



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

вул. Митрополита Василя Липківського, 45, м. Київ, 03035, тел. (044)251-62-62, факс (044)520-03-25
E-mail: slg@amcu.gov.ua Web: http://www.amcu.gov.ua Код ЄДРПОУ 00032767

04.11.2021 № 500-07/01-15519 На № _____ від _____

Комітет Верховної Ради України з питань
інтеграції України до Європейського Союзу

копія: Комітет Верховної Ради України
з питань гуманітарної та інформаційної
політики

Щодо проекту Закону
(реєстраційний номер 6194 від 20.10.2021)

На лист Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу від 22.10.2021 № 04-20/12-2021/326120 (вх. № 1-01/753 від 22.10.2021) про надання висновку щодо впливу положень проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки кінематографії в Україні» (далі – проект Закону) на конкурентне середовище та їх відповідності зобов'язанням України в рамках Глави 10 «Конкуренція» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), у межах компетенції Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) повідомляємо наступне.

1. Щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції

Проектом Закону пропонується у статті 10 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» доповнити обов'язковими умовами порядку та критеріїв проведення творчого конкурсу (пітчінгу), які не є виключними.

Відсутність вичерпного переліку обов'язкових умов порядку та критеріїв проведення творчого конкурсу у проекті Закону може призводити до застосування різних підходів щодо визначення результатів такого конкурсного відбору суб'єктів кінематографії України, яким надаватиметься державна підтримка, та, як наслідок, створювати необґрунтовані обмеження для здійснення діяльності окремих суб'єктів кінематографії України на відповідному ринку.

Враховуючи викладене, доцільно визначити у проекті Закону вичерпний перелік обов'язкових умов порядку та критеріїв проведення творчого конкурсу.

Також проектом Закону пропонується в Законі України «Про кінематографію» частину сьому статті 10-1 викласти у такій редакції: «У разі якщо відповідно до цього Закону фільм кваліфікується національним, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, за заявою продюсера або виробника фільму видає свідоцтво національного фільму. Видача свідоцтва національного фільму є адміністративною послугою, що може бути надана на будь-якому етапі (періоді) виробництва фільму або після його закінчення.»

222416

Водночас проектом Закону не визначається платність/безплатність такої адміністративної послуги.

З метою недопущення порушення законодавства про захист економічної конкуренції доцільно зазначити в проекті Закону на яких умовах (платних/безоплатних) надаватиметься адміністративна послуга з видачі свідоцтва національного фільму та, в разі платності, встановити розмір адміністративного збору (на рівні собівартості, у відсотках залежно від розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян, прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати тощо).

2. Щодо дотримання законодавства у сфері державної допомоги

Закон України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», до якого пропонується внести низку змін, визначає засади державної підтримки кінематографії в Україні, що має на меті створення сприятливих умов для розвитку кіновиробництва, встановлення прозорих процедур здійснення фінансування державою проектів у сфері кінематографії.

Згідно з частиною першою статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон), що був прийнятий на виконання міжнародних зобов'язань України, зокрема, за Угодою, дія цього Закону поширюється на будь-яку підтримку суб'єктів господарювання надавачами державної допомоги за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів для виробництва товарів або провадження окремих видів господарської діяльності, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 1 Закону державна допомога суб'єктам господарювання (далі – державна допомога) – підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Отже, державна підтримка є державною допомогою, якщо одночасно виконуються такі умови:

підтримка надається суб'єкту господарювання;

фінансування державної підтримки здійснюється за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів;

підтримка створює переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності;

підтримка спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції.

Враховуючи наведене, заходи підтримки, передбачені Законом України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», містять ознаки державної допомоги, і на них поширюється дія Закону.

Підписанням Угоди Україна прийняла на себе зобов'язання згідно зі статтею 264 зазначеної Угоди застосовувати правила функціонування державної допомоги, визначені статтями 262, 263 (3) або 263 (4) цієї Угоди, та використовувати відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу.

Частиною першою 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.

