

Інформаційна довідка
щодо права державної допомоги: особливості та послуги, що становлять
загальний економічний інтерес держави
(переговорний розділ 8 «Конкурентна політика»)*

Анотація. В інформаційній довідці висвітлено ключові аспекти юридичних процедур надання державної допомоги у сфері послуг, які становлять загальний економічний інтерес (SGEI). Розкриваються основні положення рішення Суду Європейського Союзу у справі C-280/00 *Altmark* та актів Європейської Комісії, які впровадили чіткі критерії й механізм надання державної допомоги за виконання зобов'язань із надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес держави.

Ключові слова: державна допомога, загальний економічний інтерес держави, внутрішній ринок Європейського Союзу, економічна конкуренція, SGEI.

I. Вступ. Державна допомога є важливим інструментом економічної політики, який використовується для стимулювання розвитку стратегічних галузей, підтримки підприємств і забезпечення економічної стійкості. Водночас її надання повинно відбуватися таким чином, щоб не спотворювати економічну конкуренцію і не створювати необґрунтованих переваг для окремих підприємств чи секторів економіки. Тому регулювання надання державної допомоги є важливим фактором забезпечення збалансованого економічного розвитку, підтримки підприємств та доступу громадян до соціально значущих послуг.

Окремі аспекти надання державної допомоги в Європейському Союзі були проаналізовані Дослідницькою службою Верховної Ради України в Інформаційній довідці щодо процедур надання державної допомоги в ЄС: загальні блокові винятки (GBER) (переговорний розділ 8. Конкурентна політика)¹.

Із метою забезпечення ефективності надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, в Європейському Союзі (далі – ЄС) діє механізм фінансової підтримки підприємств, які виконують відповідні зобов'язання. Цей механізм дозволяє державам-членам надавати окремі види державної допомоги без необхідності попереднього погодження з Європейською Комісією (далі – Комісія), за умови дотримання встановлених вимог.

II. Основна частина.

У межах ЄС державна допомога визначається як перевага в будь-якій формі, яка надається національними органами публічної влади суб'єктам господарювання на вибірковій основі.

Для державної допомоги характерні такі ознаки:

- надається державою або через державні ресурси та може набувати різних форм (наприклад, гранти, податкові пільги, гарантії, надання товарів та послуг на пільгових умовах тощо);

- надається на вибірковій основі, наприклад, окремим підприємствам або галузям промисловості, підприємствам, розташованим у певних регіонах;

¹ Інформаційна довідка щодо процедур надання державної допомоги в ЄС: загальні блокові винятки (GBER) (переговорний розділ 8. Конкурентна політика). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/75918.html

- створює можливість спотворення економічної конкуренції;
- може мати вплив на торгівлю між державами-членами ЄС².

Стаття 107 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС)³ містить загальну заборону надання державної допомоги, якщо тільки вона не є винятково виправданою. Відповідно до частини першої цієї статті допомога, яку в будь-якій формі надає держава-член або яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує конкуренції, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами⁴.

Окремою категорією державної допомоги в ЄС є підтримка сфери послуг, які становлять загальний економічний інтерес (Services of General Economic Interest, далі – SGEI). Загальні правила надання таких послуг визначені у статті 106(2) ДФЄС, згідно з якою суб'єкти господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу, або які мають характер прибуткової монополії, підпадають під дію правил, що містяться в договорах, зокрема правил конкуренції, тією мірою, якою застосування таких правил не заважає, de jure або de facto, виконанню окремих завдань, які їм доручено⁵.

Зі змісту статті 106(2) ДФЄС випливає, що держава може покласти на компанії зобов'язання надавати певні суспільно необхідні послуги (наприклад, у сферах охорони здоров'я, енергопостачання, соціальної підтримки, транспортних та поштових комунікацій тощо) і, якщо компенсація витрат за надання цих послуг відповідає встановленим умовам, така підтримка з боку держав-членів ЄС вважається сумісною з правилами внутрішнього ринку або навіть не кваліфікується як державна допомога. Фінансова підтримка з боку органів державної влади може виявитися необхідною, зокрема у тих випадках, коли певна сфера діяльності є суспільно значущою, але доходи, отримані від надання послуг у межах цієї сфери, не дозволяють покрити витрати, які виникають внаслідок зобов'язання щодо надання громадських послуг.

