

А. О. Дегтяр,

д.держ.упр., завідувач кафедри економічної теорії і фінансів,
професор, ХарPI НАДУ;

О. І. Крюков,

д.держ.упр., професор кафедри політології
та філософії ХарPI НАДУ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙ В УКРАЇНІ

Проаналізовано проблему правового забезпечення інноваціями в Україні. Розглядаються особливості інноваційного законодавства в Україні, а також правового механізму підтримки інноваційних процесів.

Ключові слова: інноваційні процеси, правове забезпечення, правовий механізм.

Певна активізація деяких напрямків інноваційної діяльності в Україні, вимагає вдосконалення функціонування елементів інноваційної інфраструктури, що існує (технопарки, інфопорти, кластери). Їхня ефективна робота, спрямована на комерціалізацію інноваційних розробок, має визначатися, насамперед, продуманою державною політикою, що враховує громадську думку та іноземний досвід. Також чинником активізації інноваційних процесів має виступати реформування системи вищої освіти, у тому числі в напрямку більш тісного та плідного співробітництва з науковим та бізнесовим середовищем.

Існує безліч форм управління інноваціями на різних рівнях: від підрозділів корпорацій до держави, у цілому здатних у сучасних умовах реалізувати спеціальну економічну політику. Як і практично будь-яка політика, вона неоднакова в різних країнах, хоча й підпорядкована одній і тій самій меті: стимулюванню інноваційної активності й розвитку науково-технічного потенціалу.

Отже, актуальною проблемою є роль інноваційної політики в структурі державного регулювання економіки України, що визначаються особливостями інноваційного процесу як об'єкта керування. Основна маса інноваційних процесів реалізується приватними компаніями різного рівня й масштабу, і такі процеси виступають, зрозуміло, не як самостійна мета, а як засіб кращого вирішення виробничих і комерційних завдань компанії, що домагається високої прибутковості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема інноваційного регіонального розвитку є порівняно новою в державному управлінні, а тому малодослідженою як в Україні, так і поза її межами. Разом із тим упродовж останніх років у світі різко зростає кількість та якість теоретичних досліджень інноваційного регіонального розвитку. Розробляються нові інтерактивні моделі інноваційного процесу, теорії, зокрема регіональних інноваційних мереж та інноваційних систем, елементи методології, форми та методи державного регулювання інноваційного розвитку регіонів. Зокрема, вони розглядались у працях І. Ансоффа, А. Бузні, Л. Ледермана, М. Портера,

Б. Твісса, Й. Шумпетера та ін.

Широке відображення ця проблема знайшла у працях таких українських вчених, як О. Амоша, С. Біла, І. Бузько, Б. Данилишин, О. Дацій, М. Долішній, О. Лапко, М. Корецький, В. Корженко, Д. Кокурин, І. Лукінов, В. Мартиненко, Л. Мельник та ін. Проблемами інноваційного розвитку економіки займаються В. Александрова, А. Гальчинський, В. Геєць, Г. Андрощук, Ю. Бажал, В. Денисюк, А. Ніколаєв, В. Семиноженко та ін. Але, на наш погляд, питання саме правового забезпечення інноваційної діяльності ще не знайшли достатнього висвітлення в Україні.

Тому метою цієї статті є спроба вивчити ступінь правового забезпечення державного регулювання інновацій в Україні.

Законодавство України у сфері інноваційної діяльності базується на Конституції України і складається із законів України “Про інноваційну діяльність”, “Про інвестиційну діяльність”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” та інших законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини в цій сфері [7 – 11].

Узагалі, інноваційна діяльність в Україні регулюється близько 120 правовими актами. Важливу роль у стимулюванні інноваційних процесів відіграють деякі законодавчі акти, що безпосередньо не пов’язані з їхнім регулюванням. Зокрема, істотна роль у розвитку інноваційних процесів належить Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” та іншим законодавчим актам [7].

Інноваційне законодавство продовжує інтенсивно розвиватися. Зараз на стадії розробки знаходяться проекти таких законів, як “Про стимулювання розвитку інноваційної, наукової та науково-технічної діяльності вищих навчальних закладів України”, “Про особливості правового режиму майнових комплексів державних галузевих академій наук”, “Про трансфер технології” тощо.

