



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

вул. Митрополита Василя Липківського, 45, м. Київ, 03035, тел. (044) 251-62-62, (044) 251-62-66

E-mail: sl.dilovod@amcu.gov.ua, сайт: amcu.gov.ua, код згідно ЄДРПОУ 00032767

№ _____

На № _____

від _____

Комітет Верховної Ради України
з питань інтеграції України до
Європейського Союзу

Комітет Верховної ради України
з питань національної безпеки,
оборони та розвідки

Щодо законопроекту № 12208

Антимонопольний комітет України, розглянувши лист Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу від 14.01.2025 № 04-20/12-2025/10486 (вх. № 1-01/21 від 14.01.2025) щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про критичну інфраструктуру» щодо імплементації положень Директиви (ЄС) 2022/2557 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про стійкість критично важливих об'єктів і скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС» (реєстраційний № 12208) (далі – проєкт Закону), повідомляє таке.

Прийняття проєкту Закону обумовлене необхідністю імплементації до українського законодавства положень Директиви Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 2022/2557 від 14 грудня 2022 року про стійкість критично важливих об'єктів та скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС (далі – Директива (ЄС) № 2022/2557).

Статтею 48 проєкту Закону пропонується запровадження державного стимулювання заходів у сфері стійкості критичної інфраструктури таким способом:



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат:

3FAA9288358EC003040000002B6B3700FAAFC100

Підписувач: Кириленко Павло Олександрович

Дійсний з: 13.09.2023 0:00:00 по 12.09.2025 23:59:59

Антимонопольний комітет України



№ 500-29.1/01-816e від 24.01.2025

1) відшкодування операторам критичної інфраструктури частини власних витрат на здійснення такими операторами заходів підвищення стійкості критичної інфраструктури до рівня вимог європейських або міжнародних стандартів, технічних специфікацій критичної інфраструктури за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів;

2) надання державних гарантій для одержання операторами критичної інфраструктури кредитів банків із метою підвищення стійкості критичної інфраструктури до рівня вимог європейських або міжнародних стандартів, технічних специфікацій критичної інфраструктури за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів.

Також згідно зі статтею 49 проєкту Закону фінансову підтримку заходів щодо забезпечення та підвищення стійкості операторів критичної інфраструктури може надавати державний фонд стійкості критичної інфраструктури, утворений за рішенням Кабінету Міністрів України за рахунок коштів державного бюджету, міжнародної технічної та/або поворотної чи безповоротної фінансової допомоги міжнародних організацій.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон) 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, заходи підтримки, передбачені нормами проєкту Закону, можуть містити ознаки державної допомоги операторам критичної інфраструктури.

Відповідно до пункту 2 частини другої статті 8 Закону до повноважень Комітету як Уповноваженого органу з питань державної допомоги належить визначення належності до державної допомоги заходів з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції, прийняття рішень, передбачених цим Законом.

Рішення Уповноваженого органу з питань державної допомоги за результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу або справи про державну допомогу відповідно до Закону приймаються за результатами розгляду інформації, наданої в повідомленні, а також на підставі ґрунтовного аналізу іншої інформації та матеріалів, наявних у Комітеті.

При цьому відповідно до пункту 5² «Прикінцевих та перехідних положень» Закону (доповненого згідно із Законом № 2134-IX від 15.03.2022; у редакції Закону № 2175-IX від 01.04.2022) під час дії воєнного стану норми статей 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 цього Закону та інші норми законодавства, що впливають із зазначених статей цього Закону, не застосовуються.

Державна допомога, що надається під час дії воєнного стану, є допустимою державною допомогою.

Винятки, передбачені цим пунктом, не застосовуються до надання державної допомоги через Фонд розвитку підприємництва. Положення цього Закону застосовуються до такої державної допомоги в повному обсязі.

Статтями 5 та 6 Закону визначено державну допомогу, яка є допустимою для конкуренції, і державну допомогу, яка може бути визнана допустимою для конкуренції.

Також частиною першою статті 262 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), 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, у якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами.

Пунктами 2 та 3 статті 262 Угоди визначено, яка допомога вважатиметься сумісною з належним функціонуванням Угоди та яка допомога може вважатися сумісною з належним виконанням цієї Угоди.

