



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РОЗ'ЯСНЕННЯ З ПИТАНЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ

18 травня 2018 р.

Київ

№ 6-pp/дд

Про застосування законодавства
у сфері державної допомоги

Антимонopolний комітет України, розглянувши подання Департаменту моніторингу і контролю державної допомоги від 17.05.2018 № 500-01/97-п,

ВСТАНОВИВ:

До Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) надходять звернення від центральних та місцевих органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування щодо надання роз'яснень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги стосовно діяльності у сфері культури та культурної спадщини.

Це роз'яснення підготовано з урахуванням інформації, отриманої Комітетом від Проекту технічної допомоги Європейського Союзу «Підтримка Антимонопольного комітету України у впровадженні правил державної допомоги», наданої листом від 02.04.2018 № SESAR2018/04-01.

Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон) було прийнято Верховною Радою України 01.07.2014 на виконання міжнародних зобов'язань України, які виникли, зокрема, внаслідок підписання 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 про асоціацію) та Договору про заснування Енергетичного Співтовариства.

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.

Стаття 8 Закону визначає Антимонопольний комітет України Уповноваженим органом з питань державної допомоги та встановлює, що до повноважень Комітету, зокрема, 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 Законом.

1. Нормативно-правове регулювання діяльності у сфері культури та культурної спадщини

Правові засади діяльності у сфері культури та культурної спадщини визначаються зокрема, Конституцією України, Законом України «Про культуру» та Законом України «Про охорону культурної спадщини».

Статтею 11 Конституції України передбачено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Згідно з абзацом четвертим статті 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом. Абзацом п'ятим статті 54 Конституції України передбачено, що держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 1 Закону України «Про культуру» культура – сукупність матеріального і духовного надбання певної людської спільноти (етносу, нації), нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти.

Статтею 8 Закону України «Про культуру» визначено, що громадяни мають право на доступ до культурних цінностей та культурних благ. Право на доступ до культурних цінностей реалізується шляхом утримання або надання закладам культури державної підтримки з державного та місцевих бюджетів для забезпечення їх функціонування та доступності їх послуг для різних категорій населення.

Згідно з пунктом 5 частини першої статті 1 Закону України «Про культуру» заклад культури – юридична особа, основною діяльністю якої є діяльність у сфері культури, або структурний підрозділ юридичної особи, функції якого полягають у провадженні діяльності у сфері культури.

Відповідно до частини третьої статті 9 Закону України «Про культуру» в Україні гарантується можливість утворення різних за формою власності та видами діяльності у сфері культури закладів культури – театрів, концертних організацій, філармоній, культурних центрів, продюсерських агентств, професійних мистецьких колективів, кіностудій, кіно-, відеопрокатних закладів, видавництв, музеїв, архівів, заповідників, художніх галерей (виставок), бібліотек, клубних закладів, навчальних закладів культури і мистецтва, початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів (шкіл естетичного виховання) та студій, кінотеатрів, цирків, парків культури та відпочинку, архітектурних, дизайнерських, рекламних, реставраційних центрів і майстерень тощо.

Частиною першою статті 12 Закону України «Про культуру» встановлено, що до основних видів діяльності у сфері культури належать:

- створення, виконання, тиражування, розповсюдження, демонстрування (публічний показ і публічне сповіщення) та популяризація творів літератури і мистецтва;
- створення, збереження, охорона, використання та популяризація національного культурного надбання;
- проведення наукових досліджень у сфері культури, літературна і художня критика, кінокритика;
- організація відпочинку і дозвілля громадян.

Відповідно до абзацу четвертого частини першої статті 19 Закону України «Про культуру» заклади культури можуть одночасно з основною діяльністю провадити іншу господарську діяльність і одержувати від неї доходи, якщо інше не встановлено законом і така діяльність відповідає меті, з якою вони створені.

Також, згідно з частиною першою статті 16 Закону України «Про культуру» органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують збереження культурних цінностей на території України, охорону культурної спадщини, захист історичного середовища.

Відповідно до абзацу другого статті 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» культурна спадщина – сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини.

Відповідно до абзацу третього статті 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» об'єкт культурної спадщини – визначене місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культури та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність.

Відповідно до абзацу першого статті 38 Закону України «Про охорону культурної спадщини» фінансування охорони культурної спадщини здійснюється за рахунок коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів.

Відтак, законодавством передбачено зобов'язання держави сприяти розвитку української культури, а також забезпечувати право громадян на доступ до культурних цінностей та культурних благ, зокрема шляхом надання закладам культури державної підтримки.

Пунктом 4 частини першої статті 6 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено, що державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для певних цілей, зокрема підтримки та збереження національної культурної спадщини, якщо вплив такої державної допомоги на конкуренцію є неістотним.

