

## ПРАВОВА ПРИРОДА ОБҐРУНТОВАНОЇ КОМПЕНСАЦІЇ ЗА НАДАННЯ ПОСЛУГ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

**Ліллемяе О. Е.,**  
*кандидат юридичних наук,  
головний спеціаліст  
Департаменту моніторингу і контролю державної допомоги  
Антимонопольного комітету України,  
молодший науковий співробітник  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

У статті досліджується правова природа послуг загального економічного інтересу. Проаналізовано національне законодавство, законодавство Європейського Союзу, а також практика Суду ЄС у даній сфері. За результатами проведеного дослідження запропоновано шляхи вдосконалення законодавства України в частині встановлення компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг.

В статье исследуется правовая природа услуг общего экономического интереса. Проанализированы национальное законодательство, законодательство Европейского Союза, а также практика Суда ЕС в данной сфере. По результатам проведенного исследования предложены пути совершенствования законодательства Украины в части установления компенсации обоснованных затрат на оказание таких услуг.

The article investigates the legal nature of services of general economic interest. Analyzed national legislation, EU legislation, as well as the practice of the EU Court in this area. According to the results of the investigation, the ways of improving the legislation of Ukraine in terms of establishing compensation for reasonable costs for the provision of such services were proposed.

**Ключові слова:** державна допомога, послуги загального економічного інтересу, економічна конкуренція, суб'єкт господарювання.

---

**Постановка проблеми.** Послуги загального економічного інтересу (далі – ПЗЕІ) займають особливе місце в економіці будь-якої держави. З огляду на їх соціальну значущість ці послуги широко регулюються державою, зокрема в частині встановлення цін, а також наділення спеціальними повноваженнями певних підприємств. Крім того, уряди держави повинні вживати заходи для забезпечення їх безперебійної роботи для громадян за доступними умовами та цінами. Підприємства, які надають ПЗЕІ, в певній частині можуть бути зовсім звільнені від конкурентних правил ЄС для того, щоб ці норми не заважали їм виконувати покладені державою зобов'язання незалежно від сектору економіки. Таким чином, установлення подібного дискреційного права може провокувати зловживання ним зі сторони підприємств, які надають ПЗЕІ, а саме в частині отримання надмірної компенсації від держави.

Крім того, вітчизняний досвід нормативного забезпечення досліджуваної сфери свідчить про ігнорування європейської практики застосування норм ПЗЕІ, що провокує протиріччя з нормами законодавства ЄС, а також некоректне їх трактування. Вищенаведена проблематика зумовлює актуальність даної статті.

Досліджень з питань правового регулювання ПЗЕІ в науці господарського права поки не існує. Разом із тим одним із найвидатніших зарубіжних вчених є Ф. Ніколейдс, який досить детально вивчає кожен аспект досліджуваної сфери.

**Метою статті** є аналіз норм європейського законодавства, а також національного законодавства у сфері ПЗЕІ, зокрема в частині встановлення обґрунтованої компенсації на надання ПЗЕІ, а також внесення пропозицій з удосконалення нормативного забезпечення даної сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, як відомо, вперше в національному законодавстві термін ПЗЕІ було встановлено пунктом 14 статті 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон), а саме: це послуги, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, які не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки. Пункт 2 частини другої статті 3 Закону вказує, що дія Закону не поширюється на підтримку

господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, **у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг**. Разом із тим законодавець надає право Кабінету Міністрів України встановлювати перелік таких послуг [1].

Крім того, згідно зі статтею 264 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Сторони домовились, що вони застосовуватимуть положення Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, 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 Союзу [2].

В європейському законодавстві поняття послуг регламентовано статтею 14 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС), де вказано, що Союз та держави-члени, кожен у межах своїх повноважень, повинні дбати про те, щоб підприємства, які надають ПЗЕІ, функціонували на базі таких принципів і в таких умовах, зокрема економічного та фінансового характеру, які дозволять їм виконувати свої завдання. Держави-члени на свій розсуд можуть вирішувати, які послуги загального економічного інтересу вони хотіли б розвивати. Типовими можуть бути: поштові послуги, радіомовлення, освіта та охорона здоров'я. Фінансування даних підприємств регламентовано статтею 106 ДФЕС. Вона передбачає, що підприємства, на які покладено зобов'язання з надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, підпорядковуються правилам конкуренції в таких межах, в яких застосування даних правил не перешкоджає виконанню, юридично або фактично, дорученого їм спеціального завдання [3].

