

Шатило О.А.,
аспірант кафедри економічної політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено основні проблеми державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, серед яких: недосконале законодавство, розпорошеність повноважень, низький рівень державної фінансової підтримки визначеної сфери. Окрім того, відзначено негативну роль політичної нестабільності у зазначеному процесі.

Ключові слова: інноваційно-інвестиційна діяльність, інновації, нормативно-правова база, державна підтримка, державне регулювання.

Аннотация. В статье исследованы основные проблемы государственного регулирования инновационно-инвестиционной деятельности, среди которых: несовершенное законодательство, разпыленность полномочий, низкий уровень государственной финансовой поддержки данной сферы. Кроме того, отмечена негативная роль политической нестабильности в отмеченном процессе.

Ключевые слова: инновационно-инвестиционная деятельность, инновации, нормативно-правовая база, государственная поддержка, государственное регулирование.

Annotation. In the article explored basic problems of the state adjusting of innovative investment activity, among which: imperfect legislation, divided plenary powers, low level of state sponsorship of certain sphere. Also the negative role of political instability is marked in the noted process.

Key words: innovative investment activity, innovations, legal base, state support, state adjusting.

Постановка проблеми. Упровадження інноваційної моделі економічного зростання, за твердженням переважної більшості як вітчизняних, так і іноземних дослідників є запорукою успішної економічної інтеграції країни до глобального простору. У світовій практиці, лише країни, що успішно освоїли передові досягнення науки і техніки змогли зайняти достойну нішу у міжнародному поділі праці. Прикладом такої економічної політики є Південна Корея, Сінгапур, Тайвань, Гонконг – спеціальний адміністративний район Китаю, Індія, Індонезія, Бразилія, Китай та інші. Реалізація інноваційної політики пов'язана з іноземними інвестиціями, як джерелом надходження у країну новітніх технологій. Відтак, держави, котрі прагнуть до економічного зростання на інноваційній основі формують єдину інноваційно-інвестиційну політику, розглядаючи іноземні інвестиції не як ціль, а як засіб, за допомогою якого можливо підняти ефективність національної економіки до рівня розвинених країн світу, за рахунок упровадження інновацій.

В Україні, на відміну від наведених країн, за вісімнадцять років реформ так і не створено цілісної дієвої інноваційно-інвестиційної системи. Створювались, реорганізовувались і ліквідовувались державні органи, однак, сформуванню надійної інноваційної основи забезпечення економічного зростання так і не вдалось. Хоча, без перебільшення можна стверджувати, що держава мала чудові стартові умови, котрих не було в інших нових індустріальних країн – власну потужну науку і її зв'язок з виробництвом, що було втрачено.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Питання становлення інноваційно-інвестиційної сфери досліджені у працях вітчизняних дослідників А. Поручника, А. Сухорукова, Б. Губського, Б. Кваснюка, В. Бодрова, В. Гейця, В. Савчука, І. Розпутенка, Л. Антонюк, М. Герасимчука, Н. Чухрай, О. Задорожної, О. Колосова, С. Пирожкова, Ю. Бажала, Ю. Яковця; зарубіжних – Б. Лессера, Б. Твісса, Д. Дайкера, Д. Тідда, К. Мейера, П. Друкера Х. Рігса та багатьох інших. У дослідженнях перелічених авторів розкриваються питання розвитку інноваційно-інвестиційної сфери національної економіки як в розвинутих країнах, так і в країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні, визначаються основні аспекти інноваційного процесу.

Постановка завдання. Метою публікації є визначення основних проблем державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні та окреслення шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення стійкого розвитку на інноваційній основі вітчизняної економіки неможливе без створення дієвої інноваційно-інвестиційної системи. На перехідному етапі економічного розвитку, за твердженням багатьох дослідників, ключовим гравцем трансформаційних процесів, у тому числі і при формуванні інституційних умов інноваційно-інвестиційної діяльності має стати держава. Окрім того, необхідність державного втручання в економіку обґрунтована ще Д. Кейнсом у 30-х рр. ХХ ст., оскільки доведено, що ринковий механізм саморегулювання не в змозі подолати окремих проблем економічного розвитку, таких як циклічність, безробіття та ін. Наведену тезу підтверджує і голова Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти В. Полохало, котрий зазначив, що для України проблема формування інноваційної системи полягає не у тому, що хтось не розуміє чи заперечує корисність інновацій, а й у тому, що пряме перенесення неокласичних моделей, які розроблялися у високорозвинутих країнах світу та є адекватними лише до їхніх умов, у країнах з перехідною економікою, а Україна саме така, не досягає очікуваних результатів. Сучасна логіка інноваційного розвитку змінюється від позицій невтручання держави до активного державного стимулювання інноваційної діяльності на умовах державно-приватного партнерства. Державне регулювання принципово потрібно для розвитку навіть

найліберальнішої моделі економіки. Рузвельт, Ерхарт, Тетчер виводи свої країни з кризи з сильною державною владою, і сьогодні це теж робиться в багатьох країнах [10].

І. Розпутенко також опосередковано підтверджує наведену тезу щодо необхідності посилення ролі державного регулювання. У своїй праці «Забуття українців» автор стверджує, що реформи мають розроблятися у центрі, хоча реалізуватись на місцях, для чого потрібна політична воля [7].

На сучасному етапі, на наше переконання, проблеми державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності можна умовно розділити на такі елементи: недосконалість діючого законодавства; розпорошеність повноважень, у тому числі і регулятивних, між різними органами виконавчої влади; низький рівень державного фінансування інноваційної діяльності; нестабільність внутрішнього політичного середовища загалом. Відтак, розглянемо кожен елемент детальніше.

