

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» для уточнення окремих положень з метою адаптації до положень законодавства Європейського союзу

1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту Закону

Відповідно до статті 267 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014р. («Угода про асоціацію»), окрім прийняття національного законодавства про державну допомогу та створення уповноваженого органу (який, зокрема, повинен мати повноваження «дозволяти схеми державної допомоги та індивідуальні випадки надання допомоги...а також вимагати повернення державної допомоги, яка була надана незаконно»), Україна повинна забезпечити, щоб будь-яка нова допомога, яка надається в Україні, відповідала положенням статей 262 та 264 Угоди про асоціацію протягом одного року з дати створення такого органу (іншими словами - протягом одного року з дня набрання чинності Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», яким АМКУ визначений уповноваженим органом, тобто з 2 серпня 2017 року).

Частина 2 статті 267 Угоди про асоціацію встановлює зобов'язання України протягом п'яти років з дати набрання чинності Угоди про асоціацію створити повний реєстр схем державної допомоги, яка надавалася до визначення АМКУ як уповноваженого органу, та привести ці схеми допомоги у відповідність до критеріїв, визначених у статтях 262 та 264 Угоди про асоціацію, протягом строку не більше, ніж сім років з дати набрання чинності Угоди про асоціацію.

Статтею 264 Угоди про асоціацію визначено зобов'язання України при застосуванні законодавства про державну допомогу використовувати як джерела тлумачення критерії, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти ЄС.

Частиною 1 статті 262 Угоди про асоціацію встановлено, що «будь-яка допомога, надана Україною або країнами-членами Європейського Союзу з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням цієї Угоди в тій мірі, в якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами».

2 серпня 2017 року набрав чинності Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Водночас, положення зазначеного закону не у повній мірі відповідають зобов'язанням України за Угодою про асоціацію, а також положенням Договору про функціонування Європейського союзу та вторинному законодавству ЄС.

Спеціальне законодавство про державну допомогу не розповсюджується на суб'єктів, які не є суб'єктами господарювання. Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» суб'єктом господарювання визнається «юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізична особа, що здійснює діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність, у тому числі яка здійснює контроль над іншою юридичною чи фізичною особою; група суб'єктів господарювання, якщо один або декілька з них здійснюють контроль над іншими». Зазначеною статтею також встановлено, що «суб'єктами господарювання визнаються також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю в частині їх діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності».

Відповідно, дія законодавства про державну допомогу не розповсюджується: на фізичних осіб, що не здійснюють господарську діяльність та не здійснюють контроль над іншою юридичною чи фізичною особою; на об'єднання чи утворення, що не є юридичними особами. Наслідком є виключення з переліку таких суб'єктів як: філій юридичної особи; постійних представництв нерезидентів; нерезидентів, які отримують доходи з джерелом походження з України; осіб, що здійснюють спільну діяльність без утворення юридичної особи (зокрема, це просте товариство).

Слід зазначити, що в Угоді про асоціацію відсутня вказівка на суб'єктний склад отримувачів державної допомоги. А при визначенні суб'єктів, що отримують переваги внаслідок надання державної допомоги (у версії Угоди про асоціацію англійською мовою) використовується більш загальне поняття «undertaking». Тлумачні словники англійської мови визначають поняття «undertaking» як компанія або бізнес¹, що є поняттями, з однієї сторони, ширшими, ніж поняття «суб'єкт господарювання» (оскільки відсутні обмеження щодо організаційно-правового чи податкового статусу особи), а з іншої сторони, є вужчими, оскільки включають лише тих осіб, що здійснюють підприємницьку діяльність.

¹ Cambridge Dictionary. – Режим доступу до ресурсу:
<https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/undertaking>

Слід також звернути увагу, що не завжди отримувач державної допомоги є суб'єктом, який одержує переваги внаслідок цього. Може існувати як пряма державна допомога (коли отримувач і особа, що використовує переваги є одним суб'єктом), так і непряма державна допомога.