Передбачається гармонізація інноваційного законодавства України з міжнародними угодами і конвенціями у сфері договірно-правового поля міжнародної науково-технологічної кооперації зі стратегічно важливими партнерами тощо.

У зв’язку зі вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) та вдосконаленням національного законодавства відповідно до законодавства Європейського Союзу особливого значення набуває здійснення моніторингу міжнародних стандартів та законодавства економічно розвинених країн у галузі інноваційної діяльності.

Велика роль у налагодженні правового механізму підтримки інноваційних процесів належить підзаконним актам (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та інших міністерств і відомств). До них, зокрема, належить Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України”, “Про невідкладні заходи щодо

виводу з кризового стану науково-технологічної сфери і створення умов для переходу економіки на інноваційну модель розвитку”.

Законодавче забезпечення інноваційного процесу відбувається двома напрямками, а саме: шляхом створення умов для інноваційної діяльності та вдосконалення конкретних напрямів її реалізації. Так, у згаданому Указі запропоновано Кабінету Міністрів України підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів “Про оцінку інтелектуальної власності”, “Про трансфер технологій”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні на період до 2015 року”.

У цьому ж документі внесено пропозиції щодо впровадження правового механізму диференційованого пільгового оподаткування підприємств залежно від рівня їхньої інноваційної активності, стимулювання науково-дослідних та дослідно-конструкторських установ і організацій до введення в господарський обіг нематеріальних активів, а також створення галузевих інноваційних фондів.

Слід зазначити, що в Україні, через відносну новизну категорії нематеріальних активів як об’єкта господарської діяльності, на підприємствах існують труднощі під час їхнього оцінювання і відображення в обліку. На жаль, відсутні єдині підходи до оцінки нематеріальних активів. В умовах же створення інноваційної інфраструктури нематеріальні активи (інтелектуальні ресурси) займають одне з провідних місць в активізації саме інноваційної діяльності підприємства. Важливо залучити наявну інтелектуальну власність в економічний обіг, що сприятиме виходу України на інноваційний шлях розвитку [4, с. 126 – 129].

Як свідчить аналіз, у чинному законодавстві закладено правову основу інноваційної діяльності. Чинне законодавство вже зараз надає широкі можливості для досягнення певних позитивних результатів. Зокрема, базові закони України “Про інноваційну діяльність” та “Про спеціальний режим інноваційної та інвестиційної діяльності технологічних парків” надають суттєві пільги підприємствам, що займаються інноваційною діяльністю.

Йдеться про податок на додану вартість, податок на прибуток підприємства, звільнення від ввізного мита при імпорті обладнання (названі податки разом становлять так званий бюджет розвитку підприємств). Сформовано передумови для створення й функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 р. У цьому документі визначено, що в основу діяльності названих підприємств має бути покладено договір, орієнтований на створення та впровадження конкурентоспроможної продукції тощо.

Проте в цілому говорити про досконалість створеної законодавчої бази поки ще зарано. У чинному законодавстві продовжує існувати багато суперечностей та прогалин, що заважають запровадженню та нормальному функціонуванню моделі інноваційного розвитку. Порушується один із головних принципів систематизації законодавства з питань інноваційної діяльності, згідно з яким закони та підзаконні акти мають надавати

узгодженість норм, цілісність предмета нормативного регулювання.

Не виконується й інший, не менш важливий принцип правового регулювання, згідно з яким нормативно-правова база інноваційної діяльності має бути стабільною. Адже найголовнішою передумовою ефективного розвитку інноваційного підприємства в Україні є надійна правова база її діяльності. Викликає занепокоєння і сам процес формування названої сфери діяльності. В умовах застосування інноваційної моделі розвитку законодавець має адекватно та швидко реагувати на динаміку змін у сфері нововведень. В Україні цей процес розвивається хаотично і дуже повільно [3, с. 30].

Так, згідно з положенням Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13 грудня 1991 р., для фінансового забезпечення проведення державної політики в науковій і науково-технічній діяльності, а також реалізації заходів, спрямованих на розвиток та використання досягнень науки в Україні, передбачено створення Державного інноваційного фонду (далі – фонд), “Положення” який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Згаданий Фонд було засновано лише через півроку, а саме 4 липня 1992 р. (постанова Кабінету Міністрів України № 368), але “Положення” про основні завдання та засади діяльності фонду більш-менш чітко окреслено в серпні 1995 р. (урядова постанова № 660). Через відсутність чітко визначених функцій та завдань Фонд працював малоефективно, що, звичайно, не могло задовольнити сподівання керівництва держави.

