

Георгієвський Юрій Валентинович

доктор юридичних наук, доцент,

завідувач наукового відділу правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного

розвитку Національної академії правових наук України,

доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного

університету імені Ярослава Мудрого

м. Харків, Україна

<https://orcid.org/0000-0001-8014-7827>

***ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ
СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В
УКРАЇНІ***

Робота присвячена системному аналізу проблем правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в умовах воєнного стану в Україні. Аналізуючи недоліки оновленої законодавчої бази, автор підсумовує про актуальність невідкладного розроблення та прийняття нового Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання в умовах воєнного стану». Наголошено, що новий закон має розширити правові підстави державної допомоги, спростити механізми її надання та тимчасово перерозподілити компетенцію Антимонопольного комітету України між Кабінетом Міністрів України та Генеральним штабом ЗСУ. Функції та повноваження надавачів державної допомоги варто покласти на військові адміністрації.

Ключові слова: воєнний стан, суб'єкти господарювання, державна допомога, Україна, правове регулювання.

Georgievskiy Iurii

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Scientific Department of Sectoral Innovative Development Legal Support of the Research Institute of Innovative Development Legal Support National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Associate Professor at the Department of Administrative Law Yaroslav Mudryi National Law University

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF STATE AID TO BUSINESS ENTITIES UNDER MARTIAL LAW IN UKRAINE

The work is devoted to the systematic analysis of the problems of legal regulation of state aid to economic entities in the martial law in Ukraine. Analyzing the shortcomings of the updated legal framework, the author summarizes the urgency of the immediate development and adoption of a new Law of Ukraine "On State Aid to Business Entities in Martial Law". It is stressed that the new law should expand the legal basis of state aid, simplify mechanisms for its provision and temporarily redistribute the competence of the Antimonopoly Committee of Ukraine between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the General Staff of the Armed Forces. The functions and powers of state aid providers should be entrusted to the state military administrations.

Key words: martial law, business entities, state aid, Ukraine, legal regulation.

24.02.2022 року Російська Федерація розпочала відверту збройну агресію проти України, через що Президент України Володимир Зеленський як Верховний Головнокомандувач держави в суворій відповідності до своїх конституційних повноважень встановлених, п. 20 ч. 1 ст. 106 Основного закону, видав низку указів, спрямованих на забезпечення оборони держави [1-4], зокрема Указ «Про введення воєнного стану в Україні» №64/2022 [5].

Для імплементації цього указу того ж дня Верховна Рада України у відповідності до п. 31 ч.1 ст. 85 Конституції України [6] та ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [7] постановила Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 2102-IX [8].

Зважаючи на затягування збройної агресії, правовий режим воєнного стану було продовжено. Так, Глава Держави 15.03.2022 року ухвалив Указ №133/2022 про продовження строку його дії з 26 березня ще на 30 днів, якнайменш до 24 квітня 2022 року включно [9], а Парламент невідкладно затвердив цей Указ відповідним Законом № 7168-IX [10].

Варто визнати, що в умовах широкомасштабних воєнних дій РФ проти України Верховна Рада України функціонує максимально ефективно та

злагоджено з Президентом та Кабінетом Міністрів України, про що свідчить низка прийнятих Парламентом законів 15.03.2022 року, метою яких є зменшення руйнівного впливу війни на національну економіку та створення умов як для виживання громадян, так і стимулювання суб'єктів господарювання до відновлення господарської діяльності.

За інформацією Прем'єр-міністра України Д. Шмигала за попередніми розрахунками станом на 16.03.2022 року прямі одноразові втрати України вже становлять 565 мільярдів доларів США [11]. Більш стриманими в розрахунках є експерти аналітичного підрозділу Київської школи економіки, які визначили станом на 17.03.2022 року, тобто за 22 дні збройної агресії, суму збитків України в розмірі 1,8 трлн. грн. або 62,6 млрд. доларів США. При цьому, порівняно з їхньою попередньою оцінкою, оприлюдненою 10 березня 2022 року, обсяг втрат зріс на 330 млрд. грн. або на 8,3 млрд. доларів США [12].

Як бачимо, кожен день агресивних воєнних дій РФ проти України коштує національній економіці збитків на суму від 2,8 млрд. до 26,9 млрд. доларів США. Не зважаючи на різні розміри збитків, очевидним є те, що війна є руйнівною для вітчизняної національної економіки.

Зазначимо, що частина законодавчих актів воєнного часу спрямована на ефективне та оперативне прийняття управлінських рішень для фінансового забезпечення першочергових потреб держави щодо відсічі збройній агресії РФ проти України, забезпечення національної безпеки та соціального захисту громадян України. Зокрема, таким є Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» №2134-ІХ (реєстр. №7166) [13]. Відповідно до нього у період дії воєнного стану та протягом року після його припинення було встановлено, що: 1) не застосовуватимуться норми Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 року № 1555-VII [14] та інші норми законодавства, що впливають із цього; 2) уся державна допомога, надана протягом такого періоду, вважатиметься допустимою; 3) надавачі державної допомоги звільняються від обов'язку

подання повідомлення про нову державну допомогу та подання звітності про чинну державну допомогу [13].

