діяльністю суб'єктів господарювання. Антимонопольний контроль, як і інші форми державного контролю, здійснюється в трьох видах: попередній полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень; поточний контроль передбачає регулювання поведінки суб'єктів господарювання, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо; підсумковий контроль полягає у перевірці виконання рішень, що були винесені контролюючими органами» [10, с. 8–9]. Деякі вчені заперечують проти прямих контролюючих повноважень АМК України. Так, на думку А.М. Апарова та А.С. Бобровника, «спеціальний статус АМК, а відповідно і особливості його функцій та повноважень, полягають в особливій сфері правовідносин, в яких АМК бере участь. Важливим тут є саме спосіб, в який АМК взаємодіє із приватними суб'єктами, – він не здійснює безпосередній контроль за їхньою діяльністю і не регулює конкуренцію, як таку, АМК лише здійснює нагляд за дотриманням законодавства та захищає конкурентне середовище від порушень у межах та порядку, передбачених законом» [11, с. 8–9].

З контролем за нормами Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» пов'язане поняття моніторингу. На думку О.О. Бакалінської, саме «моніторинг та контроль державної допомоги є взаємопов'язаними, проте самостійними складниками державного регулювання у сфері конкуренції, їх самостійність визначається метою та спрямуванням державного регулювання, а також засобами регуляторного впливу, а взаємозумовленість передбачає можливість і необхідність використання результатів моніторингу і контролю державної допомоги під час планування оціночних показників ефективності використання державної допомоги та розвитку певних суб'єктів господарювання, галузей і регіонів, що отримують допомогу» [12, с. 8–9].

Деякі автори по-іншому визначають поняття контролю, наприклад, на думку С.В. Шкляр, «організаційно-господарські відносини, що виникають між АМКУ і суб'єктами господарювання, на нагляд та реагування. При цьому встановлено, що ці дві категорії не можуть існувати одна без одної, тому активна дія, реагування АМКУ на порушення, його припинення та притягнення до відповідальності не може існувати без функції нагляду, що включає як власне нагляд за дотриманням прав учасників ринку, нормами законодавства, так і здійснення економічної експертизи» [13, с. 8–9]. Економічна експертиза є вкрай важливою під час здійснення моніторингу як постійної процедури контроль-наглядового характеру, а її проведення дозволяє доволі чітко встановити факт законного використання державної допомоги на умовах та в порядку, визначених нормами чинного законодавства, а саме рішення уповноваженого органу – АМК України щодо її надання. Вважається за доцільне внести зміни у ст. 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»





таким визначенням: «економічна експертиза – це комплекс дій організаційно-контролюючого характеру, які здійснюються уповноваженою особою з метою виявлення, законності та обґрунтованості надання державної допомоги суб'єктам господарювання».

З моменту отримання державної допомоги її отримувач є суб'єктом постійного моніторингу з боку АМК України, який як правова категорія за ст. 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» являє собою «збирання та проведення аналізу інформації про державну допомогу з метою здійснення контролю за дотриманням вимог цього Закону та рішень Уповноваженого органу з питань державної допомоги (далі – Уповноважений орган), визначеного цим Законом, а також підготовка та подання звітності про державну допомогу. Порядок проведення моніторингу шляхом попередньої перевірки регулюється відповідним відомчим актом АМК України» [14, с. 8–9].

Саме суть контролю за державною допомогою на рівні держави-кандидата (потенційного кандидата, сторони угоди про асоціацію) полягає в такому:

1. Попереднє погодження уповноваженим органом нагляду у сфері державної допомоги проектів актів, рішень, угод тощо, що передбачають надання державної допомоги, керуючись вимогами особливої частини правил ЄС, адаптованими для національного законодавства. Повернення до бюджету допомоги, яка була надана без попереднього погодження.

2. Моніторинг уповноваженим органом у сфері державної допомоги або іншим державним органом надання допомоги, тобто здійснення інвентаризації і ведення надалі реєстру всіх заходів підтримки державою суб'єктів господарювання у будь-якій формі (гранти, податкові пільги, державні гарантії, операції з майновими активами тощо). На основі даних

уряд готує періодичні звіти і надсилає їх на розгляд Єврокомісії. Після вступу країни до Європейського Союзу перша функція передається до компетенції Єврокомісії. Разом із тим акти ЄС не містять докладних вимог щодо організації контролю на національному рівні, а також того, який саме орган повинен його здійснювати. Тому натеper лише у шести країнах ЄС функції виконання законодавства з питань державної допомоги покладені на орган з питань захисту конкуренції. Здебільшого ці функції виконують органи у сфері державних фінансів, економічної, промислової політики, а також політики у сфері підприємництва, зовнішнього співробітництва. Лише у двох випадках створено окремий орган. Крім того, існують прецеденти створення міжвідомчого колегіального органу в період підготовки до вступу (Латвія, Чорногорія) [15, с. 8–9]. У Законі про АМК, а саме в ч. 1 ст. 2 вказано, що АМК підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Така позиція законодавця була піддана критиці деякими науковцями (Ю.В. Журик, О.В. Пономарьов). Так, Ю.В. Журик зазначав, що «утворення, підзвітність та підпорядкованість АМК Верховній Раді України забезпечили б його незалежність, що сприяло б виконанню контрольних завдань щодо всіх виконавчих органів» [16, с. 152].