Європейська Комісія (далі – Єврокомісія), маючи багаторічний досвід оцінки визнання послуг як ПЗЕІ, розмежовує поняття «послуги загального інтересу», «послуги загального економічного інтересу», «універсальні послуги» і «громадські послуги».

Послуги, які становлять загальний інтерес, бувають як ринкові, так і неринкові. Такі послуги державні органи класифікують як ті, що становлять загальний інтерес, і тому на них можуть покладатися певні зобов'язання з обслуговування населення (публічні послуги).

Послуги загального економічного інтересу – це ринкові послуги, які виконують завдання загального інтересу і тому підлягають виконанню конкретних зобов'язань з обслуговування населення, які накладаються державами-членами.

Можливість використання другого абзацу статті 106 ДФЕС була обговорена в ряді випадків Європейським Судом. Одним із найважливіших є прецедент *Altmark Case* [4], в якому автобусна лінія в Німеччині не була повністю економічно життєздатною, проте керівництво прагло продовження роботи. Як наслідок, було надано деяку додаткову допомогу для запуску лінії. Суду було доручено вирішити, чи є додаткове фінансування державною допомогою і якщо є, то чи може вона вважатися допустимою відповідно до другого абзацу статті 106 ДФЕС.

Суд встановив, що компенсація за послуги загального економічного інтересу не є державною допомогою, а отже, немає необхідності використовувати статтю 106 ДФЕС. Тим не менше, Суд розробив декілька умов, які всі повинні бути виконані для визначення компенсації як справедливої винагороди за додаткові витрати, пов'язані із суспільними послугами:

1) підприємство повинно бути затребуваним для виконання зобов'язань з обслуговування населення, і ці зобов'язання мають бути чітко визначені;

2) параметри, на підставі яких розраховується компенсація, повинні бути визначені заздалегідь об'єктивним та прозорим способом;

3) компенсація не перевищує розмір, необхідний для покриття витрат, понесених унаслідок виконання зобов'язань із надання ПЗЕІ;

4) суб'єкт господарювання, який надає ПЗЕІ, обирається або шляхом проведення конкурентної процедури публічних закупівель, або рівень компенсації визначається, ґрунтуючись на аналізі витрат, які є типовими для суб'єкта господарювання, який зміг би надавати такі послуги, з урахуванням відповідного доходу та обґрунтованого прибутку.

Отже, компенсація обґрунтованих витрат на надання ПЗЕІ не становитиме державну допомогу суб'єктам господарювання тільки у випадку дотримання всіх чотирьох вищезазначених критеріїв.

Це рішення викликало немало суперечок. Для держав-членів виконати всі умови досить важко, особливо у справах, які стосуються старих систем, розроблених без урахування умов, передбачених в *Altmark*. Тому Єврокомісія прийняла спеціальний Регламент Комісії (ЄС) № 360/2012 стосовно незначної допомоги підприємствам, які здійснюють діяльність у сфері ПЗЕІ. З позиції Єврокомісії, компенсація, що надається таким підприємствам, не впливає на торгівлю між державами-членами, не спотворює або не загрожує спотворенням конкуренції і не є державною допомогою за додержанням умови – загальна сума компенсації не повинна перевищувати 500 тис. євро за будь-який період трьох фінансових років [5].

Таким чином, тільки якщо вищеперелічені умови виконуються, або сума компенсації виплачується в межах 500 тис. євро, тоді вона не вважається державною допомогою. Проте у випадку перевищення граничного значення або недотримання будь-якої умови надана компенсація не може вважатися обґрунтованою, а отже, потребує додержання правил державної допомоги.

Вимоги укладання угоди на здійснення ПЗЕІ в транспортному секторі досить докладно висвітлені у статті Ф. Ніколейдса. Зокрема, він, аналізуючи Комунікацію Європейської Комісії [6], виділив головні положення, які є обов'язковими для дотримання.

Отже, процедура присудження контракту повинна бути розроблена таким чином, щоб створити умови для ефективної конкуренції. Ефективність слід розуміти як відношення між якістю, рівнем державних послуг і ресурсів, що використовуються для надання таких послуг. Застосування загальних принципів ДФС, таких як принципи прозорості та недискримінації, вимагає, наприклад, щоб критерії оцінки для відбору пропозицій були опубліковані разом із документацією конкурсних торгів.