Разом з тим, частиною третьою статті 262 Угоди встановлено вичерпний перелік випадків, за яких державна допомога може вважатися сумісною з належним виконанням Угоди (зокрема, допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін).

Пунктом «d» частини третьої статті 262 Угоди встановлено, що може вважатися сумісним з належним виконанням цієї Угоди допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін.

У розділі 11 «Допомога для культури та збереження спадщини» Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014 про визнання окремих категорій допомоги сумісними з внутрішнім ринком при застосуванні статей 107 та 108 Договору про функціонування Європейського Союзу (зі змінами) (далі – Регламент Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014) визначається сумісність допомоги для культури та збереження спадщини (зазначений розділ складається з двох статей – статті 53 «Допомога для культури та збереження спадщини» та статті 54 «Програми допомоги для аудіовізуальних творів»).

Отже, державна підтримка кінематографії, що надається для підтримки культури та збереження культурної спадщини, за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності, тобто, яка є державною допомогою, підлягає оцінці на предмет допустимості для конкуренції згідно зі статтею 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014.

З метою належного забезпечення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги пропонуємо у проекті Закону передбачити доповнення статті 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» новою частиною четвертою відповідно до якої надання державної підтримки суб'єктам господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів у будь-якій формі, передбаченої цим Законом, здійснюється з урахуванням положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Крім того, зазначаємо наступне.

1) Відповідно до підпункту 3 пункту 1 розділу I проекту Закону принципами державної політики у сфері підтримки кінематографії вважатиметься, зокрема, ефективність підтримки кінематографії, у тому числі виробництва (включаючи будь-який з періодів (етапів) виробництва), розповсюдження, популяризації та демонстрування фільмів, популяризації кінематографії.

Зазначене не відповідає пункту 9 статті 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014, оскільки державна допомога не може бути надана на окремі етапи безпосереднього виробництва аудіовізуальних творів.

2) Проектом Закону пропонується внесення, зокрема, змін до статті 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», відповідно до яких, зокрема, державна підтримка кінематографії здійснюватиметься в таких формах:

здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, необхідних для виробництва (створення) просвітницьких, тематичних фільмів, фільмів соціальної значущості, фільмів, спрямованих на підвищення соціальної відповідальності та толерантності до людей з інвалідністю, фільмів з фестивалісним потенціалом (у тому числі міжнародним), фільмів для дитячої аудиторії та фільмів-дебютів, в обсязі до 100 відсотків включно загальної кошторисної вартості виробництва відповідного фільму;

надання державної субсидії на виробництво (створення) фільму (ігрового, неігрового, анімаційного тощо) з комерційним потенціалом, з міжнародним комерційним потенціалом, спільного виробництва (копродукції) з комерційним потенціалом або міжнародним комерційним потенціалом, обсяг якої не може перевищувати 70 відсотків загальної кошторисної вартості виробництва відповідного фільму, або на виробництво (створення) фільму (ігрового, неігрового, анімаційного тощо) з фестивалним потенціалом (у тому числі міжнародним), та/або фільму спільного виробництва (копродукції) з фестивалним потенціалом, фільму для дитячої аудиторії, обсяг якої не може перевищувати 80 відсотків загальної кошторисної вартості виробництва відповідного фільму.

Отже, зазначений максимальний розмір державної допомоги суперечить розміру допустимої державної допомоги, передбаченому пунктом 6 статті 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014, а саме 50 відсотків допустимих витрат, разом із цим такі обсяги державної допомоги може бути збільшено згідно з пунктом 7 статті 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014, зокрема, до 100 відсотків допустимих витрат загального виробничого бюджету на складні аудіовізуальні твори та спільне виробництво за участю країн із списку Комітету з питань сприяння розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку.