Для забезпечення контролю у сфері державної допомоги АМКУ створив реєстр державної допомоги. Ведення реєстру здійснюється за результатами моніторингу державної допомоги. Реєстр функціонує на Порталі державної допомоги, та, на жаль, інформація вноситься до нього з деяким запізненням [17]. Саме «функціонування реєстру державної допомоги має допомогти населенню краще розуміти, куди саме, з якою метою та в яких обсягах надається державна допомога, тобто куди, з якою метою та в яких обсягах витрачаються





сплачені ним податки тощо. Щодо суб'єктів господарювання, то реєстр надає їм можливість отримати інформацію про доступні та попередньо оцінені АМКУ програми державної допомоги, з яких вони можуть отримати допомогу для розвитку бізнесу» [18, с. 8–9].

З урахуванням правил ЄС, а також досвіду держав, у яких система контролю створена упродовж останніх 10–15 років, або продовжує створюватися, можна сформулювати такі основні принципи організації контролю у сфері державної допомоги, як:

- розбудова системи контролю за принципами ефективності, прозорості, передбачуваності та взаємної довіри зацікавлених сторін;

- принцип пропорційності у виконанні своїх повноважень. Заходи, вжиті органом, не повинні перевищувати міру необхідності досягнення відповідних завдань;

- наявність економічних та політичних критеріїв прийняття рішень. До економічних належать традиційні аргументи на користь державного втручання в ринкові відносини, а саме виправлення неспроможностей ринку. До політичних належать завдання регіональної, промислової, соціальної політики, які спрямовані на досягнення спільного інтересу та справедливості;

- оцінка державної допомоги за наслідками її надання;

- урахування накопичення одержувачем різних видів допомоги (горизонтальної та секторальної);

- встановлення наявності вигоди від одержання допомоги шляхом порівняння можливостей отримання таких самих ресурсів на ринкових умовах [15, с. 8–9].

Рахункова палата вважає, що «у річному Звіті для повного здійснення контролю за допустимістю державної допомоги для конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги необхідно вказати не лише кількість

отриманих повідомлень і прийнятих рішень про державну допомогу, а і загальну кількість розглянутих повідомлень надавачів із зазначенням інформації, на якому етапі ці повідомлення, а також обсяг коштів, форми їх надання та джерела фінансування» [19, с. 8–9]. Саме зазначена інформація слугує об'єктом контролю щодо аналізу допустимості державної допомоги, а норми, за допомогою яких вона збирається, є процедурними.

Таким чином, контроль за допустимістю державної допомоги суб'єктам господарювання являє собою комплекс дій спеціально уповноважених осіб, змістом яких є перевірка, аналіз, обробка відомостей з метою доцільності, ефективності, конкурентоспроможності і законності її надання. Класифікувати контроль за допустимістю державної допомоги суб'єктам господарювання можливо за такими критеріями залежно від: осіб, які уповноважені його здійснювати: контроль, який проводять посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, та контроль, який проводиться іншими особами на громадських засадах; строковості: постійний у вигляді моніторингу та тимчасовий у вигляді перевірок, ревізій тощо; підстав допустимості: який пов'язаний із соціально значущими підставами, та той, який пов'язаний із випадково-ризикованими підставами.

Економічна експертиза є постійною процедурою контрольно-наглядового характеру, яка проводиться з метою визначення допустимості законного надання і використання державної допомоги, на умовах та в порядку, визначених нормами чинного законодавства.

Досліджено визначення і застосування контролю як певної процедури стосовно надання державної допомоги суб'єктам господарювання з метою визначення її законності, доцільності та критеріїв допустимості, на підставі запропонованих визначень ученими-фа-



хівцями за різноманітними підставами та умовами, а також визначених нормами чинного законодавства.

Запропоновано поняття форми і змісту державного контролю за допустимістю надання державної допомоги суб'єктам господарювання через повноваження спеціально уповноваженого органу – Антимонопольного комітету України з метою захисту конкуренції як умови існування ринкової економіки. Органи фінансового державного контролю також можуть здійснювати контролюючі дії стосовно допустимості державної допомоги, наприклад Рахункова палата України та податкові органи, з метою перевірки цільового використання державних (місцевих) коштів та/або майна (ресурсів держави). Змістом державного контролю за допустимістю надання державної допомоги суб'єктам господарювання є виявлення, встановлення та аналіз критеріїв допустимості з урахуванням її соціального характеру, встановлених кінцевих бенефіціарів-споживачів та наявності надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру. Формою контролю допустимості державної допомоги є повідомлення, яке надсилається шляхом перевірки та може слугувати підставою для розгляду.