Відповідно до статті 264 Угоди про асоціацію 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 Європейського Союзу.

Крім того, сторони Угоди про асоціацію визнали, що політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом залежатиме від прогресу в імплементації цієї Угоди, та зобов'язалися забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, і забезпечувати її ефективне виконання.

Крім того, відповідно до статті 10 (1) Директиви (ЄС) № 2022/2557, на імплементацію якої спрямований проєкт Закону, держави-члени повинні підтримувати критично важливі суб'єкти в підвищенні їх стійкості. Ця підтримка може включати розробку керівних матеріалів і методологій, підтримку в організації навчань для перевірки їх стійкості та надання консультацій і навчання персоналу критично важливих організацій. *Без шкоди чинним правилам щодо державної допомоги* держави-члени можуть надавати фінансові ресурси критично важливим суб'єктам, якщо це необхідно та виправдано цілями суспільних інтересів.

Отже, у разі якщо відповідні заходи, визначені проєктом Закону, передбачатимуть надання державної допомоги операторам критичної інфраструктури, такі заходи мають відповідати вимогам Угоди про асоціацію та бути реалізовані з урахуванням *acquis* ЄС у сфері державної допомоги.

Крім того, враховуючи наведене, пропонуємо доповнити:

статтю 48 проєкту Закону частиною другою такого змісту: «Державне стимулювання заходів у сфері стійкості критичної інфраструктури повинно здійснюватися з урахуванням вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»;

статтю 49 проєкту Закону частиною п'ятою такого змісту: «Державна підтримка заходів у сфері стійкості критичної інфраструктури повинна здійснюватися з урахуванням вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Також необхідно зазначити, що відповідно до пункту 1 проєкту Закону пропонується внести зміни до Закону України «Про критичну інфраструктуру», виклавши його в новій редакції, зокрема, визначивши в частині третій статті 22 останнього, що перелік об'єктів критичної інфраструктури, охорону яких здійснюють державні органи, підприємства та організації, затверджує Кабінет Міністрів України на підставі відомостей, які містяться в Реєстрі.

Тобто проєктом Закону пропонується обмежити коло суб'єктів охорони об'єктів критичної інфраструктури в частині передбачення її здійснення саме державними органами, підприємствами та організаціями.

Однак у частині третій статті 42 Конституції України передбачено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види й межі монополії визначаються законом.

Відповідно до частини третьої статті 18 Господарського кодексу України органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством.

У частині другій статті 25 Господарського кодексу України передбачено, що органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції. У разі порушення цієї вимоги органи

державної влади, до повноважень яких належить контроль та нагляд за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб'єкти господарювання можуть оспорювати такі акти в установленому законом порядку.

Згідно із частиною третьою статті 25 Господарського кодексу України уповноважені органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання.

Відповідно до абзацу четвертого статті 4 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України буде свою діяльність на принципах захисту конкуренції на засадах рівності фізичних та юридичних осіб перед законом та пріоритету прав споживачів.

У свою чергу, у статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено:

економічна конкуренція (конкуренція) – змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку (абзац третій);

ринок товару (товарний ринок) – сфера обороту товару (взаємозамінних товарів), на який протягом певного часу і в межах певної території є попит і пропозиція (абзац п'ятнадцятий);

суб'єкт господарювання – 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, пов'язаних відносинами контролю. 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. Господарською діяльністю не вважається діяльність фізичної особи з придбання товарів народного споживання для кінцевого споживання (абзац шістнадцятий);

товар – будь-який предмет господарського обороту, в тому числі продукція, роботи, послуги, документи, що підтверджують зобов'язання та права (зокрема цінні папери) (абзац сімнадцятий).

За наявною в Комітеті інформацією, ліцензії на провадження охоронної діяльності видані близько 9 тисячам суб'єктів господарювання, у зв'язку із чим ринок охоронних послуг є конкурентним.

Варто зауважити, що надання органами влади (поліцією охорони) охоронних послуг за узгодженою ціною на договірних засадах є, у розумінні законодавства про захист економічної конкуренції, господарською діяльністю суб'єкта господарювання як учасника конкуренції.

