



и глобальная защита / Подготовлено АО «Российская венчурная компания» Москва, 2017.

12. Stoler A.L. China's Role in the World Trade Organization and the Doha Round of Multilateral Trade Negotiations. *Second World Forum on China Studies*. Shanghai, 2006. P. 3

13. Михалопулос К. Интеграция Китая в мировую систему торговли: последствия членства в ВТО. URL: [www.siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/3.2.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/3.2.pdf).

14. Stoler A.L. China's Role in the World Trade Organization and the Doha Round of Multilateral Trade Negotiations. *Second World Forum on China Studies*. Shanghai, 2006. P. 3

15. Лессиг Л. Свободная культура / Пер. с англ. Москва : Прагматика Культуры, 2007. 272 с.

16. Jason Zukus How China Is Emerging as a Leader in Global Innovation and IP Rights. URL: <https://thediplomat.com/2017/07/how-china-is-emerging-as-a-leader-in-global-innovation-and-ip-rights/>.

17. Китай запускает ряд механизмов защиты интеллектуальной собственности. URL: <http://www.dandrearpartners.com/китай-запускает-ряд-механизмов-защит/?lang=ru>.

18. Ци Чжун Развитие механизма интеллектуальной собственности в Китае и России: сходство и различия. *Статистика и Экономика*. 2013. № 4. С. 119–123.

19. Outline of the National Intellectual Property Strategy, 5 June 2008//State Council of the People's Republic of China. URL: [http://www.gov.cn/english/2008-06/21/content\\_1023471.htm](http://www.gov.cn/english/2008-06/21/content_1023471.htm).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Токарева Вера Александровна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Национального университета «Одесская юридическая академия»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Tokareva Vera Aleksandrovna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law of National University "Odessa Law Academy"

*Vera\_tokareva@ukr.net*

УДК 346.542

## ДОТАЦИИ КАК СРЕДСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОИЗВОДСТВУ И ПОСТАВКЕ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОЙ ПРОДУКЦИИ

**Вера ЧУБЕНКО,**

соискатель Научно-исследовательского института правового обеспечения инновационного развития  
Национальной академии правовых наук Украины

#### АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы основные проблемы средств государственного регулирования производства и поставки высокотехнологичной продукции. Рассмотрены вопросы дотаций как средства государственного регулирования указанных отношений в Украине, его правовое регулирование, а также целесообразность применения в нашей стране. Изучены вопросы гармонизации украинского законодательства с законодательством ЕС в части предоставления дотаций как формы государственной помощи. Проведено исследование применения указанного средства государственного регулирования в других странах по сравнению с Украиной. Акцентируется внимание на необходимости совершенствования законодательства в сфере средств государственного регулирования производства, поставки высокотехнологичной продукции и, в частности, дотаций, и предоставлены соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** высокотехнологичная продукция, наукоемкая продукция, дотации, средства государственного регулирования.

## SUBSIDIES AS A MEANS OF STATE REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY ON PRODUCTION, SUPPLY OF HIGH-TECH PRODUCTS

**Vera CHUBENKO,**

Applicant of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

#### SUMMARY

The article analyzes the main problems of state regulation of production and supply of high-tech products. The issue of subsidies as a means of state regulation of these relations in Ukraine, its legal regulation, and also expediency of application in our state are considered. The issue of harmonization of Ukrainian legislation with the EU legislation in the part of providing grants as a form of state aid was studied. The study of the application of this means of state regulation in other countries in comparison with Ukraine has been carried out. The attention is focused on the necessity to improve the legislation in the field of state regulation of production and supply of high-tech products and, in particular, subsidies, and provided relevant proposals.

**Key words:** high-tech products, science-intensive products, subsidies, means of state regulation.

**Постановка проблемы.** Сравнивая высокотехнологичное производство и экспорт, а также расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы Украины и стран мира, можно сделать вывод, что национальная экономика характеризуется достаточно низким уровнем развития высоких и наукоемких технологий. Ведущим странам удалось решить

данный вопрос за счет высокотехнологичных прорывов, которые предусматривали активное вмешательство государства в экономическое развитие. Соответственно, это помогло значительно увеличить производство высокотехнологичной продукции, в том числе и за счет государственной поддержки, и занять лидирующие позиции на мировом рынке технологий.



