

УДК 346.545(477+4).001.36

О ЗАКОНЕ УКРАИНЫ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ»

CONCERNING THE LAW OF UKRAINE «ON STATE AID TO BUSINESS ENTITIES»

Мельник С.Б.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры хозяйственного права и процесса
Национального университета «Одесская юридическая академия»*

Статья посвящена характеристике Закона Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» от 01.07.2014. Осуществлен не только общий анализ документа, но и проанализирована перспектива его дальнейшего действия. При этом особое внимание уделено вопросам имплементации положений Соглашения об ассоциации с ЕС в части государственной помощи.

Ключевые слова: государственная помощь субъектам хозяйствования, характеристика закона, Закон Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования», государственная помощь в ЕС, имплементация положений о государственной помощи.

Статтю присвячено характеристиці закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014. Здійснено не тільки загальний аналіз документа, але і проаналізовано перспективи його подальшої дії. При цьому особлива увага приділена питанням імплементації положень Угоди про асоціацію з ЄС в частині державної допомоги.

Ключові слова: державна допомога суб'єктам господарювання, характеристика Закону, Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», державна допомога в ЄС, імплементація положень про державну допомогу.

The article is devoted to the Law of Ukraine «On state aid to business entities» dated 01.07.2014. The author conducted not only the general analysis of the document, but also analyzed the prospects for its further operation. Particular attention is paid to the implementation of the provisions of the Association Agreement in terms of state aid.

Key words: government assistance to business entities, characteristics of Law, Law of Ukraine «On State assistance to Business Entities», state aid in EU, implementation of provisions on State aid.

Постановка проблемы. Принятие 1 июля 2014 года в нашей стране Закона «О государственной помощи субъектам хозяйствования» [1] (далее – Закон) актуализировало вопрос о правовом регулировании государственной помощи с новой силой. Можно назвать две основные причины этому: понадобилось два десятка лет, чтобы страна начала выполнять взятые на себя международные обязательства; новый этап развития отношений с Европейским Союзом требует дальнейшего развития правового обеспечения государственной помощи в Украине, которая к этому времени должна была фактически сформироваться.

Состояние исследования. Вопросам правового регулирования государственной помощи в сфере хозяйствования в Украине в той или иной степени уделялось достаточно внимания [2]. Исследователи кон-

курентного права ЕС также затрагивают указанный аспект с акцентом на сравнительное правоведение. Однако научный анализ специального Закона не проводился, в первую очередь, в силу его отсутствия, анализировались лишь отдельные аспекты соответствующего законоподготовительного этапа (законопроекты о государственной помощи). Поэтому целью статьи является общая характеристика Закона. С целью полноты ее проведения, исследование осуществлено в контексте Соглашения об ассоциации с ЕС.

Изложение основного материала. Как правило, характеристика того или иного законодательного акта включает в себя несколько элементов: наименование, дату принятия, дату и общую процедуру вступления в силу его положений, структуру, сферу (предмет) регулирования.

Следовательно, необходимо указать, что Закон Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» был принят 1-го июля 2014 года. Практически все положения Закона вступают в силу через три года после его опубликования (п. 1 раздела 9 Закона). Более ранней датой официального опубликования Закона является 2 августа 2014 года («Голос України» № 146). На следующий день после дня официального опубликования, то есть 3-его августа 2014 года, вступили в силу следующие положения Закона (п. 1 раздела 9 Закона):

– Ч. 2 ст. 6 – Кабинет Министров Украины определяет критерии оценки допустимости отдельных категорий государственной помощи, которая предоставляется для целей, предусмотренных ч. 1 этой статьи (содействие социально-экономическому развитию регионов, уровень жизни в которых является низким или уровень безработицы является высоким; выполнение общегосударственных программ развития или решения социальных и экономических проблем общенационального характера; содействие отдельным видам хозяйственной деятельности или субъектам хозяйствования в отдельных экономических зонах, при условии, что это не противоречит международным договорам Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины; поддержка и сохранение национального культурного наследия, если влияние такой государственной помощи на конкуренцию является несущественным), в частности таких категорий:

- 1) помощь для обеспечения развития регионов;
- 2) поддержка среднего и малого предпринимательства;
- 3) помощь на профессиональную подготовку работников;
- 4) помощь на трудоустройство отдельных категорий работников и создание новых рабочих мест;
- 5) помощь на восстановление платежеспособности и реструктуризацию субъектов хозяйствования;
- 6) помощь на защиту окружающей природной среды;
- 7) помощь на проведение научных исследований, техническое развитие и инновационную деятельность;
- 8) помощь на поддержку отдельных отраслей экономики.

– Ч. 1 ст. 8 – Уполномоченным органом является Антимонопольный комитет Украины.