Процедура переговорів без попереднього опублікування повідомлення контракту суперечить принципам прозорості та недискримінації. Так само закупівельна процедура, яка розроблена таким чином, щоб умисно обмежувати кількість потенційних учасників, не відповідає цим принципам. Компенсаційні виплати не повинні бути вище, ніж фактична собівартість надання послуги протягом дії контракту.

Важлива роль відводиться запобіганню перехресного субсидування комерційної діяльності. Коли виконавець державних послуг разом з угодою про державні послуги здійснює іншу комерційну діяльність, тоді з'являється необхідність забезпечення невикористання компенсації, яку він отримав, з метою зміцнення конкурентних позицій в його комерційній діяльності. Витрати і доходи, зазначені в кожному контракті державних послуг і пов'язані з наданням цих послуг, повинні бути правильно розподілені між діяльністю, охопленою договором на надання ПЗЕІ, та іншою комерційною діяльністю, що здійснює суб'єкт господарювання [7].

Незважаючи на те, що в ПЗЕІ присутні певні особливості, які відрізняють їх від інших економічних послуг, оператори ПЗЕІ є підприємствами, які здійснюють саме комерційну діяльність, тому вони загалом підпорядковуються правилам конкуренції.

Слід зазначити, що суб'єкт господарювання, який здійснює насамперед некомерційну діяльність, може бути залучений до комерційної діяльності в якості додаткової. У таких випадках підпорядкування підприємства правилам конкуренції обмежується комерційною діяльністю.

Крім того, в європейській практиці використовується термін «універсальний ресурс». Це концепція, яка розроблена інститутами Європейського Союзу і визначає набір вимог загального інтересу, які повинні виконуватися підприємствами, що працюють у певних секторах, таких як поштова служба, телекомунікації тощо.

Ці зобов'язання покликані забезпечити, щоб кожна людина всюди мала доступ до певного переліку послуг певної якості за доступною ціною. Ці зобов'язання можуть бути накладені на одне підприємство або на всі підприємства в даному секторі діяльності [8, с. 186].

У національному законодавстві на прикладі поштового зв'язку ми також можемо спостерігати нормативне встановлення певних універсальних послуг для населення за доступними цінами. Відповідно до пункту 9 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених Постановою Кабінету Міністрів від 5 березня 2009 р. № 270, Національний оператор поштового зв'язку забезпечує надання універсальних послуг поштового зв'язку на всій території України.

До універсальних послуг поштового зв'язку належать послуги з пересилання: поштових карток, листів, бандеролей, секограм – простих та рекомендованих; посилок без оголошеної цінності масою до 10 кілограмів.

Пункт 7б вищезазначених правил установлює, що тарифи на універсальні послуги поштового зв'язку, відповідно до законодавства, регулюються НКРЗІ. Тобто суб'єкт господарювання не може сам установлювати економічно обґрунтовані тарифи для надання універсальних послуг поштового зв'язку, і отже, як наслідок, держава повинна компенсувати цю різницю [9].

Цікавим є те, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 10-р тільки Укрпошта визначена національним оператором поштового зв'язку. Це означає, що лише Укрпошта може надавати на території України певний перелік універсальних послуг поштового зв'язку, до яких належить пересилання поштових карток, листів, бандеролей, посилок тощо, а також має виключне право на випуск поштових марок та конвертів [10]. Таким чином, держава доручила підприємству забезпечувати права громадян на доступні поштові послуги [11]. Разом із тим держава фактично обмежила доступ іншим суб'єктам господарювання у сфері поштових послуг надавати на ринку такі універсальні послуги.

Слід зазначити, що абсолютно всі види поштових послуг, які надає певне підприємство, не повинні вважатися ПЗЕІ. Значна частина може надаватися на звичайній комерційній основі, а інша може надаватися на більш доступних для населення умовах за тарифами, які встановлює центральний орган державної влади, а не саме підприємство.

Так, наприклад, у рішенні Суду Європейського Союзу *Porto di Genova C-179/90* [12] Суд вирішив, що завантаження, розвантаження, перевантаження, зберігання та загальне переміщення това-

рів або матеріалів будь-якого роду в межах порту не є загальним економічним інтересом. На відміну від цього, в рішенні Corsica Ferries C-266/96 [13] Суд встановив, що «швартові операції мають особливі характеристики, властиві загальному економічному інтересу в розумінні статті 86 (2) Договору. Швартовні групи зобов'язані в будь-який час і будь-якому користувачеві надавати універсальні швартовні послуги з міркувань безпеки в портових водах на лояльних умовах».