Рядом нормативных документов провозглашается направленность Украины на стимулирование производства и увеличение объема поставок высокотехнологичной, наукоемкой продукции в различных отраслях. Вместе с тем, проведенный анализ показывает очевидное несоответствие между задекларированной целью развития производства и поставки высокотехнологичной продукции и созданием государством необходимых инструментов для реализации поставленных задач. Для достижения указанной цели необходимо создать основу для развития высокотехнологичного экспорта через применение широкого спектра стимулов, в том числе финансовых, что откроет широкие возможности для создания конкурентоспособной продукции в приоритетных для Украины высокотехнологичных секторах. Однако указанным стимулам, в том числе и средствам государственного регулирования хозяйственной деятельности в указанной сфере, в настоящее время почти не уделяется внимание.

**Актуальность темы исследования.** Большинство украинских субъектов хозяйствования может рассчитывать на единственный источник обеспечения хозяйственной деятельности – собственные средства и имущество. Как следствие, в течение 2005–2015 годов в Украине экспорт высокотехнологичных товаров находится на уровне 5% от промышленного. Тогда как Китаю за этот период удалось увеличить данный показатель больше чем в два раза – от 13% до 27% [1]. Развитие наукоемких видов продукции, и в первую очередь изготовленных на основе высоких технологий (продукция, отнесенная к так называемой «хай-тек»), является важным направлением повышения конкурентоспособности субъектов хозяйствования, в том числе и улучшения экономического положения страны в целом. То есть главным фактором развития любой страны является ориентация на интеллектуальный капитал, науку и высокие технологии. Учитывая изложенное, дотации, в том числе как средство государственного регулирования хозяйственной деятельности по производству и поставке высокотехнологичной продукции, заслуживают особого внимания. Поскольку именно государство с помощью соответству-

ющих средств и механизмов может стимулировать производство и поставки высокотехнологичной продукции в Украине.

**Состояние исследования.** Вопросам развития высокотехнологичных производств в Украине посвящены работы достаточно небольшого круга ученых, среди которых следует отметить работы А.Б. Салиховой, Л.И. Опельда, И.В. Одолюка, И.Ю. Егорова и др. В то же время вопрос дотаций как форма государственной финансовой поддержки исследовался Н.В. Дутовой, В.Н. Гончаровым, С.Г. Морозом, А.Д. Радченко и прочими. Несмотря на это, комплексное системное исследование дотаций как средства государственного регулирования хозяйственной деятельности по производству и поставке именно высокотехнологичной продукции отсутствует.

**Целью и задачей статьи** является анализ правовой регламентации дотаций как средства государственного регулирования хозяйственной деятельности по производству и поставке высокотехнологичной продукции; выделение основных проблем в указанной сфере. В то же время с целью решения проблемы стимулирования развития высокотехнологичных отраслей в Украине важной задачей является изучение зарубежного опыта и на основе этого формулировка основных предложений по совершенствованию действующего законодательства Украины в сфере предоставления государственной поддержки в форме дотаций субъектам хозяйствования высокотехнологичной сферы.

**Изложение основного материала.** Согласно статье 12 Хозяйственного кодекса Украины государство для реализации экономической политики, выполнения целевых экономических и других программ и программ экономического и социального развития применяет разнообразные средства и механизмы регулирования хозяйственной деятельности. Одним из основных средств регулирующего влияния государства на деятельность субъектов хозяйствования является предоставление дотаций, компенсаций, целевых инноваций и субсидий [2].

Следует отметить, что Хозяйственным кодексом Украины только

провозглашается возможность предоставления дотаций как средства регулирования государством деятельности субъектов хозяйствования. Однако конкретные механизмы, основания, способы и системы такого регулирования устанавливаются отдельными законами, что следует, например, из статьи 16 Хозяйственного кодекса Украины. В то же время отдельные сферы, куда государство может направлять дотации, хотя и не исчерпывающе, но указанным нормативно-правовым актом определены. В частности, дотации могут направляться на поддержку производства жизненно важных продуктов питания, на производство жизненно важных лекарственных препаратов и средств реабилитации лиц с инвалидностью, на импортные закупки отдельных товаров, услуги транспорта, обеспечивающие социально важные перевозки, а также субъектам хозяйствования, оказавшихся в критической социально-экономической или экологической ситуации, с целью финансирования капитальных вложений на уровне, необходимом для поддержания их деятельности, на цели технического развития, которые дают значительный экономический эффект, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Понятие дотации приводится в Налоговом кодексе Украины, согласно которому, производственная дотация из бюджета – финансовая помощь со стороны государства, которая предоставляется субъекту хозяйствования на безвозвратной основе с целью укрепления его финансово-экономического положения и/или для обеспечения производства товаров, выполнения работ, оказания услуг [3].

