

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

У статті розглянуто та проаналізовано законодавчу базу із забезпечення державної політики розвитку інноваційного потенціалу.

Ключові слова: державна політика, інноваційний потенціал, законодавче забезпечення.

В статье рассмотрено и проанализировано законодательную базу по обеспечению государственной политики развития инновационного потенциала.

Ключевые слова: государственная политика, инновационный потенциал, законодательное обеспечение.

The article focuses on the legal basis for the state policy with regard to the development of innovations potential.

Key words: state policy, innovations potential, legal guarantees.

Постановка проблеми. Про необхідність посиленої державної підтримки науково-технологічного й інноваційного сектора в Україні заговорили дуже давно. Одним із найперших законів, прийнятих Верховною Радою України, був Закон «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 року [3]. Приблизно в цей же період, наприклад, Фінляндія почала свій стрімкий зліт з глибокої економічної депресії до вершин світових рейтингів конкурентоспроможності. Це хрестоматійний приклад, і роль фірми Nokia й технологій мобільного зв'язку в успіху Фінляндії широко відома. Єдина різниця між нашими країнами полягає в тому, що в Україні продовжують говорити про інноваційну модель розвитку, а у Фінляндії вона вже реалізована.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З 1999 до 2004 року було прийнято низку найважливіших законів і постанов – «Про концепцію науково-технологічного і інноваційного розвитку України», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності», «Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих технологій», «Про фінансову підтримку інноваційної діяльності підприємств, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» [2; 3; 4; 5]. Нині прийнято ряд державних наукових цільових програм, що стосуються розвитку перспективних напрямів науки і техніки. Проведено безліч парламентських і суспільних слухань щодо проблем науково-технічного та інноваційного розвитку. Ця проблематика виносилася на обговорення Ради

національної безпеки і оборони України. Закони, що стосуються науково-технічного та інноваційного розвитку, так і не стали повноцінним законодавчим фундаментом. Це скоріше така прибудова, в яку ніхто не заходить, оскільки прибутки обертаються зовсім в інших сферах економіки.

Постановка завдання. Дослідити реальний стан законодавчого забезпечення науково-технологічного та інноваційного сектора в Україні.

Виклад основного матеріалу. Не можна заперечувати, що всі ці роки Україна періодами відчутно просувалася в інноваційному напрямі. Проте за кожним кроком уперед неодмінно слідувало кілька кроків назад. У 1996 році було створено Міністерство науки і технологій, яке вже через 4 роки ліквідували, а його функції передали у відання Міністерства освіти, де вони поступово «розчинилися», й залишилася лише мала їх частина. Наприкінці 1999 року ухвалено закон про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків. Проте в 2005 році він був скасований. Встановлена законом норма бюджетного фінансування наукової і науково-технічної діяльності в 1,7 % ВВП ніколи не виконувалася навіть у половинному обсязі. В середньому на науку в державному бюджеті України виділяється не більше 0,4 % ВВП.

Проти прийнятої низки законодавчих документів, на жаль, прогресу не досягнуто. Швидше навіть навпаки, ситуація значно погіршилася. Кількість інноваційно-активних підприємств до 2009 року скоротилася з 25 % до 10 %. Частка інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції впала до 4,8 %. Питома

вага виконаних наукових і науково-технічних робіт у ВВП в 1996 році складала 1,36 %, в 2009 році – 0,95 %. Порівняно з 1991 роком, кількість винахідників і раціоналізаторів зменшилася у понад 20 разів. Ступінь зношеності основних фондів у науці складає майже 45 %. Витрати на роботу одного вченого в Україні втричі менші, ніж у Росії, у 18 разів менші, ніж у Бразилії, у 34 – ніж у Південній Кореї, у 70 разів менші, ніж у США.

У всьому світі саме наука, технології та інновації є головним джерелом капіталізації. Особливо це проявляється нині, коли криза позначила технологічну вичерпаність нинішньої економіки. Тому всі рішення, що приймаються на законодавчому і нормативному рівнях щодо економіки, неминуче орієнтовані на інтереси секторів зростання. Цю формулу ще в XIX столітті озвучив Авраам Лінкольн, говорячи про необхідність підливати «олію комерційного інтересу у вогонь людського генія».

Одним з найбільш дієвих механізмів державного впливу на забезпечення інноваційної перебудови структури економіки є законодавче стимулювання інноваційної діяльності на всіх її етапах і створення нормативно-правового середовища, найбільш сприятливого для високотехнологічних галузей виробництва, становлення та розвитку специфічної інфраструктури інноваційної діяльності.