До того ж учасниками ринку охоронних послуг є не тільки підприємства й організації, а також і суб'єкти господарювання інших організаційно-правових форм.

Водночас у матеріалах до проекту Закону відсутня інформація, обґрунтування, підтвердні матеріали щодо того, що охорона об'єктів критичної інфраструктури саме державними органами, підприємствами та організаціями є єдиним і виключно можливим способом забезпечення безпеки критичної інфраструктури (відсутній розгляд альтернативних шляхів забезпечення в такому випадку безпеки критичної інфраструктури), і відсутня оцінка впливу співвідношення в такому випадку інтересів безпеки критичної інфраструктури із суб'єктами охоронної діяльності.

Передбачення в проекті Закону здійснення охорони об'єктів критичної інфраструктури саме державними органами, підприємствами та організаціями передбачає зміну об'єктивно існуючих факторів, які обумовлюють (визначають) інтенсивність конкуренції на ринку охоронних послуг, можливості учасників цього ринку конкурувати між собою на ньому.

Унаслідок змін у стані конкуренції створюються більш сприятливі умови конкуренції для державних органів, підприємств та організацій, проте для інших суб'єктів охоронної діяльності ці умови залишаються незмінними.

Державні органи, підприємства та організації здобуватимуть переваги в наданні послуг з охорони над іншими суб'єктами охоронної діяльності не завдяки власним досягненням, що є визначальним фактором змагальності, унаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.

Відповідно така ситуація може призвести до негативних наслідків для конкуренції на ринку охоронних послуг, зокрема у вигляді її спотворення.

Доцільно зауважити, що негативний вплив на конкуренцію рішень органів державної влади є предметом постійної та пильної уваги Комітету, серед яких, зокрема:

- Звіт про результати дослідження впливу постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» на економічну конкуренцію на ринку охоронних послуг, схвалений 23.05.2016, протокол № 35¹ – у звіті міститься, крім іншого, детальна інформація про порівняння правового статусу різних учасників ринку охоронних послуг, а також зарубіжний досвід цієї

¹https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported_content/5d69101f284cb.pdf

проблематики, який свідчить про те, що для забезпечення безпеки орієнтуються не тільки на поліцію, а й на охоронні фірми;

- пропозиції Комітету від 21.03.2024 № 1-пр² Кабінету Міністрів України внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах» від 21 листопада 2018 р. № 975 у частині забезпечення однакового її розуміння з метою розвитку конкуренції на ринках надання охоронних послуг категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, а також провадження відповідних видів господарської діяльності;

- рішення Комітету від 10.10.2024 № 372-р³ за результатами розгляду справи № 130-26.13/99-24, яким визнано, що Національна поліція України вчинила порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктом 3 статті 50, абзацом дев'ятим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, а саме дій, якими встановлюються не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств, у тому числі щодо придбання товарів, що полягає у відмові у видачі суб'єктам господарювання, діяльність яких стосується обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, у зв'язку з відсутністю в суб'єктів господарювання, діяльність яких стосується обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, договору про охорону зазначених об'єктів і приміщень з поліцією охорони (у межах розслідування в цій справі Комітет встановив, що правомірність відмови суб'єктам господарювання у видачі зазначеного дозволу на підставі відсутності договору про охорону вказаних об'єктів і приміщень з поліцією охорони Національна поліція Україна обґрунтовувала, зокрема, посиланням на вказану вище постанову Кабінету Міністрів України).

Враховуючи викладене, пропонуємо виключити частину третю статті 22 Закону України «Про критичну інфраструктуру» у запропонованій проектом Закону редакції.

Голова Комітету

Павло КИРИЛЕНКО

Віталій Черненко (044) 251 62 25, дод. 62 96

²<https://amcu.gov.ua/npas/shchodo-zminy-pryiniatoho-normativno-pravovoho-akta>

³<https://amcu.gov.ua/npas/pro-porushennia-zakonodavstva-pro-zakhyst-ekonomichnoi-konkurentsii-u-spravi-130-261399-24>