Законодательством не выделяется предоставление дотаций субъектам хозяйствования, которые осуществляют научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (результатам которых может быть и производство высокотехнологичной продукции) и, собственно, деятельность по изготовлению и поставке высокотехнологичной продукции. Так, о предоставлении дотаций в высокотехнологичные сферы можно говорить только на основании общего анализа всего массива дотаций и возможности их предоставления в каждом конкретном



случае субъектам хозяйствования, которые осуществляют производство и / или поставки высокотехнологичной продукции.

Это объясняется, прежде всего, отсутствием действенной комплексной общегосударственной программы в указанном направлении, где закреплена цель стимулирования развития высокотехнологичных отраслей экономики, в том числе путем предоставления дотаций. Так, базовый документ, предусматривающий систему, основные ориентиры основы государственного регулирования и стимулирования развития высокотехнологичных производств – Общегосударственная программа развития высоких наукоемких технологий, утвержденная Законом Украины от 9 апреля 2004 № 1676-IV [10], в настоящее время является фактически не действующим и морально устаревшим документом. А значит, все средства регулирования государством указанных отношений без совершенствования определяющего правового акта будут не систематизированными, не согласованными и фрагментарными. Во-вторых, на законодательном уровне конкретно не определено само понятие высокотехнологичной продукции и его признаки. Следовательно, при отсутствии понимания предмета, регулирующего воздействия государства, невозможно должным образом упорядочить указанные отношения. В-третьих, понятие высокотехнологичной продукции является достаточно многоаспектным, разноплановым и характеризуется разнообразием процессов, а также видов хозяйственной деятельности. Таким образом, применение одинаковых средств государством по регулированию деятельности по производству и поставке различной высокотехнологичной продукции является сомнительным с точки зрения эффективности.

Стоит отметить, что реальная государственная поддержка в Украине в высокотехнологичных сферах в настоящее время отсутствует. В частности, согласно некоторым источникам, только производство машин и оборудования (0,7%) и производство химических веществ и химической продукции (0,2% от валовой добавленной стоимости) обеспечиваются субсидированием и дотациями [1].

В то же время, при почти полном отсутствии государственной поддержки в виде дотаций для субъектов хозяйствования, осуществляющих производство и поставки наукоемкой продукции, указанное средство государственного регулирования хозяйственной деятельности в настоящее время подпадает под правовые ограничения, предусмотренные Законом Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» в связи с его потенциальным негативным влиянием на конкуренцию.

Так, указанный законодательный акт принят Верховной Радой Украины во исполнение международных обязательств Украины, которые возникли, в частности, в результате подписания Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой (далее – Соглашение об ассоциации).

Законом Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» введен общий принцип о недопустимости государственной помощи для конкуренции, если иное не установлено законом. Одной из форм государственной помощи, согласно Закону Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования», и является предоставление дотаций [4].

Следует отметить, что любая государственная поддержка по своей экономической природе является целенаправленным вмешательством государства в экономику и, как следствие, искажает рыночные механизмы, конкуренцию. В то же время, с другой стороны, существуют сферы, которые объективно не могут функционировать в рыночных условиях или временно нуждаются в государственном вмешательстве для их стимулирования и развития, а поэтому такое вмешательство государства путем предоставления государственной поддержки является оправданным. Это на данном этапе развития нашего государства касается и стимулирования, и развития высокотехнологичных отраслей.

Следует подчеркнуть, что Законом Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» определены сферы, на которые его действие не распространяется. В частности, на под-

держку в сфере сельскохозяйственного производства и рыболовства, производства оружия и военного снаряжения для нужд Вооруженных Сил Украины, других образованных в соответствии с законами Украины воинских формирований, а также правоохранительных органов специального назначения, Государственной специальной службы транспорта, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины; хозяйственной деятельности, связанной с инвестированием в объекты инфраструктуры с применением процедур государственных закупок, предоставлением услуг, представляющих общий экономический интерес; проектов, реализуемых Украинским культурным фондом, в порядке, установленном законодательством [4].

Как видно, среди указанных сфер, на которые не распространяются правовые ограничения, предусмотренные Законом Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования», отсутствует хозяйственная деятельность по производству и поставке высокотехнологичной продукции. Итак, можно констатировать, что несмотря на значительный объем нормативно-правовой базы, разработанной с целью провозглашения в Украине поддержания и развития высокотехнологичного производства, меры стимулирования производства и поставки высокотехнологичной продукции в виде предоставления дотаций не носят системный характер и не могут решить конкретных проблем.