У рішенні по справі C-280/00 Altmark⁶ Суд ЄС вперше сформулював умови, за наявності яких компенсація державою витрат підприємства за виконання зобов'язань із надання послуг загального економічного інтересу не вважається державною допомогою у розумінні статті 107 ДФЄС (так звані критерії Altmark):

- наявність обов'язку надавати послуги загального економічного інтересу – компанія повинна бути фактично зобов'язаною виконувати конкретні завдання у сфері громадських послуг (Public Service Obligations, далі – PSO);

² State Aid Overview. *European Commission*. URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/overview_en

³ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

⁴ Інформаційна довідка щодо процедур надання державної допомоги в ЄС: загальні блокові винятки (GBER) (переговорний розділ 8. Конкурентна політика). *Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/75918.html

⁵ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

⁶ Case C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62000CJ0280>

- чітко визначені параметри державної компенсації за надання послуг загального економічного інтересу – критерії, за якими обчислюється розмір компенсації, мають бути встановлені заздалегідь, і мати об'єктивний та прозорий характер;
- пропорційність – компенсація не може перевищувати суму, необхідну для покриття витрат, пов'язаних із фактичним наданням послуг загального економічного інтересу, враховуючи доходи та справедливий прибуток;
- наявність альтернативних правил визначення розміру відшкодування витрат – постачальник послуг має бути обраний шляхом проведення публічного конкурсу, або розмір компенсації розраховується на основі витрат типового «добре керованого» підприємства конкретної галузі.

Значення справи C-280/00 Altmark полягає у чіткому розмежуванні умов, за наявності яких господарська діяльність не підпадає під правила надання державної допомоги. У подальшому рішення Суду ЄС у справі C-280/00 Altmark стало основою для прийняття актів вторинного права ЄС у сфері послуг загального інтересу, зокрема «Пакета Altmark» та Пакета з державної допомоги для SGEI. «Пакет Altmark», ухвалений Комісією в 2005 році з метою нормативного оформлення відповідних критеріїв, сформульованих Судом ЄС, включав Рішення Комісії від 28 листопада 2005 року про застосування статті 86(2) Договору про ЄС до державної допомоги у формі компенсації за громадські послуги, що надається певним підприємствам, яким доручено надання послуг загального економічного інтересу⁷, а також рекомендаційних документів, які наразі втратили чинність. Ці акти конкретизували загальні засади правового регулювання державної компенсації для PSO.

Пакет із державної допомоги для SGEI був прийнятий Комісією у грудні 2011 – січні 2012 років на основі «Пакета Altmark» та на розвиток його положень. Він включає чотири основних документа як юридично-обов'язкового, так і рекомендаційного характеру, кожен із яких має своє призначення і сферу застосування.

По-перше, Повідомлення Комісії щодо застосування правил державної допомоги Європейського Союзу до компенсації за надання послуг загального економічного інтересу від 20 грудня 2011 року⁸. Цей документ має рекомендаційний характер та окреслює підхід Комісії щодо розуміння послуг загального економічного інтересу, механізму застосування критеріїв Altmark та методології визначення компенсації за надання таких послуг залежно від цілей державної допомоги (надання державної допомоги або ґрунтується на принципі солідарності та переслідує виключно соціальну мету, або передбачає підтримку економічної діяльності).

⁷ Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2005/842/oj/eng>

⁸ Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2012_008_R_0004_01

По-друге, Рішення Комісії 2012/21/ЄС від 20 грудня 2011 року про застосування статті 106(2) Договору про функціонування Європейського Союзу до державної допомоги у формі компенсації за публічні послуги, що надається певним підприємствам, яким доручено надання послуг загального економічного інтересу⁹. Цей нормативно-правовий акт визначає юридичні підстави, за наявності яких компенсація за надання SGEI вважається державною допомогою, що є сумісною з правилами внутрішнього ринку ЄС на підставі статті 106(2) ДФЄС, та звільняється від процедури попереднього повідомлення про її надання Комісії, зокрема:

