

УДК 338.24:658:330.341:342.951

Г. Дзяна,
Р. Дзяний

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Досліджено нормативно-правове забезпечення інноваційного розвитку. З’ясовано необхідність удосконалення законодавчого процесу формування та реалізації державної політики інноваційного регіонального розвитку.

Ключові слова: інноваційний розвиток, нормативно-правове забезпечення, інноваційна діяльність, державна політика регіонального розвитку.

Проблема забезпечення сталого розвитку України та її регіонів вимагає розроблення інноваційної моделі розвитку національної економіки. Складовою сталого інноваційного розвитку є наявність державної політики та законодавства, спрямованого на стимулювання інноваційних процесів як в економічній сфері, так і в суспільстві загалом.

Держава здійснює регулювання інноваційною діяльністю через реалізацію відповідної інноваційної політики, яка включає сукупність законодавчих та нормативних актів і заходів, що мають забезпечити створення сприятливого інноваційного клімату у державі. Вона повинна об’єднувати загальними завданнями науку, техніку, виробництво, споживання, фінансову систему, освіту і орієнтуватися на використання інтелектуальних ресурсів, розвиток високотехнологічних виробництв та пріоритетів економіки.

Однією з істотних перешкод структурних зрушень в інноваційній сфері України є неефективна регіональна політика. Причинами цього явища, на думку дослідників, є не лише брак фінансування, але й домінування у регіонах короткострокових кон’юнктурних пріоритетів, фахова невідповідність місцевих органів влади до стратегічного програмування інноваційного розвитку, визначаються також інші політичні та економічні чинники, автори звертають увагу і на відсутність належних правових механізмів вирішення проблеми [1].

Аналіз чинного законодавчого і нормативно-правового забезпечення переходу економіки України на інноваційну модель розвитку засвідчив, що за останні роки сталися певні позитивні зміни в цьому напрямку, адже інноваційна діяльність в Україні регулюється майже 120 правовими актами [2].

Однак чинні закони характеризуються слабким взаємозв’язком, фрагментарністю, а часом і суперечливістю окремих положень. Це є причиною того, що на сьогодні ще дуже багато процесів, пов’язаних із переходом до інноваційної моделі розвитку, здебільшого є спонтанними і малокерованими.

Проблеми, які пов’язані з організаційно-правовими аспектами державного управління інноваціями в Україні, та шляхи їх подолання висвітлювали у своїх працях О. Амоша, В. Александрова, С. Біла, І. Бузько, О. Вінник, Д. Висоцький, А. Дегтяр, М. Долішній, І. Жадан, В. Івченко, С. Коваленко, І. Кравець, Р. Кучеренко, Т. Матяш, Ю. Обухова, В. Опришко, Л. Ришкова та інші. У своїх працях науковці визначили особливості інноваційного законодавства в Україні та дослідили правові механізми регулювання інноваційної діяльності. Проте питання нормативно-правового забезпечення інноваційного розвитку України та її регіонів, насамперед у нинішніх непростих умовах

функціонування національної економіки, потребує подальшого ґрунтового вивчення та конкретизації.

Метою статті є вивчення нормативно-правового забезпечення інноваційного розвитку регіону та обґрунтування необхідності його удосконалення.

Нормативною основою інноваційної діяльності є інноваційне законодавство – сукупність нормативних актів, що регулюють відносини, які виникають у процесі інноваційної діяльності. Законодавство України в цій сфері базується на Конституції України і складається з Господарського кодексу, Законів України “Про інноваційну діяльність”, “Про інвестиційну діяльність”, “Про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій”, “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій” та інших нормативно-правових актів, які визначають правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлюють форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом.

Вихідні правові передумови державної інноваційної політики закладено в Основному законі України. Так, ст. 54 Конституції України 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 [3].

Як уже зазначалося вище, за роки незалежності України було прийнято низку Законів щодо інноваційного розвитку держави. Проте реального втілення в дію означених у цих актах механізмів не відбулося, що зумовило прийняття нової редакції Закону України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” № 3715-VI від 08.09.2011 р. з наступними змінами, в якому визначено правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та їх реалізації в Україні.

Метою Закону України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” є забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках [4].

Саме з прийняттям цього закону був закладений системний погляд на формування державної політики у сфері визначення пріоритетних напрямів інноваційного розвитку. Зокрема, введено класифікацію пріоритетів інноваційної діяльності як за масштабністю (державні, галузеві, регіональні), так і за термінами (стратегічні і середньострокові). Визначено порядок формування, реалізації та моніторингу виконання загальнодержавних пріоритетів, а також середньострокових пріоритетів інноваційного розвитку регіонів і галузей. Відповідно до законодавства, основою визначення науково-технологічних та інноваційних пріоритетів мають бути ґрунтовні прогнозно-аналітичні дослідження.