В Україні формування нормативно-правової бази наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності не завершене і позбавлене системного підходу, що підтверджує відсутність цілеспрямованої, послідовної державної політики у цих сферах і стримує створення інноваційної інфраструктури.

За підрахунками, законодавство, що стосується інноваційної діяльності, налічує 13 законодавчих актів, понад 50 нормативно-правових актів Уряду, близько 100 різноманітних відомчих документів.

Ухвалені також Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України (1999 р.) і Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій (2004 р.).

Водночас нормативно-правова база інноваційної діяльності є фрагментарною, суперечливою і неповною мірою відповідає засадам економіки, «що ґрунтується на знаннях». До цього часу відсутні: достатня ефективність захисту прав інтелектуальної власності; не створені правові умови для функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту; процедури створення окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені.

Відсутні також законодавчо встановлені критерії інноваційності проектів і розмежування інвестиційних та інноваційних проектів. Недостатньо внормовані питання об'єктивної експертизи та конкурсних засад у бюджетному фінансуванні наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проектів. Так Закон України «Про державні цільові програми» передбачає обов'язкову державну експертизу проектів державних цільових

програм «згідно із законодавством», яке відсутнє. У Законі йдеться про наукові та науково-технічні програми, експертизу яких здійснює центральний орган виконавчої влади в галузі науки і освіти, – отже, розробку та експертизу програм фактично віднесено до повноважень одного органу. Закон не визначає також цілісної системи управління програмами; у переліку ініціаторів програм відсутні галузеві академії наук, підприємства, наукові організації та об'єднання, органи місцевого самоврядування, громадяни.

Існує неузгодженість термінології чинних законодавчих актів, що зумовлює можливість різного трактування закону та викривлює статистичну звітність у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

Вихідні правові передумови державної інноваційної політики закладено в Конституції України. Ст. 54 гарантує громадянам свободу наукової і технічної, а також інших видів творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав. У цій самій статті визначено, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [1].

Крім Конституції України, норми щодо інноваційної діяльності містяться в багатьох актах різних галузей законодавства. Їх умовно можна поділити на дві групи.

До першої групи належать акти законодавства, які визначають засади державної політики у сфері інноваційної діяльності. Законодавче забезпечення цієї сфери діяльності в Україні започатковано Законом України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності».

Крім названого вище закону, слід назвати прийнятту Верховною Радою України «Концепцію науково-технічного та інноваційного розвитку України». Концепція містить основні цілі, пріоритетні напрями та принципи державної науково-технічної політики, механізми прискореного інноваційного розвитку, орієнтири структурного формування науково-технологічного потенціалу та його ресурсного забезпечення. Вона визначає засади взаємовідносин між державою та суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності, які ґрунтуються на необхідності пріоритетної державної підтримки науки, технологій та інновацій як джерела економічного зростання, складника національної культури, освіти та сфери реалізації інтелектуального потенціалу громадян. Дія Концепції розрахована на період стабілізації економіки та досягнення постійного її розвитку.

Зasadничими правовими документами, що регулюють інноваційну діяльність, є наступні закони.

Закон України «Про інноваційну діяльність» [5] (із наступними змінами та доповненнями), що зазначає мету та принципи державної інноваційної політики, а також правові, економічні й організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності.

У Законі України «Про інвестиційну діяльність» [4] інновації вперше трактуються як

специфічна форма інвестицій. Зокрема, у ст. 3 закону вказано, що інноваційна діяльність як форма інвестування здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво та соціальну сферу і включає: випуск і розповсюдження принципово нової техніки, технологій; прогресивні міжгалузеві структурні зрушення; реалізацію довгострокових науково-технічних програм; фінансування фундаментальних досліджень для забезпечення якісних змін у виробничих засобах; розробку і впровадження нових ресурсозберігаючих технологій, призначених для поліпшення соціального і екологічного стану виробництва.

Державні пріоритети інноваційної діяльності викладені в Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [2]. Цей закон визначає правові, економічні й організаційні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в країні.

Пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні зобов'язують органи виконавчої влади всіх рівнів створювати режим найбільшого сприяння виконанню робіт, спрямованих на реалізацію відповідних пріоритетних напрямів, та концентрацію на них фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів.

Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» (зі змінами та доповненнями, внесеними в 2002-2009 роках), визначає правові та економічні засади запровадження і функціонування спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків.