Указанное подтверждается и информацией Антимонопольного комитета Украины, изложенной в Годовом отчете о предоставлении государственной помощи субъектам хозяйствования в Украине за 2017 год, утвержденном Распоряжением Антимонопольного комитета Украины 31.08.2018 № 17-рп [5]. Так, согласно данному документу, предоставления государственной поддержки центральными органами исполнительной власти в 2017 году в большинстве случаев касалось добычи каменного и бурого угля (70%). Дотации (13%) указанными органами предоставлялись на искусство, спорт, развлечения и отдых, перерабатывающую промышленность, добывающую промышленность и разработку карье-



ров. Местными же органами исполнительной власти и органами местного самоуправления дотации, составляющие 36% общей суммы государственной поддержки, предоставлялись по таким видам экономической деятельности: искусство, спорт, развлечения и отдых, административное и вспомогательное обслуживание; субсидирование (22%) и предоставление грантов (10%) реализовывалось в основном в сфере административного и вспомогательного обслуживания.

Таким образом, ни на общегосударственном, ни на местном уровне дотации в сферу производства и поставки высокотехнологичной продукции, а также на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в течение 2017 не предоставлялись.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о важности, сложности и противоречивости использования дотаций для активизации процессов развития высокотехнологичных отраслей.

Основным документом, регулирующим предоставление государственной помощи в странах ЕС, является директива Европейской комиссии № 651/2014 от 17 июня 2014 года, согласно которой государственное финансирование (в том числе и дотации) представляет собой государственную помощь и требует уведомления Комиссии. Однако указанной Директивой определены виды групповых исключений, которые не требуют сообщения Комиссии, а также установлены особенности оказания помощи в рамках этих исключений. К таким исключениям относится и помощь в поддержке научных разработок, исследований и инноваций, которые являются важными для развития высоких и перспективных технологий [6].

Несмотря на то, что Украина взяла на себя обязательство по гармонизации внутреннего законодательства с нормами ЕС в этой сфере, результатом чего стало принятие указанного выше Закона Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования», исключений в части государственной помощи с целью поддержки научных разработок, исследований и инноваций отечественным законодательством не предусмотрено.

Для сравнения, в Германии государством предоставляются дотации

малым и средним фирмам на научные исследования или разработки новой технологии для изготовления продукции (до 30% их стоимости, но не более 100 тыс. евро в год), дотации предприятиям с числом занятых до 1000 человек на научно-исследовательские работы, выполняемые по их заказу в учебных и научно-исследовательских учреждениях (до 50% стоимости работ, но не более 150 тыс. евро) [7, с. 84].

Великобритания выделяет бюджетные дотации и субсидии на проведение НИОКР предприятиями малого и среднего бизнеса или по их заказу. Италия ограничивает бюджетные субсидии и дотации малым и средним предприятиям несколькими отраслями (в частности, добывающей и обрабатывающей) и предоставляет их в основном на покупку и лизинг вычислительной техники, а в последние годы – IT-технологий. Прямая государственная поддержка, целевые дотации инновационных проектов, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, высокотехнологичного производства предусмотрены законодательством Канады, Швеции, Японии, Польши, Китая и другими. [8, с. 424–425].

Общей тенденцией в зарубежных странах в настоящее время является поиск оптимального соотношения между прямым бюджетным финансированием и системой налоговых льгот. Эффективность такого подхода подтверждается тем, что в настоящее время основным источником финансирования НИОКР в развитых странах стал частный бизнес [9, с. 215].

Следует отметить, что применение в Украине опыта экономически развитых стран не допускает простого его переноса, оно должно учитывать специфику и реалии нашего государства и быть адекватным существующему положению экономики.

**Выводы.** Как видно из изложенного, в Украине предоставление дотаций возможно превратить в мощное средство государственного стимулирования производства и поставки высокотехнологичной продукции по примеру зарубежных стран. Важнейшим в указанном является установление государством приоритетных целей государственного регулирования, результатом которого будет создание высокотех-

нологичной продукции и поставки собственно такой продукции, а также оптимальным соотношением с другими, предусмотренными действующим законодательством, средствами государственного регулирования.