– П. п. 6–10 ч. 2 ст. 8 – К полномочиям Уполномоченного органа относятся:

- б) определение порядка: подачи и оформления уведомлений о новой государственной помощи и о внесении изменений в условия действующей государственной помощи; рассмотрения дел о государственной помощи; отзыва решений, определенных ч. 6 ст. 10 (о допустимости новой государственной помощи для конкуренции; о признании поддержки субъекта хозяйствования, указанной в уведомлении, негосударственной помощью в соответствии с Законом; о начале рассмотрения дела о государствен-

ной помощи) или ч. 7 ст. 11 Закона (о признании поддержки субъекта хозяйствования, указанной в уведомлении о новой государственной помощи, таковой, которая не является государственной помощью в соответствии с Законом, в том числе в результате внесения предоставляющим государственную помощь изменений в условия ее предоставления; о допустимости новой государственной помощи для конкуренции, в том числе в результате внесения предоставляющим государственную помощь изменений в условия ее предоставления; о допустимости новой государственной помощи для конкуренции при условии выполнения предоставляющим и получателями государственной помощи установленных Уполномоченным органом обязательств; о признании новой государственной помощи, недопустимой для конкуренции; о прекращении и возврате незаконной государственной помощи, признанной недопустимой для конкуренции); проведения мониторинга государственной помощи; ведения и доступа к реестру государственной помощи;

7) определение: форм и требований представления информации о действующей государственной помощи; методик формирования карты регионального распределения государственной помощи, подготовки и предания огласке официальной отчетности Украины в сфере государственной помощи;

8) разработка и внесение в установленном порядке Кабинету Министров Украины предложений о принятии нормативно-правовых актов по вопросам государственной помощи;

9) осуществление мероприятий международного сотрудничества;

10) обмен информацией с международными организациями, государственными органами, неправительственными организациями по вопросам государственной помощи в других государствах.

– ч. 2 ст. 14 – Порядок возврата незаконной государственной помощи, недопустимой для конкуренции, устанавливается Кабинетом Министров Украины.

В заключительных и переходных положениях Закона также установлены правила в отношении согласования действующей государственной помощи, программ поддержки субъектов хозяйствования за счет ресурсов государства или местных ресурсов с требованиями указанного законодательного акта (п. п. 2–3 раздела 9).

Закон состоит из вступительной части (преамбулы), девяти разделов (общие положения; допустимость государственной помощи; уполномоченный орган; новая государственная помощь; незаконная государственная помощь и ненадлежащее использование государственной помощи; возврат государственной помощи, недопустимой для конкуренции; действующая государственная помощь; проведение мониторинга государственной помощи; заключительные и переходные положения), 17 статей, 5-ти пунктов последнего, 9-го раздела.

В общем виде предмет (сфера) регулирования Закона определена в преамбуле (вводной части),

содержащейся перед разделами правового акта. Так, Закон устанавливает правовые основы проведения мониторинга государственной помощи субъектам хозяйствования, осуществления контроля над допустимостью такой помощи для конкуренции, направленной на обеспечение защиты и развития конкуренции, повышение прозрачности функционирования системы государственной помощи и соблюдения международных обязательств Украины в сфере государственной помощи.

Юридически-смысловое, в том числе категориальное наполнение преамбулы, а также самого наименования Закона возможно только путем анализа иных положений законодательного акта, а также Закона Украины «О защите экономической конкуренции» от 11.01.2001 [3]. Здесь вопросы возникают относительно понимания следующих категорий: «государственная помощь», «субъект хозяйствования», «мониторинг государственной помощи субъектам хозяйствования». В соответствии со ст. 1 Закона под государственной помощью понимается поддержка в любой форме субъектов хозяйствования за счет ресурсов государства или местных ресурсов, что искажает или угрожает искажением экономической конкуренции, создавая преимущества для производства отдельных видов товаров или осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности (п. 1. ч. 1).

Категория «субъект хозяйствования» в Законе имеет иное, отличное от терминологии Хозяйственного кодекса Украины [4] понимание, так как ч. 2 ст. 1 Закона устанавливает, что термин употребляется в значении, приведенном в Законе Украины «О защите экономической конкуренции». Последний в ст. 1 определяет, что субъект хозяйствования – юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности или физическое лицо, которое осуществляет деятельность по производству, реализации, приобретению товаров, другую хозяйственную деятельность, в том числе осуществляет контроль над другим юридическим или физическим лицом; группа субъектов хозяйствования, если один или несколько из них осуществляют контроль над другими. Субъектами хозяйствования признаются также органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также органы административно-хозяйственного управления и контроля в части их деятельности по производству, реализации, приобретению товаров или другой хозяйственной деятельности.

Под мониторингом государственной помощи в п. 5 ч. 1 ст. 1 Закона понимается сбор и проведение анализа информации о государственной помощи с целью осуществления контроля над соблюдением требований Закона и решений Уполномоченного органа по вопросам государственной помощи, определенного Законом, а также подготовка и представление отчетности о государственной помощи. При этом раздел 8-ой Закона о проведении мониторинга государственной помощи содержит две статьи (16 и 17), которые определяют Реестр государственной

помощи и отчетности, а также обжалование решений Уполномоченного органа.