Закон України «Про державні цільові програми» визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

Сучасна нормативно-правова база (закони, укази Президента, підзаконні акти у формі постанов уряду, наказів центральних органів виконавчої влади й інші нормативні документи) стосовно науково-технічної та інноваційної діяльності налічує близько 200 документів.

До другої групи законодавчих актів належать такі, за якими інновації, науково-технічна й інноваційна діяльність є лише складником процесів функціонування соціально-економічних проблем країни.

Важливим кроком на шляху формування державної інноваційної політики в Україні було прийняття Законів «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», цілого ряду постанов Уряду щодо забезпечення реалізації цих Законів, а також інших законодавчих актів, які регулюють окремі аспекти інноваційної діяльності.

Прийняття у 2006 р. Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» дає змогу ефективніше викорис-

товувати науково-технічний та інтелектуальний потенціал України, зупинити несанкціоноване використання об'єктів інтелектуальної власності, неконтрольоване передавання за межі України вітчизняних результатів науково-технічної діяльності, запобігти проникненню в Україну морально застарілих технологій і неліквідної продукції, а також розширити міжнародне науково-технічне співробітництво в цій сфері.

Цими документами та численними підзаконними актами в Україні було створено досить солідну нормативно-правову базу, якою не тільки передбачалась загальна орієнтація на інноваційний розвиток економіки, але й окреслювались основні механізми втілення в життя такого курсу державою. Проте реальне вклучення в дію більшості цих механізмів в Україні не відбулося.

Нормативно-правова база інноваційної діяльності є досить суперечливою, крім того, неповною мірою відповідає засадам економіки, що ґрунтуються на знаннях. До цього часу відсутня достатньо ефективна правова основа захисту прав інтелектуальної власності, функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту; процедури створення окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені. До того ж законодавчо не встановлені критерії інноваційності проектів і розмежування інвестиційних та інноваційних проектів. Недостатньо вніормовані питання об'єктивної експертизи та конкурсних засад бюджетного фінансування наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проектів. Так, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає обов'язкове проведення державної експертизи проектів державних цільових програм згідно з нормами законодавства, які відсутні.

Недосконалість правової бази посилює практика «призупинення» окремих статей чинних законів, що стосуються наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, законодавчими або ж підзаконними актами. Так, Закон України «Про інноваційну діяльність» передбачав стимулювання інноваційної діяльності шляхом встановлення податкових пільг.

Проте чинність його відповідних статей була «призупинена» спочатку на 2003 р., а потім і на 2004 р. Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» дозволяє технопаркам, їх учасникам, дочірнім та спільним підприємствам здійснювати за рахунок сум податків на додану вартість та податку на прибуток рефінансування власних інноваційних проектів.

Окремою проблемою є недотримання чинного законодавства та недієздатності судової системи в частині відновлення порушених прав суб'єктів економічної діяльності.

Усе це зумовлює нестабільність законодавчого поля, призводить до відчутних втрат Державного бюджету (отже – суспільної інноваційної діяльності), не створює належних стимулів для інноваційної діяльності і не сприяє нарощуванню

інвестицій в інноваційний процес і високо-технологічні виробництва. Недостатність нормативно-правового забезпечення супроводжується і нечастотною інфраструктурою інноваційної діяльності, яка представлена в Україні лише окремими типами інноваційних інститутів. При цьому переважна більшість з тих інститутів, які є визначально важливими для розвитку інноваційної діяльності (зокрема, технопарки та венчурні фонди), не справляють відчутного впливу на впровадження інновацій у вітчизняну економіку.

Висновки. Шляхами розв'язання та вирішення проблем можуть стати:

– вдосконалення нормативно-правової бази для забезпечення розвитку інноваційної системи України;

– необхідність системного і послідовного впровадження функціональних принципів державного управління інноваційною діяльністю;

– органічне включення всіх окремих елементів інноваційного розвитку в єдину активно і цілеспрямовано функціонуючу національну інноваційну систему, що можливо лише за умови дії потужних системоутворюючих факторів.

Такими факторами могли б стати загальнодержавні пріоритети інноваційної політики за умови їх усвідомлення на всіх рівнях як основного засобу реалізації загальнонаціональної ідеї, досягнення єдиної і спільної для всіх мети.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [http // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» № 433-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003, № 13. – С. 354–358.
3. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
4. Закон України «Про інвестиційну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
5. Закон України «Про інноваційну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н., професор;
Іванова Т. В. – к.е.н., професор

© Бондарчук Н. В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 02.11.2010 р.