Цим законодавчим актом (ст. 4) стратегічними пріоритетними напрямами на 2011 – 2021 рр. визначено 7 сучасних науково- й економічно обґрунтованих напрямів запровадження інноваційної діяльності, спрямованих на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно

чистої продукції, надання високоякісних послуг і збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних і світових науково-технічних досягнень.

Важливим кроком було також прийняття Закону України “Про інноваційну діяльність” № 40-IV від 04.07.2002 р. із наступними змінами, у якому головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва й реалізації нових видів конкурентоздатної продукції і принципи державної інноваційної політики (ст. 3), серед яких: орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України та визначення державних пріоритетів такого розвитку; формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності; ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва у науково-виробничій сфері тощо) [5].

Правове забезпечення інноваційної діяльності (як один із принципів державної інноваційної політики та напрямів державного регулювання) передбачає встановлення чітких правил її здійснення для суб’єктів та інших учасників такої діяльності, враховуючи пов’язані з цим права та обов’язки.

Для забезпечення ефективності нормативно-правового регулювання держава у встановленому порядку здійснює контроль за інноваційною діяльністю (щодо її відповідності вимогам законодавства та державним інноваційним програмам).

У Законі також зазначено, що державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

- визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального та місцевого рівнів;
- формування й реалізації державних, галузевих, регіональних та місцевих програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки виконання інноваційних проектів;
- встановлення пільгового оподаткування суб’єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Зауважимо, що недосконалість правової бази інноваційної діяльності посилює практика призупинення окремих статей чинних законів законодавчими або підзаконними актами. Так, ст. 6 Закону “Про інноваційну діяльність” декларує “фінансову підтримку виконання інноваційних проектів, встановлення пільгового оподаткування суб’єктів інноваційної діяльності”. Водночас у вказаному законі існують істотні протиріччя щодо забезпечення фінансування інноваційної діяльності за кошти державного бюджету.

Так, зокрема, у п. 10 ст. 13, йдеться про те, що “державна реєстрація інноваційного проекту не передбачає будь-яких зобов’язань щодо бюджетного кредитування його виконання чи іншої державної підтримки”, а ст. 21 і 22, що передбачають пільгове оподаткування та митне регулювання інноваційної діяльності, у 2005 р. взагалі вилучені із зазначеного закону.

Із прийняттям Закону України “Про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій” № 143-V від 14.09.2006 р. з наступними змінами Україна намагається включитися в світовий процес комерціалізації наукових знань [6]. Хоча доцільно зазначити, що питання трансферу технологій регулюються також і загальними нормами Цивільного кодексу та іншими законодавчими актами.

Трансфер технологій є однією з найважливіших частин інноваційного процесу і по своїй суті є реалізацією процедури передачі нових науково-технічних знань від власника (розробника) до виробника (замовника). Така форма інноваційної процедури давно довела свою ефективність у розвинутих країнах і повинна перейти на український простір, де ще досі переважно панують застарілі уявлення про методи впровадження науки в виробництво.

Трансфер технологій є необхідною та достатньою умовою існування ринкових відносин у сучасній постіндустріальній державі і стрімкий перехід до такої форми роботи на ринку інтелектуальної власності надзвичайно важливий для України з нашими євроінтеграційними прагненнями.

Названий закон визначає правові, економічні, організаційні та фінансові засади державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій і спрямований на забезпечення ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу України, технологічності виробництва продукції, охорони майнових прав на вітчизняні технології на території держав, де планується або здійснюється їх використання, розширення міжнародного науково-технічного співробітництва у цій сфері.

Положення Закону “Про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій” спрямовані на одночасний захист у процесі створення та передачі технологій інтересів: держави, авторів технологій, підприємств, установ та організацій, які здійснюють передачу технологій; підприємств установ та організацій, які впроваджують інноваційні технології, що відповідають пріоритетним напрямам інноваційної діяльності загальнодержавного рівня.

Необхідно зазначити, що у таких важливих для розбудови інноваційної системи країни законодавчих актах, як Закони “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” та “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” наявні лише окремі згадки про необхідність розвитку інноваційної інфраструктури, а у Законі, що регулює розвиток найбільш прогресивних і важливих для зростання конкурентоспроможності держави технологій – “Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій” – зовсім не приділено уваги інфраструктурній складовій системи їх розробки та впровадження. Хоча ефективне функціонування підприємств, установ та організацій, що надають різноманітні інфраструктурні послуги, створило б сприятливі умови для трансферу результатів наукових досліджень у виробництво і розвиток високотехнологічних секторів економіки [7].

Отже, негативні структурно-динамічні показники та фінансово-економічні результати інноваційного розвитку зумовлені не лише значним недофінансуванням інновацій, але й – недотриманням системного підходу і вимоги комплексності при створенні нормативно-правової бази у цій сфері.

Проте зауважимо, що відсутність сформованого системного підходу, науково обґрунтованих концептуальних засад і єдиного структурованого “дерева цілей” державної науково-технологічної та інноваційної політики не компенсується збільшенням кількості законодавчих і нормативно-правових актів, численними змінами та доповненнями до них. Як світовий, так і вітчизняний досвід свідчать, що чим частіше змінюються правові норми, тим гірше вони виконуються.