- визначає форму та вимоги до зобов'язання підприємства надавати відповідні послуги (офіційний акт-доручення, що встановлює зміст послуги, її обсяг, тривалість і місце надання, опис механізму компенсації за виконання зобов'язання та параметри для розрахунку її суми);
- уточнює критерії надання підприємствам компенсації (об'єктивність, прозорість, недопущення надмірних виплат, врахування ефективності діяльності підприємства);
- визначає порогове значення (ліміт) суми державної компенсації: не більше 15 мільйонів євро на рік за надання послуг загального економічного інтересу (за винятком сфер транспорту та транспортної інфраструктури);
- окреслює коло адресатів компенсації, серед яких передусім підприємства, що надають публічні послуги у сферах охорони здоров'я, програм соціального житла, доступу до ринку праці та соціальної інтеграції вразливих груп населення тощо;
- встановлює обов'язок держав зберігати документацію, забезпечувати контроль і звітність (кожні 2 роки) щодо виконання цього Рішення.

По-третє, Повідомлення Комісії – Рамкове рішення Європейського Союзу щодо державної допомоги у формі компенсації за державні послуги від 11 січня 2012 року¹⁰. Це рекомендаційний акт, який визначає методологію оцінки Комісією компенсацій за послуги загального економічного інтересу, що не охоплюється правовим регулюванням Рішення Комісії 2012/21/ЄС, зокрема щодо впровадження системи моніторингу виплати компенсації для виявлення можливих надмірних виплат.

По-четверте, Регламент Комісії 2023/2832/ЄС від 13 грудня 2023 року про застосування статей 107 та 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до допомоги *de minimis*, що надається підприємствам, які надають послуги загального економічного інтересу¹¹. Цей нормативно-правовий акт спрямований на узагальнення, систематизацію попередніх напрацювань з метою забезпечення правової визначеності для підприємств, які виконують суспільно важливі функції, та водночас посилення контролю за використанням державних

⁹ Commission Decision of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2012/21\(1\)/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2012/21(1)/oj/eng)

¹⁰ Communication from the Commission – European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2012_008_R_0015_01

¹¹ Commission Regulation (EU) 2023/2832 of 13 December 2023 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid granted to undertakings providing services of general economic interest. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R2832-20231215>

ресурсів і підвищення прозорості системи державної допомоги в ЄС. У ньому, зокрема, визначаються:

1) Кваліфікація допомоги як *de minimis*. Допомога не вважається державною у розумінні статті 107(1) ДФЄС і не підлягає обов'язковому повідомленню Комісії згідно зі статтею 108(3) ДФЄС, якщо:

а) вона надається для виконання SGEI;

б) її загальний розмір не перевищує суму 750 000 євро на одного суб'єкта, що діє в межах однієї держави-члена ЄС протягом трирічного періоду (при цьому встановлюються критерії об'єднання пов'язаних суб'єктів у «єдине підприємство» для уникнення зловживань при визначенні ліміту);

2) Універсальність застосування. Регламент поширюється на будь-яку форму допомоги та джерело фінансування, включно з коштами ЄС;

3) Вимоги до реєстру допомоги. Із 1 січня 2026 року впроваджується обов'язок держав-членів ЄС подавати відомості до національного та загальноєвропейського реєстрів допомоги *de minimis*, в яких фіксуватимуться дані про отримувача, суму, дату, орган, інструменти та сектор надання допомоги. Передбачається, що ця інформація зберігатиметься протягом 10 років.

III. Висновки.

Державна допомога в ЄС є необхідним інструментом економічної політики. Вона покликана не лише запобігати кризовим явищам у стратегічних галузях, а й забезпечувати надання суспільно важливих послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Правове регулювання державної допомоги у сфері SGEI ґрунтується на системі загальнообов'язкових та рекомендаційних актів ЄС, покликаних гарантувати доступ громадян держав-членів до соціально значущих послуг, забезпечувати фінансову стійкість підприємств, що виконують публічні зобов'язання, та водночас мінімізувати ризики спотворення конкуренції на внутрішньому ринку ЄС. Головним завданням ЄС є пошук балансу між потребою підтримки підприємств і недопущенням необґрунтованих переваг для окремих суб'єктів господарювання.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*