У Договорі про функціонування Європейського союзу, по-перше, не встановлено перелік осіб, яким надається допомога, а по-друге, при визначенні наслідків допомоги мова йде про підприємства (з англ. – «undertaking»), а не про суб'єктів господарської діяльності. Це свідчить про те, що оцінка допомоги як несумісної із внутрішнім ринком ЄС здійснюється залежно від наслідків допомоги («надання переваг окремим підприємствам чи виробництву певних товарів»), а не від суб'єктів – отримувачів допомоги.

З урахуванням вищенаведеного доцільним виглядає внесення змін у визначення державної допомоги у Законі «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» і виключення з нього вказівки на суб'єктів господарювання, що одержують державну допомогу. Відповідно необхідним є виключення пункту 12 статті 1 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», яким визначаються отримувачі державної допомоги (у діючій редакції – це суб'єкти господарювання), а також внесення змін в інші відповідні статті Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Окрім того доцільним є виключення із частини 2 статті 1 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» вказівки на те, що термін «суб'єкт господарювання» вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про захист економічної конкуренції». Слід доповнити частину 1 статті 1 новим визначенням «підприємство». Відповідно, слід внести зміни у Законі «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», замінивши поняття «суб'єкт господарювання» на поняття «підприємство».

Окремо слід зазначити, що Законом «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено, що державна допомога може надаватися двома способами: як індивідуальна державна допомога та як програма державної допомоги. При цьому:

- програма державної допомоги – це «нормативно-правовий акт або сукупність актів, на підставі яких певним категоріям суб'єктів господарювання передбачається надання державної допомоги впродовж певного або невизначеного періоду у визначеному або невизначеному розмірі»;
- індивідуальна державна допомога – це «захід державної допомоги, що здійснюється поза межами програми державної допомоги, а також окремі заходи державної допомоги, що здійснюються в межах програми державної допомоги, але підлягають повідомленню згідно з умовами такої програми та цим Законом».

Фактично, основною суттєвою різницею між програмою державної допомоги та індивідуальною державною допомогою є склад осіб, що

отримують переваги. Як впливає із визначення програми державної допомоги, остання надається «певним категоріям суб'єктів». У визначенні індивідуальної державної допомоги вказівка на суб'єктний склад відсутня, але тлумачення слова «індивідуальний» дозволяє дійти висновку, що така державна допомога надається одному суб'єкту або певній заздалегідь визначеній групі суб'єктів, і не може бути поширена на інших суб'єктів.

Іншими словами, як видається, програма державної допомоги передбачає надання державної допомоги будь-якому суб'єкту, який відповідає заздалегідь визначеним критеріям. Таким чином, будь-який суб'єкт, який на певний момент часу не підпадає під дію такої програми державної допомоги, має можливість виконати встановлені критерії та автоматично отримати відповідну державну допомогу.

Щодо індивідуальної державної допомоги, то, як вбачається, не існує заздалегідь визначених критеріїв, що можуть бути потенційно виконані будь-яким суб'єктом. Така державна допомога надається виключно індивідуально, не в автоматичному режимі та не може бути у подальшому поширена на інших суб'єктів.

Відповідно, як впливає із Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», окремі заходи державної допомоги, що здійснюються у межах програми державної допомоги, але передбачають втручання надавачів (тобто державна допомога надається не в автоматичному режимі), є індивідуальною державною допомогою.

Слід також звернути увагу на визначення програми державної допомоги як нормативно-правового акту або сукупності актів. Як видається, таке визначення не зовсім відповідає фактичним обставинам. Нормативно-правовий акт чи сукупність актів не обов'язково повинні закріплювати лише одну програму державної допомоги. Наприклад, Податковий кодекс України є нормативно-правовим актом, який закріплює (потенційно, оскільки АМКУ не винесено жодного такого рішення) десятки програм державної допомоги.