Отже, надання державної підтримки, яка задовольняє умови, передбачені статтею 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», що надається з метою підтримки та збереження національної культурної спадщини, потребуватиме подання повідомлення Комітету відповідно до вимог Закону з урахуванням вимог Порядку подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 04.03.2016 № 2-рп, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 04.04.2016 за № 501/28631.

2. Підтримка культури та збереження культурної спадщини відповідно до законодавства Європейського Союзу

Відповідно до пункту (d) частини третьої статті 262 Угоди про асоціацію допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін, може вважатися сумісною з належним виконанням цієї Угоди.

Слід зазначити, що згідно із статтею 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 Союзу.

Статтею 107 (3) (d) Договору про функціонування Європейського Союзу (Офіційний вісник Європейського Союзу С 83/54 від 30.03.2010) Союзу (далі – ДФЕС) передбачено, що сумісною з внутрішнім ринком можна вважати допомогу, що сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Союзі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові.

Відповідно до пункту 33 розділу 2.6 «Культура та культурна спадщина, включаючи охорона природи» Повідомлення Європейської комісії щодо поняття державної допомоги згідно зі статтею 107 (1) ДФЕС (далі – Повідомлення Комісії ЄС) культура – це засіб вираження самобутності, цінностей та ідей, які відображають та формують народи Союзу. Сфера культури та збереження культурної спадщини охоплює велике різноманіття напрямів і видів діяльності, зокрема музеї, архіви, бібліотеки, культурно-мистецькі центри або простори, театри, оперні театри, концертні зали, археологічні пам'ятки, пам'ятники, історичні місця та будівлі, звичаї та ремесла, фестивалі та виставки, а також освітні заходи культурно-мистецького спрямування.

Згідно з пунктом 34 розділу 2.6 Повідомлення Комісії ЄС, беручи до уваги особливий характер сфери, деякі види діяльності, пов'язані з культурою, культурною спадщиною та охороною природи, можуть бути організовані некомерційним способом і, отже, бути неекономічними за своєю природою. Тобто, надання підтримки таким видам діяльності не є державною допомогою. На думку Комісії ЄС, державна підтримка діяльності у сфері культури та культурної спадщини, які доступні громадськості на безоплатній основі, має соціальний та культурний характер та є неекономічною діяльністю. Аналогічно, у випадку, якщо відвідувачі закладів культури, або учасники діяльності із підтримки культури або збереження культурної спадщини, відкритої для громадськості, повинні сплатити грошовий внесок, який покриває лише частку реальних витрат, понесених на утримання відповідних об'єктів, це не впливає на неекономічний характер такої діяльності, оскільки це не вважається справжньою платою за надану послугу.

Натомість, діяльність з підтримки культури або збереження культурної спадщини, яка переважно фінансується за рахунок плати, що стягується з відвідувачів або користувачів, або за допомогою інших комерційних механізмів (наприклад, комерційні виставки, кінотеатри, комерційні музичні заходи та фестивалі, а також школи мистецтв, які фінансуються переважно за рахунок плати за навчання), має вважатися економічною.

У випадках, коли суб'єкт здійснює діяльність з підтримки культури або збереження культурної спадщини, окремі види якої є неекономічною діяльністю відповідно до положень пунктів 34 і 36 Повідомлення Комісії ЄС, а інші вважаються економічною діяльністю, отримуване ним державне фінансування підпадатиме під дію правил про надання державної допомоги тільки в тій частині, в якій воно буде використано на покриття витрат, пов'язаних зі здійсненням економічної діяльності.

Якщо культурна інфраструктура використовується як для економічної, так і неекономічної діяльності, наприклад, організація конференцій та комерційних заходів у музеях або культурних центрах, на державну підтримку будуть поширюватися правила державної допомоги, оскільки вона може покривати витрати, пов'язані з відповідною економічною діяльністю. У таких випадках держави-члени ЄС повинні забезпечити, щоб державна підтримка, надана для неекономічної діяльності, не використовувалась для перехресного субсидювання економічної діяльності суб'єкта господарювання. Це може бути забезпечено шляхом ведення чіткого розподілу рахунків для економічної та неекономічної діяльності суб'єкта господарювання з урахуванням обсягу наданої державної підтримки.

На відміну від цього, виробництво кіно- та відеофільмів, телевізійних програм в цілому розглядається як економічна діяльність та її державне фінансування у зв'язку з високою продуктивністю означає, що існує вплив на конкуренцію та торгівлю між державами-членами і, відповідно, застосовуються правила державної допомоги. Проте для кінотеатрів у сільській місцевості або кінотеатрів із спеціалізованими («арт-кінотеатри») програмами в міських районах не може бути ніякого впливу на торгівлю або спотворення конкуренції.

Отже, відповідно до норм законодавства ЄС у сфері державної допомоги, заходи щодо підтримки діяльності у сфері культури та культурної спадщини, що організовані некомерційним способом, доступні громадськості на безоплатній основі, є неекономічними за своєю природою та, відповідно, не є державною допомогою.