Учасники парламентських слухань на тему: “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів” [8] зазначили, що в Україні наявні:

– неузгодженість законодавства в інноваційній сфері, насамперед із корпоративним, інвестиційним, податковим, соціальним законодавством, невідповідність

норм підзаконних актів прогресивним нормам чинних законів, що не забезпечує практичне введення останніх у дію;

– поширення при прийнятті законів про державний бюджет на поточний або наступний роки практики ігнорування чинних норм законодавства та призупинення дії статей законів, які стосуються фінансової підтримки інноваційної діяльності.

Окрім того, значною мірою ефективність державної політики інноваційного розвитку регіонів знижується внаслідок її безсистемності, неналежної обґрунтованості, відсутності чіткого розмежування завдань між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, нескоординованості їх діяльності, відсутності міжгалузевих та міжрегіональних зв'язків.

Інституційно-правове забезпечення інновацій регіонального розвитку (в широкому розумінні) наочно відображає потребу в чіткому унормуванні підстав, меж повноважень і способів участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарській діяльності у нормах спеціалізованих нормативно-правових актів [9].

З огляду на це, зростає потреба у невідкладному законодавчому оформленні процесу формування та реалізації державної політики регіонального розвитку, що має міститися в нормах Закону України “Про засади державної регіональної політики”. Зауважимо, що Постановою Верховної Ради України № 1576-VII від 03.07.2014 р. [10] проект цього закону було прийнято за основу.

Такий розвиток передбачає унормування основи розвитку економічної самостійності регіонів, створення ефективних механізмів їх економічної інтеграції, зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення. Вказаний закон має передбачати новітні інституційні інструменти розбудови регіональної політики, зорієнтовані на використання кращих зразків світового досвіду.

На основі зазначеного вище, можна зробити висновок, що чинниками, які стримують інноваційну діяльність в Україні, можна вважати суперечливу інноваційну політику, несприятливий інноваційний клімат, які обумовлені існуючим законодавством та законодавчою практикою. Продовжується практика призупинення дії окремих статей законів, які стосуються фінансування інноваційної діяльності, прийняття нових законодавчих актів і нормативно-розпорядчих документів без належного аналізу і оцінки виконання попередніх [11].

Отже, нормативно-правове забезпечення інноваційного розвитку України та її регіонів потребує здійснення швидких та якісних фундаментальних перетворень, а саме:

– приведення нормативно-правової бази формування та реалізації державної політики регіонального розвитку у відповідність із пріоритетними напрямками науково-технічного розвитку країни та її регіонів;

– формування адекватної сучасним регіональним запитам нормативно-правової бази, забезпечення її безумовного виконання, що сприятиме створенню та ефективному функціонуванню у регіонах об'єктів інноваційної інфраструктури;

– необхідність децентралізації функцій і повноважень держави щодо підтримки інноваційної діяльності в Україні та запровадження якісно нових, інноваційних підходів у регіональному управлінні, що забезпечить формування повноцінних регіональних інноваційних систем;

– створення системи моніторингу інноваційного розвитку та її нормативно-правового забезпечення як на державному, так і на регіональному рівнях.

Література

1. Шуміло І. А. Проблеми нормативно-правового забезпечення регіональної інноваційної політики / І. А. Шуміло // Форум права [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 544—550.
2. Дегтяр А. О. Правове забезпечення державного регулювання інновацій в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр, О. І. Крюков. — Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/01.pdf.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 3715-VI від 08.09.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.
5. Про інноваційну діяльність : Закон України № 40-IV від 04.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2002. — № 36. — Ст. 266.
6. Про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій [Електронний ресурс] : Закон України № 143-V від 14.09.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/143-16>.
7. Рейзер В. С. Правове регулювання інноваційної інфраструктури [Електронний ресурс] / В. С. Рейзер, М. С. Петрук. — Режим доступу : www.rusnauka.com/8_NMIW_2012/Economics/6_104757.doc.htm.
8. Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 2632-VI від 21.10.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2632-vi>.
9. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні [Текст] : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко [та ін.]; за ред. С. О. Білої. — К. : НІСД, 2011. — 80 с.
10. Про прийняття за основу проекту Закону України “Про засади державної регіональної політики” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 1576-VII від 03.07.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1576-18>.
11. Бабець І. Обґрунтування напрямів розвитку інноваційного підприємництва з урахуванням світового досвіду / І. Бабець, Ю. Поляков, О. Мокій // Регіональний філіал НІСД у м. Львові [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September/10.htm>.

**H. Dziana,
R. Dziany**

REGULATORY SUPPORT OF INNOVATIVE REGIONAL DEVELOPMENT

The regulatory support of innovative development is examined. The necessity to improve legislative procedures for formulating and implementing public policy of innovative regional development is determined.

Key words: innovative development, regulatory support, innovative activity, public policy of regional development.