З метою підвищення ефективності діяльності цієї структури Кабінет Міністрів України розробив нову редакцію “Положення про Державний інноваційний фонд” (затверджене 2 березня 1998 р. постановою № 243) [4]. Проте інноваційна діяльність в Україні залишалась і надалі незадовільною (до речі, у загальному документі фактично не передбачалось суттєвих змін у питаннях організації його діяльності).

11 грудня 1999 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 2267, в якій визначив механізм фінансування діяльності названої структури та передбачив заходи, спрямовані на зміцнення її правового становища у структурі органів державної влади. Згідно з цією постановою Фонду запропоновано в місячний термін подати в установленому порядку до Кабінету Міністрів України проект Указу Президента України “Про положення про Державний фонд України”.

Проте буквально через чотири дні вийшов Указ Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”, згідно з яким названий Фонд було ліквідовано, а на його базі запропоновано створити державну небанківську установу, підпорядковану Міністерству освіти і науки України.

На виконання зазначеного Указу, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2000 р. № 654, створено Українську державну інноваційну компанію, яка постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1007 перейменована в Державну інноваційну

фінансово-кредитну установу (ДФКУ).

Засновником ДФКУ є держава в особі Кабінету Міністрів України. Установа підпорядковується Державному агентству з інвестицій та управління національними проектами України. ДФКУ має відділення в 16 регіонах України і володіє Українським банком реконструкції та розвитку. Метою діяльності ДФКУ є здійснення фінансової підтримки суб'єктів господарювання різних форм власності в межах державної інноваційної політики. Основні завдання ДФКУ такі:

- фінансування за рахунок власних та залучених коштів науково-технічних і маркетингових досліджень, конструкторсько-технологічних та інших проектних робіт, науково-технічного пошуку, інноваційних та інвестиційних проектів і програм, спрямованих на впровадження у виробництво прогресивних науково-технічних розробок і технологій, освоєння випуску нових видів продукції шляхом створення нових виробництв;

- фінансування заходів щодо розвитку інноваційної інфраструктури;

- залучення коштів, у тому числі іноземних, для фінансування науково-технічних і маркетингових досліджень, конструкторсько-технологічних та інших проектних робіт, науково-технічного пошуку, інноваційних та інвестиційних проектів і програм;

- розроблення та здійснення комплексу заходів передінвестиційного характеру;

- налагодження співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, урядовими та неурядовими організаціями іноземних держав з питань залучення фінансових ресурсів в економіку України і реалізація спільних інноваційних та інвестиційних проектів і програм.

Отже, Фонду не стало. Разом із тим Указ Президента України від 29 листопада 1996 р. “Про підпорядкування Державного інноваційного Фонду Міністерству України у справах науки і технології” (№ 1132/96) залишився чинним.

Фактично законодавча діяльність у напрямі стимулювання інноваційної діяльності в Україні розпочалась з 1996 р. [2, с. 22–23].

Суттєвим поштовхом до цього став процес становлення в Україні технопарків та інших інноваційних підприємств, діяльності яких вимагала чіткої регламентації та координації дій усіх організаційних елементів, що входили до їхнього складу.

Процес розгляду та прийняття законодавчих актів, спрямованих на регламентування інноваційної діяльності, незважаючи на пріоритетність останньої, постійно гальмується. Наприклад, Закон України “Про інноваційну діяльність” проходив стадію парламентського прийняття майже три з половиною роки [6, с. 3]. Будучи прийнятим Верховною Радою України, він двічі повертався до стін парламенту з пропозиціями Президента України на доопрацювання.

Постановою Кабінету Міністрів України “Питання української державної інноваційної компанії” (від 15 червня 2000 р. № 979)

відповідальність за проведення виставок, семінарів, конференцій, навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовку спеціалістів у сфері інноваційної діяльності; проведення рекламно-видавничої діяльності тощо було покладено на Українську державну інноваційну компанію (УДІК). З урахуванням важливості цього питання Кабінет Міністрів України також видав Постанову щодо формування в суспільстві усвідомлення виняткової ролі науки та інноваційної діяльності в соціально-економічному і національно-культурному відродженні (№ 138 від 15.03.2002 року).