На нашу думку, такі законодавчі доповнення не сприяють правовій визначеності, адже з них не є очевидними чи функціонуватимуть механізми щодо визнання державної допомоги незаконною чи такою, що використовується неналежно, та як відповідні органи публічної влади реалізовуватимуть повноваження в цій сфері з його прийняттям.

Вважаючи виправданою обставинами воєнного часу ідею такої вимушеної законодавчої лібералізації, зауважимо, що вона при цьому створює ризик небезпечних наслідків для економіки держави в умовах особливого періоду через надто широку дерегуляцію, необмежені дискреційні повноваження надавачів державної допомоги та фактичну невідконтрольність суб'єктів господарювання, які за такою допомогою звертатимуться.

Зазначеним Законом було встановлено, що державною допомогою суб'єктам господарювання є підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, яка спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. Законом встановлено її форми (надання субсидій, грантів, дотацій, податкових пільг, гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів, списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання; зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; продаж державного майна за цінами, нижче ринкових та інших (ст. 4). Отже, державна допомога переважно полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів.

При цьому, в ст. 5 Закону при визначенні допустимості державної допомоги було встановлено, що вона має носити соціальний характер, тобто кінцевими вигодонабувачами мають бути споживачі, за умови, що така допомога надається без дискримінації, пов'язаної з походженням товарів і з метою відшкодування збитків, завданих надзвичайними ситуаціями техногенного чи природного характеру. Звернімо увагу на те, що відшкодування збитків, завданих збройною агресією проти України, для визнання державної допомоги допустимою в цьому законі, прийнятому вже після початку збройної агресії РФ, не було передбачено її метою. Це на прикладі вже подальших широкомасштабних воєнних дій РФ проти України, які розпочалися 24.02.2022 року, є безумовним недоліком цього закону.

В системі органів публічної влади, що визначають правовий режим державної допомоги суб'єктам господарювання, забезпечують та безпосередньо реалізують повноваження з її надання відповідно до цього Закону діяли:

1) Кабінет Міністрів України, на який згідно зі ст. 6 було покладено повноваження з визначення критеріїв оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги та відповідно до ст. 14 встановлення порядку повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції;

2) Уповноважений Орган, яким було визнано Антимонопольний комітет України, якому відповідно до ст. 8 Закону було надано широкі повноваження, зокрема, з отримання та розгляду повідомлень про нову державну допомогу, оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції, надання надавачам державної допомоги обов'язкових для розгляду рекомендацій про внесення змін до умов надання такої допомоги з метою усунення або мінімізації негативного впливу державної допомоги на конкуренцію, визначення порядку розгляду справ про державну допомогу та безпосередньо розгляд таких справ тощо;

3) надавачі державної допомоги – органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені, уповноважені

розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами і ініціюють та/або надають державну допомогу.

На нашу думку, передбачені цим законом правові умови, механізми надання державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема, в контексті дискреційних повноважень Антимонопольного комітету України, приміром, зі звільнення від обов'язку повідомляти про нову державну допомогу (ст. 7 Закону), визначення порядку розгляду справ про державну допомогу та, власне, розгляд таких справ, які були прийнятні в мирний час, не є повною мірою відповідними сучасному випробуванню, в якому опинилася наша держава. Сприяння відновленню бізнесу є зрозумілим і не викликає сумнівів, але ж і випадки неналежного використання державної допомоги можуть мати місце. Отже, ці нові правовідносини потребують правового регулювання, адекватного викликам воєнного часу, адже існування законодавчої прогалини може призводити не стільки до зловживань суб'єктів надання державної допомоги, скільки до випадків її надання суб'єктам, які її не потребуватимуть, або використовуватимуть неналежно.

Ми вважаємо, що повноваження Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання має бути тимчасово на особливий період обмежено/звужено, але не скасовано повністю. Можливо, зважаючи на особливості системи публічного управління в умовах воєнного стану, повноваження Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання було б доречно тимчасово, на цей особливий період, передати Кабінетові Міністрів України та Генеральному штабу Збройних Сил України, що відповідало б ч. 4 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 року № 389-VIII [7].

У цьому ж контексті, на наше переконання, задля усунення ймовірних проблем в практичному застосуванні механізмів державної допомоги особливої уваги потребує визнання в якості надавачів державної допомоги військових адміністрацій, які в умовах воєнного стану утворено відповідно до Указу Президента України № 68/2022 від 24.02.2022 року [3].

Нагадаємо, що відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації може бути утворено як тимчасові державні органи на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Їхні повноваження деталізовано в ст. 15 цього Закону [7], що дає підстави для висновку, що саме вони в разі утворення є надавачами державної допомоги суб'єктам господарювання.