Вторым шагом является совершенствование законодательства в части систематизации существующих и внедрение новых дотаций именно для поддержания хозяйственной деятельности по производству наукоемкой, высокотехнологичной продукции. Считаем целесообразным внесение изменений в Закон Украины «О государственной помощи субъектам хозяйствования» в части исключения его применения в сфере поддержки научно-исследовательских работ, исследований и инноваций, а также производства и поставки высокотехнологичной продукции. Предпосылкой внесения указанных изменений, безусловно, должна быть оперативная наработка законодательной базы относительно выделения основных приоритетов и стратегии развития высокотехнологичных отраслей в Украине, определение самого понятия и категорий (перечня) продукции, которая является высокотехнологичной.

#### Список использованной литературы:

1. Яремчук Н.Т. Грінько І.М. Державна підтримка високотехнологічного експорту в Україні та світі. *Актуальні проблеми економіки та управління: збірник наукових праць молодих вчених*. НТУУ «КПІ». Вип. 10, 2016. URL: <http://ela.kpi.ua>.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (дата звернення 25.03.2019).
5. Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам госпо-



дарювання в Україні за 2017 рік: Розпорядження Антимонопольного комітету України 31.08.2018 № 17-рп. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/> (дата звернення 25.03.2019).

6. Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance. *OJ L 187, 26.6.2014, p. 1–7/*

7. Присяжнюк Ю.І. Експортний потенціал Німеччини у високих технологіях. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Менеджмент інновацій»*. 2014. Випуск 3. С. 82–88.

8. Чичкало-Кондрацька І.Б. Зарубіжний досвід використання фінансових механізмів стимулювання інноваційного розвитку. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. № 1. 2012. С. 420–432.

9. Харченко О.С. Формування бюджетно-фінансового механізму розвитку національної інноваційної системи. *ДонДУУ. Менеджер*. № 2 (68). 2014. С. 213–217.

10. Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій: Закон України від 09.04.2004 № 1676-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1676-15>. (дата звернення 25.03.2019).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Чубенко Вера Анатольевна** – соискатель Научно-исследовательского института правового обеспечения инновационного развития Национальной академии правовых наук Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Chubenko Vera Anatolyevna** – Applicant of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

*Verachubenko90@gmail.com*

УДК 351

## МНОГОУРОВНЕВАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

**Галина ШАУЛЬСКАЯ,**

кандидат наук по государственному управлению, главный консультант научно-организационного отдела Института законодательства Верховной Рады Украины

#### АННОТАЦИЯ

В статье автором исследуется вопрос процессов реформирования современной системы государственного управления и местного самоуправления; предложена новая многоуровневая модель публичного управления, которая может в корне изменить действующую систему управления, способствовать активному развитию гражданского общества в Украине. На основе концепта «территориальная община Украины» предложено внедрение новых механизмов обратной связи власти и общества. По мнению автора, такие новации обеспечат возможность непосредственного участия граждан в управлении государственными делами, что будет способствовать стабильности в политической, экономической и социально-культурной жизни общества.

**Ключевые слова:** гражданское общество, государственное управление, местное самоуправление, система публичного управления, механизмы публичного администрирования.

#### MULTILEVEL PUBLIC CONTROL MODEL AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

**Galina SHAULSKAYA,**

Candidate of Science in Public Administration, Chief Consultant of the Scientific and Organizational Department of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

#### SUMMARY

In the article, the author examines the issue of the processes of reforming the modern system of state administration and local self-government; A new multi-level model of public administration has been proposed, which can fundamentally change the current management system and contribute to the active development of civil society in Ukraine. On the basis of the “territorial community of Ukraine” concept, the introduction of new feedback mechanisms of the government and society has been proposed. According to the author, such innovations will provide the possibility of direct participation of citizens in the management of public affairs, which will contribute to stability in the political, economic and socio-cultural life of society.

**Key words:** civil society, state administration, local government, public administration system, public administration mechanisms

**Постановка проблемы.** Система государственной власти Украины, несмотря на ее перманентное реформирование, до сих пор не отвечает потребностям общества. В государстве еще не создана эффективная модель управления с комплексом механизмов обратной связи между органами власти и обществом, которые бы обеспечили стабильное, поступательное развитие гражданского общества, без которого невозможно построить развитую, правовую и демократическую

страну. Итак, существует потребность дальнейших научных разработок с привлечением опыта специалистов сферы государственного управления, местного самоуправления и заинтересованных представителей общественности для дальнейшего более продуманного реформирования.

Актуальность вопроса обусловлена и тем, что от действенности системы публичного управления зависит успешность деятельности большинства сфер общества. Поэтому разработку новой