

ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА НА НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ, ТЕХНІЧНИЙ РОЗВИТОК ТА ІННОВАЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З РЕКОНСТРУКЦІЇ ЕКОНОМІКИ

STATE AID FOR RESEARCH, DEVELOPMENT AND INNOVATION AS A TOOL OF PUBLIC POLICY ON RECONSTRUCTION OF ECONOMY

Ліллемяє О.Е.,
аспірант

Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України

У статті висвітлено економіко-правові особливості державної допомоги на наукові дослідження, технічний розвиток та інноваційну діяльність у контексті євроінтеграційних процесів. Досліджено досвід країн-членів ЄС у частині визначення критеріїв допустимості надання такої допомоги. Виявлено особливості перехресного субсидування наукових досліджень.

Ключові слова: державна допомога, наукові дослідження, державна політика реконструкції економіки, інноваційна діяльність, суб'єкт господарювання.

В статье освещены экономико-правовые особенности государственной помощи на научные исследования, техническое развитие и инновационную деятельность в контексте евроинтеграционных процессов. Исследован опыт стран-членов ЕС в части определения критериев допустимости предоставления такой помощи. Выявлены особенности перекрестного субсидирования научных исследований.

Ключевые слова: государственная помощь, научные исследования, государственная политика реконструкции экономики, инновационная деятельность, субъект хозяйствования.

The article highlights the economic and legal characteristics of state aid for research, technological development and innovation in the context of European integration processes. It is observed that the purpose of control of any State aid includes: creating equal competitive conditions for all companies; improving the investment climate; efficient use of public funds; maximum social and economic effects; mitigating negative impact on competition.

It is noted that state aid R&D may be considered admissible if the positive effects of such state aid for public interest outweighs the potential negative effects of aid on competition and meets specific criteria: the existence of a real need for government intervention; state aid should have a stimulating effect; the amounts of aid to be proportionate, but also limited to the minimum necessary to encourage additional investment; state aid should not exceed the level of the smallest possible negative impact of state aid on competition.

The experience of EU member states in terms of the criteria determining the eligibility of such assistance was investigated. In particular, the experience of state aid in the UK for research and development of innovative engine installation SABRE.

The features of cross-subsidization of research was found. In particular indicate if research organizations will carry out academic research, and then implement them for commercial services – it will lead to cross-subsidization. To avoid cross-subsidization should these two activities, expenses, finance income and clearly differentiate.

Key words: state aid, scientific research, public policy reconstruction of economic, undertaking.

Державна політика реконструкції економіки або, іншими словами, політика її докорінної перебудови повинна відбуватись у відповідності з реаліями, які склалися на даний час в нашій країні. Як відомо, 27 червня 2014 року було підписано економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода) [1]. Статтями 262–267 цього документу Україна зобов'язалась привнести національне законодавство у відповідність з європейськими нормами «state aid», а саме – побудувати систему державної допомоги, забезпечити прозорість відносин, що складаються у даній сфері, національну систему контролю державної допомоги тощо.

На виконання вищенаведених міжнародних зобов'язань Верховною Радою України 1 липня 2014 року прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [2] (далі – Закон), який набирає чинності у повному обсязі 2 серпня 2017 року. Закон визначив Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ) як Уповноважений орган з питань державної допомоги, встановив правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції. Тому наразі необхідним є продовження роботи з розробки актів національного законодавства, які встановлюватимуть критерії оцінки допустимості державної допомоги для внутрішнього ринку.

Слід зазначити, що здійснення наукових досліджень, інноваційної діяльності та заходів з технічного розвитку є одним з основних факторів економічного розвитку і створення сучасної економіки, заснованої на знаннях, які передбачають

ефективне використання природних ресурсів і зниження негативного впливу на навколишнє середовище. Державна допомога на наукову діяльність є ефективним інструментом для активізації додаткових досліджень і розробок у приватному секторі. Вищеперелічені фактори мають дуже важливе значення для реконструкції вітчизняної економіки.

Слід відзначити, що державна допомога суб'єктам господарювання – це новий інститут права, який тільки проходить етап свого становлення в Україні на основі норм ЄС. У зв'язку з цим на теперішній час відсутні вітчизняні наукові дослідження, які б висвітлювали саме питання надання державної допомоги на наукові дослідження, технічний розвиток та інноваційну діяльність. Проте вказана тематика знаходить вияв у роботах зарубіжних дослідників, а саме: Н. Hottenrott, Р. Nicolaidis, D. Streimikiene, R. Veugelers та ін.