Суд Європейського Союзу застосовував ті самі міркування у сфері поштових послуг, вважаючи, що не можна заперечувати той факт, що на Regie des Postes (Бельгійський поштовий офіс) покладено зобов'язання з надання ПЗЕІ, які полягають у збиранні, перевезенні та поширенні пошти по всій території держави за єдиними тарифами та за аналогічними умовами якості, незалежно від конкретних ситуацій або ступеня економічної прибутковості кожної окремої операції. Однак слід зазначити, що в цьому рішенні Суд сформулював особливі умови для суб'єктів господарювання та вимагав розмежування інших додаткових послуг, які не входять у перелік універсальних поштових послуг, від ПЗЕІ [14].

На підставі вищевикладених положень та прикладів можна зробити такі узагальнення:

- Європейська Комісія свідомо не визначає ПЗЕІ;
- держави-члени вільні у виборі надання ПЗЕІ;
- ПЗЕІ потрапляють до сфери застосування правил конкуренції ЄС саме тому, що вони мають економічний характер. Кожна держава також має право перетворювати на комерційні певні послуги, які можуть бути абсолютно некомерційними в інших країнах.

Тим не менш, Суд, який є головним органом із тлумачення та оцінки застосування норм законодавства ЄС, у вищевказаних прикладах визначив певні характеристики, які характеризують надання цієї послуги як ПЗЕІ. Отже, такі послуги:

- мають бути важливими для споживачів і суспільства в цілому;
- повинні бути відкритими та доступними для всіх споживачів;
- повинні бути забезпечені на єдиних умовах, заздалегідь визначеними: кількістю, ціною та регулярністю.

Послуги, які визначаються як ПЗЕІ, не обов'язково мають бути суспільними товарами, які не пропонуються на достатньому рівні, або не обов'язково є суспільними товарами, які недостатньо постачаються або не постачаються на ринок, оскільки неможливо стягнути плату з користувачів. ПЗЕІ – це передусім послуги, які держава прагне надавати суспільству на певних умовах та за певними цінами, доступними для кожного споживача.

Із цього випливає, що ПЗЕІ – це, простіше кажучи, надання послуг за більш низькими цінами або більш високої якості, чим ті, які підприємства готові надавати на ринкових умовах (на основі попиту та пропозиції). Тут проблема конкуренції полягає не в розподілі прав власності, ні в регулюванні постачальників послуг, які можуть бути природними монополістами (як у випадку більшості комунальних послуг). Проблемою є забезпечення отримання суб'єктами господарювання достатнього доходу для покриття своїх витрат, а також чіткого та прозорого розрахунку обґрунтованої компенсації.

Як уже зазначалось, пункт 2 частини другої статті 3 Закону вказує, що дія Закону не поширюється на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, **у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг**. Перелік таких послуг установлює Кабінет Міністрів України.

Отже, цілком логічним є те, що 23 травня 2018 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено перелік ПЗЕІ. До цього переліку увійшли тільки послуги у сфері енергетики, зокрема:

- послуги із забезпечення розвитку генеруючих потужностей;
- послуги із забезпечення збільшення частки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії тощо [15].

Аналізуючи даний акт, необхідно зазначити, що більшість цих послуг у певній мірі не корелюється з послугами, які дійсно визнаються в європейських країнах як ПЗЕІ. Складається враження, що в перелік увійшло все, що було потрібно для надавачів державної допомоги даної сфери економіки.

Разом із тим, навіть не вдаючись у деталі підзаконного акту, з урахуванням вищевказаних критеріїв, даний перелік може спрацювати тільки в частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг. Тобто якщо компенсація вирахована непрозорим способом, без детального розрахунку витрат, вона цілком може перейти з категорії компенсації в категорію державної допомоги, недопустимої для конкуренції.

Більше того, серед місцевих та центральних органів державної влади досить часто з'являються ініціативи щодо розширення вже існуючого переліку ПЗЕІ (наприклад, лист Міністерства інфраструктури України до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 24.04.2018 р. № 4276/25/10-18) у частині житлово-комунальних послуг, послуг з перевезення пасажирів громадським транспортом, послуг у сфері освіти, медицини [16].