Как показывает практика, тех или иных законодательных формулировок недостаточно для уяснения сути правовых категорий, поэтому необходимыми становятся и другие источники. В части осмысления положений анализируемого Закона ими могут служить разъяснения Антимонопольного комитета Украины, судебная практика. Так, к полномочиям Уполномоченного органа отнесена и дача разъяснений по вопросам применения законодательства в сфере государственной помощи (абз. 3 п. 4 ч. 2 ст. 8 Закона).

Вводная часть Закона не может рассматриваться в отрыве и без положений ст. 3 «Сфера применения Закона», имеющей самое непосредственное отношение к этому аспекту общей характеристики изучаемого законодательного акта. Изъятия из сферы регулирования Законом установлены в ч. 2 ст. 3:

1) в сфере сельскохозяйственного производства и рыболовства, производства оружия и военного снаряжения для потребностей Вооруженных Сил Украины, других образованных в соответствии с законами Украины воинских формирований, а также правоохранительных органов специального назначения, Государственной специальной службы транспорта, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины;

2) хозяйственной деятельности, связанной с:
– инвестированием в объекты инфраструктуры с применением процедур государственных закупок;
– предоставлением услуг, которые представляют общий экономический интерес, в части компенсации обоснованных расходов на предоставление таких услуг.

Для более полного изучения нормативно-правового документа необходим также анализ истории его принятия, перспектив реализации, применения, проявляющегося, например, в необходимости «наработки» «производного» правового материала. Указание на оный, в первую очередь, содержится в тексте самого законодательного акта. Так, к примеру, абз. 3 п. 2 ч. 2 ст. 3, ч. ч. 2–3 ст. 6, абз. 5 п. 5 раздела 9-го Закона требуют принятия соответствующих документов Кабинетом Министров Украины.

Кроме рассмотрения специальных аспектов действия тех или иных положений Закона, актуальным на сегодняшний день остается вопрос о неизменности его первоначального текстового варианта при вступлении положений данного документа в силу. С одной стороны, вопрос о действии анализируемого законодательного акта «на будущее» не должен звучать именно в таком контексте, так как формально это связано с уже имеющимися международными обязательствами страны, прежде всего, перед ЕС, согласно которым Украина должна была принять и ввести в действие правовые акты о государственной помощи в рамках правовой защиты конкуренции на рынках. Однако сегодня указанная проблематика актуализировалась в несколько ином звучании, так как правила о государственной помощи отражены и

в Соглашении об ассоциации с ЕС. Так, ч. 2 гл. 10 раздела IV (ст. ст. 262–267) «Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны» [5; 6] так и называется «Державна допомога» (с учетом приложений, например, приложения «Додаток XXIII до Глави 10 Глосарій термінів»). В статье же, например, 264 (ст. 264 «Тлумачення») этого международного документа указано, что Стороны договорились, что они будут применять ст. ст. 262, 263(3) или 263(4) этого Соглашения с использованием как источника толкования критериев, которые вытекают из применения ст. ст. 106–107 и 93 Договора о функционировании Европейского Союза, в частности соответствующую судебную практику Суда Европейского Союза, а также соответствующее вторичное законодательство, рамочные положения, руководящие принципы и другие действующие административные акты Союза.

В связи с этим предусматривается, например, разработка и представление на рассмотрение Кабинета Министров Украины проектов законов и других нормативно-правовых актов с целью имплементации положений Закона Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» до августа 2017 года, а непосредственными участниками процесса должны стать Антимонопольный комитет Украины (с согласия), Министерство экономического развития и торговли Украины, Министерство финансов

Украины, Генеральный директорат Европейской Комиссии «Внутренний рынок». Поскольку в развитие положений Соглашения об ассоциации с ЕС, например, требований ст. ст. 262–267, Украина берет на себя обязательства по имплементации положений Закона и обеспечения институциональной составляющей, как сказано в распоряжении Кабинета Министров Украины «Об имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны» от 17.09.2014 № 847-р [7] (п/н168–169).

Выводы. Для того, чтобы продемонстрировать качественную характеристику Закона, сегодня не достаточен общий анализ и формальный подход. Только комплексное исследование, включающее и статику, и динамику содержащихся в нем правовых предписаний, их применимость на практике может дать надлежащее представление о законодательном акте. К примеру, на сегодняшний день вопрос о вступлении в силу положений Закона в принятом варианте вряд ли сможет получить позитивный ответ. Причина тому - выполнение взятых Украиной обязательств. Как следствие, процесс имплементации Соглашения об ассоциации с ЕС, который повлечет за собой необходимость пересмотра практически не начавшего свое действие Закона Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования», что может стать предметом последующих научных изысканий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1173.
2. Некрасова Т.В. Правове регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Т.В. Некрасова. – Донецьк, 2009. – 18 с.
3. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001// Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page
6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
7. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2197.