Метою статті є висвітлення економіко-правових особливостей державної допомоги на наукові дослідження, технічний розвиток та інноваційну діяльність як одного з засобів реалізації державної політики з реконструкції економіки.

За загальним правилом ст. 107 Договору про функціонування ЄС [3], допомога, яка надається державами, крім виключень, передбачених Договором, є несумісною з внутрішнім ринком в тій мірі, в якій вона впливає на торгівлю між державами-членами, а також допомога, що надається в будь-якій формі державами або за рахунок державних ресурсів, яка спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом створення переваг для окремих підприємств або виробництв.

До таких виключень відносять горизонтальну державну допомогу. На протипагу існування секторальної допомоги, що підтримує окремі сфери господарської діяльності без досягнення конкретної мети, горизонтальна державна допомога надається виключно для виконання певного завдання, яке є актуальним для держави, зокрема: з метою стимулювання економічного розвитку регіонів, в яких рівень життя є ненормально низьким або які відчувають серйозну нестачу робочих місць; на розвиток суб'єктів малого і середнього підприємництва; на захист навколишнього середовища. Мета контролю за будь-якою державною допомогою включає: створення рівних конкурентних умов для всіх компаній; покращення інвестиційного клімату; ефективне використання бюджетних коштів; максимальний соціально-економічний ефект; послаблення негативного впливу на конкуренцію.

Більше того, одна із перспективних сфер діяльності, яка представляє значний інтерес у контексті реалізації заходів з реконструкції вітчизняної економіки – це допомога на наукові дослідження, технічний розвиток та інноваційну діяльність (Research & Development), що є також одним з видів горизонтальної допомоги. В ЄС правовою основою даної сфери відносин виступає Договір про функціонування ЄС, а також Комунікація Європейської комісії про державну допомогу на дослідження, розробки та інновації [4].

На національному рівні, як вже було зауважено, АМКУ повинен розробити пропозиції проектів підзаконних нормативно-правових актів для погодження Кабінетом Міністрів України, які покликані регламентувати критерії оцінки державної допомоги у даній сфері.

Проекти Research & Development (далі – R&D) (дослідження і розробки) включають різноманітні види діяльності. Фундаментальні дослідження перш за все спрямовані на отримання нових знань без обов'язкового їх застосування, в той час як прикладні дослідження спрямовані на досягнення конкретної мети або вирішення проблеми. Розробки спираються на існуючі результати наукових досліджень і спрямовані на створення та впровадження нових і вдосконалення існуючих продуктів і процесів [5, с. 3]. Згідно з документом Frascati, який було розроблено Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), науково-дослідні проекти можуть характеризуватися високим ступенем невизначеності результату і бути «далеко від ринку» без можливості безпосередньої комерціалізації. Однак, науково-дослідні проекти створюють основу для майбутніх проектів у сфері технічного розвитку і інноваційної діяльності. Проекти у сфері технічного розвитку, навпаки, спрямовані на комерціалізацію винаходів [6].

Таким чином, державна допомога на наукові дослідження, технічний розвиток та інноваційну діяльність має виключно позитивний характер, адже сприяє економічному розвитку в цілому. Втім є певні нюанси, які потребують додаткового висвітлення.

Державна допомога R&D може бути визнана допустимою, якщо позитивний ефект такої державної допомоги для суспільних інтересів перевищує потенційні негативні наслідки допомоги для конкуренції та відповідає таким критеріям:

1) існування дійсної потреби у державному втручанні: державна допомога повинна бути спрямована на досягнення ситуації, при якій вона приносить матеріальні поліпшення, які ринок самостійно забезпечити не в змозі;

2) допомога повинна мати стимулюючий ефект і бути здатною змінити поведінку підприємства таким чином, щоб рівень витрат на наукову діяльність збільшувався, порівняно з випадком, коли б допомога не надавалася. Більше того, допомога не матиме стимулюючого ефекту для отримувача допомоги у тому випадку, коли реалізація відповідного проекту R&D вже розпочалась до того, як отримувач звернувся з метою отримання державної допомоги до органу державної влади;

3) обсяги допомоги повинні бути пропорційними, однак і обмежені до мінімуму, необхідного для заохочення додаткових інвестицій;

4) надання державної допомоги не повинно перевищувати рівень найменшого можливого негативного впливу державної допомоги на конкуренцію.