Привертає увагу внутрішня неузгодженість норм безпосередньо в межах Закону України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні на період до 2015 року”. З одного боку, цей Закон надає Кабінету Міністрів України повноваження щодо порядку формування пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, а з іншого – своїми нормами детально регламентує названий процес.

Суттєвим недоліком, на нашу думку, слід вважати відсутність у названому законодавчому акті статті, в якій було б чітко сформульовано основні принципи визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні.

Через відсутність наукового підходу до законодавчої діяльності відносно вже прийнятих нормативно-правових актів доводиться в авральному порядку вносити необхідні зміни. Так, протягом трьох останніх років Кабінет Міністрів України прийняв п'ять постанов, метою яких було вдосконалення статусу УДІК.

Водночас, продовжують діяти нормативно-правові акти, норми яких явно застаріли. Як приклад можна навести чинний наказ Міністерства України у справах науки і технологій від 4 вересня 1997 р. № 246, яким затверджується “Положення про порядок передачі Міністерством України у справах науки і технологій для Державного інноваційного фонду завершених науково-технічних проектів з метою їх впровадження за рахунок коштів Державного інноваційного фонду. Як відомо, Міністерство України у справах науки і технологій та Зазначений Фонд вже давно не існують.

Отже, коли в чинному законодавстві йдеться про державну підтримку інновацій, завжди виникає питання, що ж мав на увазі законодавець. Не заперечуючи необхідність державної підтримки інноваційної діяльності, вважаємо, що така підтримка повинна мати різнорівневий характер.

Варто підкреслити також, що через відсутність чіткого визначення терміна “інновація” надання державної підтримки інноваційної діяльності у вигляді податкових пільг не дає бажаного результату. Очевидно, що зазначені в чинному законодавстві пільги не повинні поширюватися на всі види інновацій, а мають бути збережені тільки для реалізації інноваційних проектів, спрямованих на реалізацію обмеженого кола державних пріоритетів.

Термін “інноваційна діяльність” почав фігурувати у правому полі України набагато раніше, ніж термін “інновація”. У Законі України “Про

інвестиційну діяльність” [5] вона розглядається як “одна з форм інвестиційної діяльності, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу” (ст. 3). Запропоноване визначення не можна вважати вдалим. Розгляд інноваційної діяльності, як однієї з форм інвестиційної не повністю відображає суть вищезазначеного явища. Дійсно, інвестиційний та інноваційний процеси взаємопов’язані. Однак в основі інноваційної діяльності все ж таки лежить процес створення і освоєння нових технологій, що потребує фундаментальних досліджень, спрямованих на одержання нових знань про розвиток природи та суспільства безвідносно до їхнього конкретного використання.

В цьому контексті більш точним, на наш погляд, є визначення терміну “інноваційна діяльність” як сукупності практичних дій громадян, юридичних осіб у державі щодо реалізації інвестицій (ч. 1 ст. 2 Закону України “Про інвестиційну діяльність”) [5]. Згідно з положенням Закону “Про інноваційну діяльність”, названа діяльність має спрямовуватися на “використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг” (ст. 1) [6]. Разом із тим у теорії інноваційного менеджменту під інноваційною діяльністю розуміють підготовку, обґрунтування, освоєння нововведення та контроль його впровадження. Тобто йдеться про життєвий цикл інновації, що починається з виконання та розроблення ідеї в ході науково-дослідної діяльності, перетворення її на об’єкт інтелектуальної власності. Саме цей етап опинився поза межами предмета правового регулювання.

Термін “інноваційний проект”, упроваджений у національне законодавство Законом України “Про інноваційну діяльність” трактується як “комплект документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції” [6]. Після прийняття Закону України “Про інноваційну діяльність” необхідних змін до підзаконних актів внесено не було [6]. Як наслідок, у правовому полі України залишилось чинним інше визначення поняття “інноваційний проект”, а саме: це “комплект документів з комплексом заходів інвестиційного характеру, спрямованих на комерційне застосування науково-технічних розробок і нових технологій у виробництві або соціальній сфері” [6].