Громадський контроль за допустимістю надання державної допомоги суб'єктам господарювання здійснюється відповідними особами, яким за законом надані зазначені повноваження.

Моніторинг являє собою постійний нагляд за допустимістю надання державної допомоги суб'єктам господарювання шляхом збору та аналізу інформації з метою швидкого та оперативного виявлення правопорушень та повідомлення до компетентних органів задля реалізації подальших їх

дій контролюючого характеру, а також складання і подання відповідної звітності.

Ключові слова: контроль, моніторинг, державна допомога, конкуренція, суб'єкти господарювання, спеціально уповноважений орган, перевірка.

Dobrovolska V., Feofanova I. Control over the admissibility of providing state aid to business entities

The definition and application of control as a certain procedure for providing state aid to economic entities in order to determine its legality, feasibility and eligibility criteria, based on the proposed definitions by scientists on various grounds and conditions, as well as defined by current legislation.

The concept of the form and content of state control over the admissibility of state aid to economic entities through the powers of a specially authorized body – the Antimonopol Committee of Ukraine to protect competition as a condition for the existence of a market economy. Financial control bodies may also monitor the eligibility of state aid, such as the Accounting Chamber of Ukraine and tax authorities, in order to verify the intended use of state (local) funds and/or property (state resources). The content of state control over the admissibility of state aid to economic entities is to identify, establish and analyze eligibility criteria taking into account its social nature, identified final beneficiaries-consumers and the presence of emergencies of man-made or natural nature. The form of control of the eligibility of state aid is a notification sent by verification and may serve as a basis for consideration.

Public control over the admissibility of state aid to economic entities is exercised by the relevant persons who are legally granted these powers.

Monitoring is a constant supervision over the admissibility of state aid to economic entities by collecting and



analyzing information, in order to quickly and promptly identify violations and notify the competent authorities for further action of a controlling nature, as well as the preparation and submission of relevant reports.

Key words: control, monitoring, state aid, competition, business entities, specially authorized body, inspection.

Література

1. Саракуца М.О., Ячменська М.М. Створення системи моніторингу та контролю за державною допомогою в Україні у зв'язку з підписанням угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Правова держава*. 2020. № 37. С. 159–168.
2. Трегубець Н.О. Механізм здійснення державного контролю антимонопольними органами в сфері захисту економічної конкуренції : автореф. дис. ... к.ю.н. з державного управління : 25.00.02 «Механізми державного управління». Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, Донецьк, 2009. 20 с.
3. Вересов Н.Н. Психология управления : учебное пособие. Рос. акад. образования, Моск. психол.-соц. ин-т. Москва : МПСИ; Воронеж : МОДЭК, 2001. 222 с.
4. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. / Уклад. Ю. Оболенський. Київ : Вид-во КНЕУ, 2005. 480 с.
5. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління. Київ. Вісник УАДУ. 1998. № 2. С. 23–31.
6. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2. С. 193–208.
7. Бакалінська О.О. Конкурентне право : навчальний посібник. Київ : КНТЕУ, 2009. 379 с.
8. Апаров А.М., Бобровник А.С. Особливості правового становища Антимонопольного комітету України як суб'єкта адміністративно-господарської відповідальності. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 22–28.
9. Плетньова О.О. Адміністративно-правові засади формування системи та правового статусу антимонопольних органів в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2010. 20 с.
10. Слободянюк М.В., Хачатрян В.В. Особливості функціонування Антимонопольного комітету України. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 14. С. 232–234.
11. Апаров А.М., Бобровник А.С. Особливості правового становища Антимонопольного комітету України як суб'єкта адміністративно-господарської відповідальності. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 22–28.
12. Бакалінська О.О. Тенденції правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання. *Координата*. 04.02.2020 р. URL: <https://coordynata.com.ua/>.
13. Шкляр С.В. Захист прав та інтересів суб'єктів господарювання у правовідносинах з органами Антимонопольного комітету України : автореф. дис. ... к.ю.н. за спеціальністю : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2012. 21 с.
14. Деякі питання реалізації Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» : Розпорядження АМК України від 28 грудня 2015 р. № 43-рп. URL: <http://www.amc.gov.ua/>.
15. Черніков Д.О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ : НІСД, 2013. 28 с.
16. Журик Ю.В. Проблеми законодавчої регламентації повноважень антимонопольних органів України. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: Науковий часопис. 2003. № 3–4 (7–8). С. 150–156.
17. Портал державної допомоги. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/>.
18. Феофанова І.М. Трансформація інституту державної допомоги суб'єктам господарювання в контексті імплементації угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Підприємство, господарство і право. 2019. № 8. С. 46–50.
19. Звіт про результати аналізу звіту АМК України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету : Рішення Рахункової палати України від 28.05.2019 № 12-1. URL: <https://rp.gov.ua/>.