Для того, щоб наглядно продемонструвати, як це відбувається на практиці, пропонується вивчити досвід європейських країн. Так, наприклад, Європейська Комісія затвердила схему допомоги у Великобританії на 50 млн фунтів стерлінгів, що дорівнює 71 млн євро на дослідження і розробку установки інноваційного двигуна SABRE. SABRE є проектом досліджень і розробок, реалізований в Великобританії компанією Reaction Engines Limited (далі – REL). Даний проект спрямований на розробку двигуна для запуску супутників на низьку навколосезну орбіту, що значно знижує вартість таких космічних польотів. Європейська Комісія дійшла висновку, що цей захід сприяє розвитку досліджень в аерокосмічній сфері і в той же час обмежує (мінімізує) спотворення конкуренції на єдиному ринку. Цінність проекту полягає у тому, що він може призвести до значних технологічних досягнень, які принесуть користь споживачам, що використовують мобільний зв'язок, навігацію тощо.

Під час оцінки схеми державної допомоги Європейська Комісія використовувала Керівні принципи про державну допомогу для проведення досліджень, розробок та інновацій 2014 року. Наведений документ вимагає надання державної допомоги, яка є пропорційною, обмеженою мінімальною необхідністю, щоб уникнути витіснення приватних інвесторів. Крім того, Комісія прийшла до висновку, що фінансування державою цього проекту на даному етапі є необхідним, адже коштів приватних інвесторів не вистачає, щоб довести проект до завершення. Це відбувається головним чином тому, що приватні інвестори не в змозі повною мірою сприйняти ризики і можливості через відсутність інформації про них. Грант в 50 млн фунтів стерлінгів, а також кошти, залучені REL з боку приватних інвесторів, забезпечують подальшу реалізацію проекту.

Більш того, ризик спотворення конкуренції на даній час є незначним, оскільки проект є унікальним на даному сегменті ринку космічних установок двигуна. У зв'язку з цим, Комісія вирішила, що внесок у досягнення загальних цілей ЄС щодо досліджень і розробок явно переважає будь-які потенційні спотворення конкуренції, викликані державним фінансуванням [7].

У Республіці Литва була прийнята Інноваційна стратегія на 2010–2020 роки, яка спрямована на розвиток творчого суспільства, сприяючи просуванню підприємництва та інновацій. В рамках цієї стратегії було прийнято Загальну національну програму з питань співробітництва між науково-дослідними установами з одного боку і бізнесом, з іншого, яка спрямована на заохочення більш тісного довгострокового співробітництва. До заходів програми відносять: просування бізнес-інвестицій в R&D; створення умов для бізнесу, щоб скористатися результатом досліджень і розробок; створення високоєфективних центрів досліджень і розробок у Литві; концентрація наявного наукового потенціалу для вирішення проблем, які є важливими і актуальними для держави; з метою забезпечення практичного використання результатів досліджень і розробок сприяння створенню та участі національних дослідницьких мереж у міжнародних мережах, сприяння комерціалізації результатів досліджень і розробок та ін.

Крім того, державою приймаються й інші програми, які спрямовані на поліпшення бізнес-середовища, підтримання сприятливої та стабільної бізнес-податкової бази, забезпечення доступності та різноманітності необхідних фінансових ресурсів, що відповідають потребам господарюючих суб'єктів, організацію заходів просування підприємництва та реалізацію проектів, оптимізацію бізнес-

контролюючих органів: спрощення функції контролю, зниження адміністративного тягаря інспекцій для підприємств і поліпшення прозорості роботи інспекції [8, с. 973].

Слід зазначити, що науково-дослідні організації також можуть отримувати державну допомогу, якщо така допомога задовольняє умовам її надання, що визначені Законом. Науково-дослідні організації можуть здійснювати діяльність як комерційного, так і некомерційного характеру (академічні дослідження). Європейська Комісія розрізняє такі види діяльності некомерційного характеру:

- освіта для більш кваліфікованих людських ресурсів (відповідно до прецедентної практики і прийнятих рішень Європейською Комісією, державна освіта, організована в рамках національної системи освіти, переважно або повністю фінансується державою, розглядається як некомерційна діяльність, а, отже, не може підпадати під дію норм державної допомоги) [9];

- незалежні дослідження для отримання додаткових знань, у т. ч. спільна співпраця між дослідницькими організаціями;

- поширення результатів досліджень, наприклад за допомогою навчання, баз даних відкритого доступу, відкритих публікацій тощо;

- діяльність із передачі знань, яка проводиться науково-дослідною організацією, а весь прибуток від цієї діяльності реінвестується в первинну діяльність організації [4].