Існує невизначеність із застосуванням поняття «незначна державна допомога» до податкових пільг. Законом «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» встановлено, що незначна державна допомога – це «державна допомога одному суб'єкту господарювання, сукупний розмір якої незалежно від її форми та джерел не перевищує за будь-який трирічний період суму, еквівалентну 200 тисячам євро, визначену за офіційним валютним курсом, встановленим Національним банком України, що діяв на останній день фінансового року».

На практиці АМКУ, здійснюючи оцінку податкової пільги на предмет її відповідності державній допомозі, здебільшого не має можливості з точністю визначити, чи будуть втрати державного чи місцевого бюджету дорівнювати або перевищувати суму у 200 тисяч євро протягом трьох років користування

податкової пільгою для кожного суб'єкта. Така можливість існуватиме лише у випадку окремих ситуацій із наданням індивідуальної державної допомоги.

Втрати бюджетів у результаті надання податкових пільг аналізуються постфактум на підставі одержаних від платників податків звітів про суми податкових пільг.

Оскільки оцінка «вартості» податкової пільги для бюджетів здебільшого не є можливою, видається, що виключення для незначної державної допомоги не повинне застосовуватися до податкових пільг, окрім ситуацій, коли існує можливість достовірної оцінки втрати бюджетів у результаті надання таких пільг.

Ця позиція підтверджується і положеннями Регламенту ЄК №1407/2013², що стосується незначної допомоги. Статтею 4 (частина 1) вказаного акту встановлено, що «регламент застосовується лише до тієї допомоги, щодо якої можливо попередньо розрахувати валовий грошовий еквівалент допомоги без необхідності проведення попередньої оцінки ризиків («прозора допомога»)). А відповідно до частини 7 вказаної статті «допомога, що надається за допомогою інших засобів [це, зокрема, допомога у формі фіскальних заходів], вважається прозорою незначною допомогою, якщо засіб надання допомоги передбачає обмеження, що гарантує, що гранична межа не буде перевищена».

Таким чином, вказані положення, зокрема, передбачають, що виключення щодо незначної допомоги можуть застосовуватися до податкових пільг лише у тому випадку, якщо розмір податкової пільги можна порахувати завчасно (тобто до надання податкової пільги), а умови податкової пільги встановлюють граничний розмір пільги у грошовому еквіваленті.

Вищезазначені аргументи зумовлюють необхідність внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» для уточнення його окремих положень з метою адаптації до положень законодавства Європейського союзу.

2. Цілі та завдання прийняття проекту Закону

Метою законопроекту є уточнення окремих положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» з метою адаптації до положень законодавства Європейського союзу.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту Закону

Законопроектом вносяться змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Зокрема, у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» пропонується змінити термін «суб'єкт господарювання» на термін «підприємство» у відповідних відмінках.

² Commission Regulation (EU) No 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 Text with EEA relevance

Законопроектом уточнюються такі терміни як державна допомога підприємствам, індивідуальна державна допомога, незначна державна допомога, програма державної допомоги; видаляється посилання на отримувача державної допомоги.

Законопроектом також вносяться зміни до статті, яка визначає форми державної допомоги, зокрема, уточнюється визначення такої форми державної допомоги як «податкова пільга».

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Нормативно-правову базу у цій сфері правового регулювання становить Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття цього Закону не потребує збільшення видатків Державного бюджету України.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття проекту Закону

Прийняття проекту Закону надасть можливість Антимонопольному комітету України більш ефективно виконувати свої функції як уповноваженого органу у сфері державної допомоги, зокрема, для виявлення та припинення надання незаконної державної допомоги, що сприятиме виконання Україною своїх зобов'язань перед ЄС відповідно до Угоди про асоціацію.

Народний депутат України

МОВЧАН О. В.



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мовчан Олексій Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000093E22E00DE058F00
Дійсний до: 25.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 351д9/1-2021/27939 від 02.02.2021



369705