Вбачається доречним ще раз підкреслити дуже важливе зауваження. Яким би максимально широким перелік ПЗЕІ не був, дія Закону не буде розповсюджуватися тільки в частині надання обґрунтованої компенсації на надання цих послуг. Така компенсація має відповідати всім чотирьом критеріям, що встановлені в рішенні Altmark. Якщо суб'єктом господарювання та надавачем компен-

сації не будуть дотримані умови, Уповноважений орган з питань державної допомоги має абсолютні повноваження розпочати розгляд справи в разі виявлення обґрунтованих підстав для висновку про недопустимість державної допомоги для конкуренції або про проведення поглибленого аналізу допустимості державної допомоги для конкуренції.

**Висновки.** Отже, як бачимо на прикладі вітчизняного законодавства та практичних проблем, які виникають у результаті недосконалості нормативного забезпечення, єдиним та дієвим способом вирішення ситуації є включення до Закону або до Переліку ПЗЕІ чотирьох критеріїв, які містяться в рішенні Altmark.

Важливим є і те, що і конкурентні правила, і державна політика будь-якої держави спрямована на підвищення доступності якісних ПЗЕІ. Отже, цю спільну мету можна досягти найбільш ефективно шляхом проведення відкритих конкурентних процедур відбору суб'єкта господарювання, надаючи можливість найбільш ефективним та продуктивним суб'єктам господарювання вийти на ринок, а не виключати їх автоматично зі сфери регулювання норм державної допомоги шляхом прямого надання виключних/ексклюзивних прав. Таким чином, не виникне будь-яких сумнівів стосовно обґрунтованості розрахунку компенсації, тому що в конкурсній документації вся детальна інформація стосовно витрат, тарифів, розрахунку компенсації тощо вже має міститися.

Отже, дотримання вищезазначених критеріїв автоматично виключає надання послуг з-під дії Закону і необхідності подавати повідомлення до Уповноваженого органу з питань державної допомоги. Крім того, надавачі державної допомоги мають можливість проводити ex ante аналіз компенсації на відповідність критеріям до прийняття рішення про її надання.

---

#### Література:

1. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 р. № 2749 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. С. 2563. Ст. 1173.
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 2125.
3. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 326. 2012. P. 1. 390.
4. Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Case-280/00): Judgment of the Court of 24 July 2003. OJ. 2003. C 226/1. 2.
5. 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: Commission Regulation (EU) № 360/2012 of 25 April 2012. OJ. P. 8. 13.
6. On Public Passenger Transport Services by Rail and by Road: Communication from the European Commission, Interpretative Guidelines Concerning Regulation 1370/2007 of 29 March 2014. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:092:TOC#C\\_2014092EN.01.000101.doc](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:092:TOC#C_2014092EN.01.000101.doc)
7. Nicolaidis P. Guidance on the Application of Regulation 1370/2007 on Passenger Transport Services. State Aid Hub.eu. URL: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/5>
8. Nicolaidis P. Competition and Services of General Economic Interest in the EU: Reconciling Economics and Law. EStAL. 2003. 2. P. 183–209.
9. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. № 270 / Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2009. № 63.
10. Про національного оператора поштового зв'язку: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.01.2002 р. № 10-р / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2002. № 2. С. 266.
11. Сайт Укрпошти. URL: <https://ukrposhta.ua/ukrposhta-nacionalnij-operator-poshtovogo-zvyazku-ukraini/>
12. Merci Convenzionali Porto di Genova (Case C-179/90): Judgment of the Court of 10 December 1991. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:67aad9fb-aac3-4257-ae39-9ed8928531af.0002.06/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:67aad9fb-aac3-4257-ae39-9ed8928531af.0002.06/DOC_1&format=PDF)
13. Corsica Ferries France v Gruppo Antichi Ormeggiatori Del Porto di Genova and others (Case C-266/96): Judgment of the Court of 18 June 1998. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0266&from=FR>
14. Corbeau (Case C-320/91): Judgment of the Court of 19 May 1993. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e878207-b9e5-4667-9d01-2430ffb6881d.0002.06/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e878207-b9e5-4667-9d01-2430ffb6881d.0002.06/DOC_1&format=PDF)
15. Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 р. № 420 / Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2018. № 102.
16. Сайт корпорації «Укрелектротранс». URL: <http://korpmet.org.ua/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/Лист-Мінінфраструктури-до-Мінекономіки.pdf>