У випадках надання допомоги на чисто академічні дослідження, де вплив на конкуренцію відсутній, витрати на такі заходи можуть покриватися державою на 100% і вони не підпадають під дію правил державної допомоги. Якщо дослідження мають комерційний характер (створення продукту, його просування на ринку чи покращення), то така підтримка вже підпадає під сферу дії законодавства про державну допомогу та потребує оцінки рівня її впливу на конкуренцію. На практиці такі проекти покриваються державою до 50%. Тому при повідомленні до АМКУ про схему подібної допомоги необхідно детально обґрунтувати, на впровадження яких досліджень будуть спрямовані кошти.

При цьому має обиратися така форма державної допомоги, яка найменшою мірою спотворює конкуренцію. Зокрема, якщо допомога надається у формі, яка приносить пряму фінансову вигоду (наприклад, субсидії), надавачі державної допомоги повинні обґрунтувати свій вибір із визначенням обставин, які унеможливили використання інших потенційно менш негативних форм допомоги (державні гарантії та ін.).

Якщо науково-дослідні організації будуть здійснювати академічні дослідження, а потім впроваджувати їх для комерційних послуг – це призведе до перехресного субсидування. Для того, щоб уникнути перехресного

субсидування необхідно ці два види діяльності, витрати, фінансування і доходи чітко розмежувати. Державне фінансування такої комерційної діяльності науково-дослідної організації (наприклад, передача в оренду обладнання або лабораторій суб'єктам господарювання, надання послуг або проведення досліджень за договором) загалом вважається державною допомогою. Докази належного розподілу витрат, фінансування і доходів можуть складатися з річної бухгалтерської звітності відповідної юридичної особи.

Дозволені витрати, які можуть відшкодуватись за рахунок надання державної допомоги, визначаються окремо для кожного виду діяльності, яка може охоплюватися державною допомогою, та включають:

- витрати на персонал: дослідників, технічних спеціалістів та ін.;

- вартість інструментів і обладнання в обсязі та протягом строку, коли вони використовуються для реалізації проекту;

- витрати на будівлі та землю в обсязі та протягом строку, коли вони використовуються для реалізації проекту;

- витрати на дослідження за договором, знання та патенти, придбані або отримані із зовнішніх джерел на комерційній основі, а також вартість консультаційних або еквівалентних послуг, використаних виключно з метою реалізації проекту;

- інші операційні витрати, у т. ч. витрати на матеріали, товари та подібні продукти [4].

Таким чином, резюмуючи вищевикладене, важливо зазначити, що сфера наукових досліджень, технічного розвитку та інноваційної діяльності займає важливе місце серед засобів реалізації державної політики з реконструкції економіки. У зв'язку з цим надання державної допомоги у даній сфері повинно відбуватись виважено, чітко, за прозорою процедурою, а також із врахуванням ключових особливостей: існування дійсної потреби у державному втручанні; допомога повинна мати стимулюючий ефект; обсяги допомоги повинні бути пропорційними; надання державної допомоги не повинно перевищувати рівень найменш можливого негативного впливу державної допомоги на конкуренцію.

Можливі випадки надання неправомірної вигоди суб'єкту господарювання шляхом перехресного субсидування повинні бути усунені певними господарсько-правовими засобами, одним з яких, є постійний контроль АМКУ за досягнутими результатами затверджених схем допомоги. Крім того, академічні дослідження, а також дослідження для подальшої комерціалізації термінологічно повинні чітко розмежуватись у підзаконному нормативно-правовому акті, який має бути розроблений Уповноваженим органом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
2. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01 липня 2014 року № 2749 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – С. 2563.
3. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326. – 2012. – P. 1–390.
4. Framework for State aid for Research and Development and Innovation : Communication from the Commission // Official Journal of the European Union. – 2014. – C198/1–29.
5. Hottenrott H. Direct and cross-scheme effects in a research and development subsidy program : Discussion Paper, Düsseldorf / H. Hottenrott, C. Lopes-Bento, R. Veugelers. – 2014. – 34 p.
6. Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development [Electronic resource]. – Mode to access : <http://www.uis.unesco.org/ScienceTechnology/Documents/oecd-frascati-manual.pdf>.
7. State aid : Commission approves £50 million UK support for the research and development of an innovative space launcher engine [Electronic resource]. – Mode to access : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5495_en.htm.
8. Streimikiene D. The impact of research and development for business innovations in Lithuania / D. Streimikiene // Economic Interferences. – 2014. – Vol. XVI. – № 37. – P. 965–979.
9. Humble and Edel : Case C-263/86 // ECR I-5365. – 1988. – Paragraphs 9–10, 15–18.