Водночас заходи підтримки діяльності у сфері культури та культурної спадщини, що здійснюються з комерційною метою, фінансується за рахунок плати, що стягується з відвідувачів або користувачів, або за допомогою інших комерційних механізмів, що розглядаються як економічна діяльність, підпадають під дію правил державної допомоги.

3. Приклад застосування законодавства у сфері державної допомоги стосовно діяльності у сфері культури та культурної спадщини

Комітетом було розглянуто повідомлення про нову державну допомогу Управління культури та туризму Чернігівської міської ради (вх. № 65-ПДД від 09.02.2018) (далі – Повідомлення), подане відповідно до статті 9 Закону України «Про державну допомогу», щодо надання підтримки комунальному підприємству «Міський палац культури» Чернігівської міської ради (далі – КП «Міський Палац культури»), з метою сприяння здійсненню виховної та культурно-освітньої роботи серед різних верств населення міста Чернігова та організації культурного дозвілля та задоволення культурно-мистецьких потреб різних верств населення міста Чернігова.

Відповідно до інформації, наданої в Повідомленні, усі заходи, які здійснює КП «Міський Палац культури» за дорученням Управління та Чернігівської міської ради (зокрема, проведення концертних заходів, урочистостей з нагоди державних та професійних свят, в тому числі загальноміських), проводяться на безоплатній основі або за пільговою ціною (вартість квитка становить від 20 до 50 грн). Крім того, на базі КП «Міський Палац культури» функціонують аматорські та творчі колективи, дитячі та підліткові гуртки, які є безкоштовними для населення. Здійснення вказаної діяльності КП «Міський Палац культури» забезпечує виконання Чернігівською міською радою функцій держави у сфері культури.

Згідно з інформацією, наданою надавачем, КП «Міський Палац культури» забезпечує функціонування восьми аматорських колективів, зокрема народного танцювального спрямування та фольклорного співу, які популяризують саме національні культурні традиції та народну творчість, своєю творчістю передають населенню систему національних цінностей, формують відчуття гордості за свою націю. Отже, діяльність КП

«Міський Палац культури» спрямована на підтримку та збереження нематеріальної культурної спадщини.

Відповідно до інформації, наданої у Повідомленні, отримувач підтримки є закладом культури, що був створений Чернігівською міською радою з метою здійснення виховної та культурно-освітньої роботи серед населення міста та отримання на цій основі прибутків в інтересах територіальної громади міста. При цьому Чернігівська міська рада здійснює часткове фінансування господарської діяльності отримувача за рахунок місцевих ресурсів, що може загрожувати спотворенням конкуренції, створюючи переваги для провадження отримувачем окремих видів господарської діяльності. Отже, вказана у Повідомленні підтримка є державною допомогою.

За результатами розгляду Повідомлення Комітетом прийнято рішення, що підтримка, яку буде надавати Управління культури та туризму Чернігівської міської ради комунальному підприємству «Міський Палац культури» у формі поточних трансфертів підприємствам на період з 01.01.2018 по 31.12.2018, є допустимою державною допомогою відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Разом з тим слід зазначити, що КП «Міський Палац культури» має забезпечити розподіл рахунків для обліку основного виду діяльності (спрямованої на забезпечення виконання Чернігівською міською радою функцій держави у сфері культури) та додаткової комерційної діяльності.

Враховуючи викладене, керуючись 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, статтею 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтею 8 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», Антимонопольний комітет України надає такі

РОЗ'ЯСНЕННЯ:

1. Законодавством передбачено зобов'язання держави сприяти розвитку української культури, а також забезпечувати право громадян на доступ до культурних цінностей та культурних благ, зокрема шляхом утримання або надання закладам культури державної підтримки з державного та місцевих бюджетів для забезпечення їх функціонування та доступності їх послуг для різних категорій населення.

2. Надання державної підтримки діяльності, пов'язаній з розвитком культури, збереженням культурної спадщини, що здійснюється без мети одержання прибутку, доступної громадськості на безоплатній основі (некомерційна діяльність), не містить ознак державної допомоги у розумінні Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

3. Заходи щодо підтримки діяльності, пов'язаній з розвитком культури, збереженням культурної спадщини, що повністю чи переважно фінансуються за рахунок плати, яка стягується з відвідувачів або користувачів, або за допомогою іншої комерційної діяльності, міститимуть ознаки державної допомоги у значенні частини першої статті 1 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

4. У випадку, якщо заклади культури одночасно з основною некомерційною діяльністю, щодо якої надається державна підтримка, провадять іншу комерційну діяльність, має бути виключена можливість перехресного субсидювання комерційної діяльності за рахунок державної підтримки (наприклад, шляхом розподілу рахунків для обліку основного виду діяльності у сфері культури (некомерційної діяльності) та додаткового виду діяльності (комерційної діяльності)).