3) Проектом Закону пропонується доповнення частини другої статті 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» положенням, відповідно до якого державна підтримка в формах, передбачених пунктами 1-3, 11 здійснюється в розмірі, передбаченому відповідною формою підтримки, однак розрахованому відносно бюджету виробництва (створення) фільму без урахування витрат, пов'язаних з розвитком кінопроекту (девелопменту) цього фільму, щодо яких уже отримано державну підтримку. Зазначене не узгоджується з пунктом 8 статті 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014, оскільки, якщо створений в результаті сценарій або проект перетворено на аудіовізуальний твір, наприклад, фільм, витрати на підготовку до виробництва повинні бути включені до загального бюджету та враховані під час розрахунку інтенсивності допомоги.

4) Проектом Закону пропонується доповнити частину другу статті 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» абзацом шостим такого змісту: «Визнати допустимою державну підтримку одного і того ж фільму у формі передбаченій пунктом 13 частини першої цієї статті та в одній з форм передбачених пунктами 1-3, 9, 11, 12 частини першої цієї статті».

Згідно з частиною першою статті 8 Закону Уповноваженим органом з питань державної допомоги є Комітет. Відповідно до пункту 2 частини другої статті 8 повноваженням Комітету є, зокрема, оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції.

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відтак, зазначена норма не відповідає положенням Конституції та Закону, а отже, потребує виключення.

5) Зазначаємо, що стаття 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», виходячи з її назви, повинна визначати форми державної підтримки кінематографії. Водночас за змістом стаття визначає перелік витрат, на які може бути надана державна підтримка та напрями, за якими можуть реалізовуватися заходи державної підтримки (наприклад, здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, надання державної субсидії на виробництво (створення) фільму (ігрового, неігрового, анімаційного тощо) з комерційним потенціалом, з міжнародним комерційним потенціалом, спільного виробництва (копродукції) з комерційним потенціалом або міжнародним комерційним потенціалом тощо), а отже, потребує доопрацювання.

6) При цьому у проекті Закону в частині змін, що пропонуються до Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» застосовуються терміни «загальна кошторисна вартість виробництва відповідного фільму», «загальна кошторисна вартість виробництва (створення) відповідного фільму», «загальна кошторисна вартість розвитку відповідного кінопроекту», «загальний кошторис», «кошторисна вартість», «кошторисна вартість фільму», зміст яких не визначений. Такі терміни потребують визначення, оскільки максимальний розмір державної допомоги кінематографії згідно з правилами державної допомоги базується на загальному виробничому бюджеті та розмірі допустимих витрат для того чи іншого виду державної допомоги, зазначеного у статті 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014 (допомога на виробництво аудіовізуальних творів, допомога на підготовку до виробництва та допомога на розповсюдження).

7) Проектом Закону пропонується внести зміни до статті 12 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» відповідно до яких державна підтримка кінематографії не надаватиметься суб'єктам кінематографії, які раніше отримували державну підтримку, надання якої з вини заявника визнано незаконним за рішенням суду або інших компетентних органів.

Водночас звертаємо увагу на те, що згідно з пунктом 159 Повідомлення Комісії про відшкодування незаконної та недопустимої державної допомоги (2019/C 247/01) Європейська Комісія може визнати допомогу підприємству сумісним із внутрішнім ринком за умови, що підприємство поверне попередню незаконну допомогу, враховуючи кумулятивний ефект цієї допомоги.

Відповідно до Закону Комітет приймає рішення, зокрема, щодо допустимості державної допомоги для конкуренції; припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції.

З урахуванням наведеного пункт 6 частини першої статті 12 проекту Закону потребує доопрацювання.

Підсумовуючи наведене, з метою забезпечення реалізації заходів державної допомоги кінематографії в Україні, що надається для підтримки культури та збереження культурної спадщини, з урахуванням положень Угоди, правил державної допомоги, які існують у європейському законодавстві та Закону, до проекту Закону необхідно включити положення, які передбачатимуть правила надання державної допомоги для підтримки аудіовізуальних творів, передбачені статтею 54 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014.

Отже, проект Закону потребує доопрацювання.

У разі необхідності Комітет готовий надавати необхідну консультаційну допомогу.

Голова Комітету



О. ПІЩАНСЬКА