Згідно з чинним законодавством, термін “інноваційне підприємство” означає підприємство (об’єднання підприємств), що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70 % його загального обсягу продукції і (або) послуг.

Встановивши названий рівень, законодавець штучно обмежив коло підприємств, котрі правомочні зватися “інноваційними” (наприклад, як можна в ринкових умовах апріорі визначити вартість продукції, яка ще перебуває на стадії розробки?). Отже, інноваційні за суттю підприємства через термінологічну плутанину, що панує в чинному законодавстві України,

формально такими не вважається, а тому позбавлені можливості користуватися підтримкою з боку держави.

Підсумовуючи проведений аналіз законодавчої бази, можна дійти висновку, що до цього часу низка норм базових законів не діє в Україні через відсутність необхідних для їхньої реалізації підзаконних актів. Це, перш за все, стосується окремих положень Закону України “Про інноваційну діяльність” і пов’язано з тим, що Уряд до цього часу не створив і не прийняв необхідного пакета документів, що забезпечує їхнє (законів) функціонування [3, с.39]. Усе це потребує подальшої законодавчої роботи з удосконалення правового забезпечення інноваційної діяльності в Україні.

Список використаних джерел

1. Актуальні питання методології та практики науково – технологічної політики / за ред. Б. А. Малицького – К. : УкрІНТЕІ, 2007. – 204 с.
2. Александрова В. Економічні передумови інноваційної трансформації державних науково-технічних програм / В. Александрова // Економіст. – 2005. – № 4. – С. 22-25.
3. Державне регулювання інноваційної інфраструктури на регіональному рівні : монографія / [О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр, Я. В. Календжян та ін.] ; за заг. ред. А. О. Дегтяря. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 263 с.
4. Коваленко Н. Н. Учетный аспект формирования инновационных нематериальных активов // Теория и практика инновационного развития кооперативного образования и науки : тезисы докладов междунар. наук.-практ. конф. профессорско-преподавательского состава и аспирантов (Белгород, 14-16 апреля 2010 года). – Белгород : БУПК, 2010. – С. 126–129.
5. Закон України “Про інвестиційну діяльність” // ВВР України. – 1991. – № 49. – С. 151–159.
6. Закон України “Про інноваційну діяльність” від 4 лип. 2005 р. № 40-IV // Голос України. – 2005. – 9 серп. – С. 3.
7. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств ” від 22 травня 1997 р. № 283/97-ВР, зі змінами, внесеними згідно із законами, введеними протягом 1997 – 2001 рр. // ВВР України. – 1997. – № 27. – С. 181 ; Вісн. податкової служби України. – 2001. – № 1. – С. 5–7.
8. Закон України “Про податок на додану вартість” від 3 квіт. 1997 р. № 168/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 21 – С. 156 ; № 51. – С. 305 ; 1998. – № 10. – С. 37 ; № 14. – С. 55 ; № 18. – С. 95 ; № 33. – С. 224 ; № 36–37. – С. 244.
9. Закон України “Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні” від 16 січ. 2003 р. №433-IV, зі змінами і допов. // Офіц. веб-сайт Державного агентства України з інвестицій та інновацій. – Режим доступу : http://www.in.gov.ua/index.php?lang=ua&get=55&law_id=24.
10. Закон України “Про систему оподаткування” від 25 черв. 1991 р. № 1251-XII ВВР, зі змінами // Урядовий кур’єр. – 1997. – 20 червня. – С. 3–5.
11. Закон України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 р. № 1251-XII, зі змінами, внесеними згідно із Законами, введеними в 1991, 1994, 1996-2000 рр. // ВВР України. – 1997.

Deghtiar A. O., Kryukov O. I. Legal provision of government regulation of innovations in Ukraine.

The article analyses the problem of legal provision of government regulation of innovations in Ukraine. Particularities of legislation in innovation sphere as well as legal mechanism of innovative processes are examined.

Key words: innovative processes, legal provision, legal mechanism.

Дегтярь А. О., Крюков А. И. Правовое обеспечение государственного регулирования инноваций в Украине.

Проанализирована проблема правового обеспечения инновациями в Украине, рассматриваются особенности инновационного законодательства Украины, а также правового механизма инновационных процессов.

Ключевые слова: инновационные процессы, правовое обеспечение, правовой механизм.