З метою створення сприятливих правових умов для відновлення нормальної господарської діяльності суб'єктами господарювання в умовах воєнного стану механізми державної допомоги мають застосовуватися до тих суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність, орієнтовану на забезпечення потреб Збройних Сил України та всіх військових формувань та правоохоронних органів, що безпосередньо беруть участь у відсічі збройній агресії РФ проти України, і забезпечення життєво важливих потреб цивільного населення. Безперечно, саме ці сфери наразі мають винятковий соціальний характер, а отже мають спиратися на удосконалені та спрощені механізми державної допомоги.

На наше переконання, важливою задля оцінки доречності редакції прийнятого в умовах воєнного стану Закону є раніше встановлена Законом «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» сфера його застосування. Так, приміром, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону його дія від моменту прийняття не поширювалася, зокрема, на підтримку у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства, виробництва зброї і військового спорядження для потреб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. На нашу думку, суб'єкти

господарювання в цих сферах в сучасних умовах як раз і потребують державної підтримки, але із застосуванням оновлених організаційно-правових механізмів.

З огляду на викладене, нам уявляється доречною не відмова від застосування норм Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 року № 1555-VII [14], а його трансформація шляхом не лише розширення правових підстав державної допомоги, та розширення сфери його застосування, але також тимчасове перевизначення системи органів публічної влади. На наше переконання, задля забезпечення оперативності прийняття рішень щодо державної допомоги та збереження контролю за її наданням, використанням було б доречно компетенцію «уповноваженого органу», яким визначено Антимонопольний комітет України, перерозподілити між Кабінетом Міністрів України та Генеральним штабом ЗСУ. У свою чергу, функції та повноваження надавачів державної допомоги вбачається доцільним покласти на військові адміністрації, а також спростити механізми надання державної допомоги суб'єктам господарювання в умовах воєнного часу.

Зважаючи на викладене, доцільним є невідкладне розроблення та прийняття нового Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання в умовах воєнного стану».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 24.02.2022 р. №66/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/662022-41657>.
2. Про загальну мобілізацію : Указ Президента України від 24.02.2022 р. №69/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413>.
3. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. №68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

4. Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача : Указ Президента України від 24.02.2022 р. №72/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/722022-41421>.
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. №64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
8. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text>.
9. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 14.03.2022 р. №133/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1332022-41737>
10. Верховна Рада України затвердила Указ Президента про продовження строку дії воєнного стану в Україні і прийняла ряд важливих законів. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220544.html>
11. Втрати України з початку війни перевищили пів трильйона доларів. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/16/684108/>
12. Кожен день війни приносить нові збитки економіці України - зазначають у Комітеті з питань економічного розвитку. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220640.html>.
13. Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України : Закон України від 15.03.2022 р. № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>.

14. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>.

REFERENCES

1. Decree of the President of Ukraine On the use of the Armed Forces of Ukraine and other military formations № 66 / 2022 (2022, February 24). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/662022-41657> [in Ukrainian].

2. Decree of the President of Ukraine On general mobilization № 69 / 2022 (2022, February 24). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413> [in Ukrainian].

3. Decree of the President of Ukraine On the establishment of military administrations № 68 / 2022 (2022, February 24). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> [in Ukrainian].

4. Decree of the President of Ukraine On the formation of the Stake of the Supreme Commander-in-Chief №72 / 2022 (2022, February 24). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/722022-41421> [in Ukrainian].

5. Decree of the President of Ukraine On the imposition of martial law in Ukraine: №64 / 2022 (2022, February 24). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> [in Ukrainian].

6. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine № 254k / 96-VR (1996, June 28). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

7. Law of Ukraine On the legal regime of martial law № 389-VIII (2015, May 12). Retrieved from URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].

8. Law of Ukraine On approval of the Decree of the President of Ukraine "On the imposition of martial law in Ukraine № 2102-IX. (2022, February 24). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text> [in Ukrainian].

9. Decree of the President of Ukraine On the extension of martial law in Ukraine №133 / 2022 (2022, March 14). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/1332022-41737> [in Ukrainian].

10. The Verkhovna Rada of Ukraine approved the Presidential Decree on the Extension of Martial Law in Ukraine and adopted a number of important laws. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220544.html> [in Ukrainian].

11. Ukraine's losses since the beginning of the war have exceeded half a trillion dollars. Retrieved from <https://www.althoughda.com.ua/news/2022/03/16/684108/> [in Ukrainian].

12. Every day of the war brings new damage to Ukraine's economy, according to the Committee on Economic Development. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220640.html>. [in Ukrainian].

13. Law of Ukraine On amendments to Section VI "Final and Transitional Provisions" of the Budget Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine № 2134-IX (2022, March 15). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> [in Ukrainian].

14. Law of Ukraine On state aid to business entities № 1555-VII (2014, July 1). (2022, February 24). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text> [in Ukrainian].