На даний час в Україні, за твердженням В. Полохала, прийнято і діє більше 1000 нормативно-правових актів у сфері забезпечення інноваційної діяльності [10], а якщо додати правові акти, що врегульовують питання безпосередньо інвестицій, вийде ще більше. Однак, проблемою є не наявність широкої правової основи інноваційно-інвестиційної діяльності, якраз це можна було б віднести до позитивних сторін, а її якість та практика дотримання. Наведемо приклад: у 2005 р., згідно Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» [1] було скасовано пільговий режим спеціальним економічним зонам (далі - СЕЗ), територіям пріоритетного розвитку (далі - ТПР) та технологічним паркам. Технопаркам пільги було поновлено приблизно через рік, а СЕЗ/ТПР – ні. Окрім того, не було надано жодної компенсації інвесторам, що реалізували інвестиційні проекти в межах спеціального податкового та митного режимів і, відповідно, понесли непередбачені збитки унаслідок зміни умов економічної діяльності, при тому, що у статті 18 Закону України «Про інвестиційну діяльність» зазначено: «у разі прийняття державними або іншими органами актів, що порушують права інвесторів і учасників інвестиційної діяльності, збитки, завдані суб'єктам інвестиційної діяльності, підлягають відшкодуванню у повному обсязі цими органами» [2]. Щонайменш парадоксальним є збереження СЕЗ/ТПР як територіально окресленої правової форми економічної діяльності, та продовження статистичного моніторингу реалізації інвестиційних проектів. Відтак, існує гостра необхідність у формуванні належної правової культури, законодавство повинно створювати умови реалізації інноваційно-інвестиційної діяльності відповідно до національних інтересів, а не обслуговувати суб'єктивні погляди окремих державних посадовців, навіть найвищого рівня. У свою чергу, дослідник Г. Гейер наводить напрямки удосконалення нормативно-правової основи інноваційної діяльності, серед

яких слід виділити доцільність упровадження пільгових банківських ставок при кредитуванні інноваційних підприємств та уточнення механізму визнання статусу інноваційного підприємства [6, с. 55], з чим ми погоджуємось. Однак, варто зазначити, що у сфері пільгового банківського кредитування інноваційної діяльності і здійснення у подальшому компенсацій банкам понесених збитків із державного бюджету, може утворитись сприятливе середовище для проведення різного роду махінацій, отож завчасно необхідно створити дієву систему контролю за проведенням такого роду операцій.

Наступним проблемним елементом державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності є розпорошеність повноважень між різними органами державної влади у зазначеній сфері. На даний час в Україні інноваційно-інвестиційною діяльністю займаються, без перебільшення всі і ніхто [10]. Дійсно, якщо проаналізувати завдання діяльності та повноваження, закладені у положеннях про те чи інше міністерство або ж відомство, можна знайти формулювання на кшталт: «бере участь у розробленні стратегії та механізму реалізації державної науково-технічної та інноваційної політики, підготовці пропозицій щодо визначення обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності» - Положення про Міністерство економіки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України (далі - КМУ) від 26.05.07 р. № 777; «визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектору економіки; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості» - Положення про Міністерство промислової політики України, затверджене постановою КМУ від 02.11.06 р. № 1538; «бере участь у формуванні та реалізації інноваційної, інвестиційної і соціальної політики у сільській місцевості; готує у межах своїх повноважень пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів інноваційно-інвестиційної діяльності у галузях агропромислового виробництва, розробляє організаційно-економічний механізм їх реалізації» - Положення про Міністерство аграрної політики України, затверджене постановою КМУ від 01.11.2006 р. № 1541 тощо. І це далеко не повний перелік «творців» і «провідників» державної інноваційно-інвестиційної політики. Для того, щоб об'єднати зусилля усіх інноваторів у сфері центральних органів виконавчої влади було навіть утворено Міжвідомчу раду з питань інвестицій та інноваційного розвитку (далі – Міжвідомча рада), до повноважень якої віднесено: підготовка пропозицій щодо формування державної інвестиційної та інноваційної політики, розроблення механізму її реалізації, зокрема на засадах державно-приватного партнерства; залучення приватних інвестицій в інноваційний розвиток економіки тощо [4]. Окрім того, варто зазначити, що рішення Міжвідомчої ради, згідно того ж таки Положення, прийняті в межах її компетенції, мають

рекомендаційний характер, тобто, ніякої реальної ваги вони не мали. Пізніше, Постановою КМУ від 19.03.08 р. № 207 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України», Міжвідомчу раду було ліквідовано. На райдужному фоні такої посиленої уваги усіх до проблем інноваційно-інвестиційної діяльності зовсім втрачається голос Державного агентства України з інвестицій та інновацій (далі - Держінвестицій), як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, рішення котрого, згідно Положення, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами [3]. Однак, міністерств та інших органів центральної виконавчої влади вони не стосуються. Відтак, може виникнути колізія, у разі, якщо декілька вищестоящих органів окреслять різні пріоритети інноваційного розвитку, які доведеться виконувати підпорядкованим структурам. Заради справедливості слід зазначити, що у Радянському Союзі існував Державний комітет з науки і техніки, рішення якого були обов'язковими для усіх [10].

Окрім того, частину функцій Держінвестицій, у царині проведення державної політики зі сприяння іноземному інвестуванню національної економіки передано новоствореному спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади – Національному агентству України з іноземних інвестицій та розвитку (далі - Укрзовнішінвест), основними завданнями якого є: сприяння реалізації проектів з іноземними інвестиціями; розроблення проектів та цільових планів інвестиційного розвитку територій; удосконалення нормативно-правової бази з питань іноземного інвестування [5]. Рішення щодо створення Укрзовнішінвесту для нас є абсолютно не зрозумілим, оскільки ним проводиться розмежування інноваційної та інвестиційної діяльності, і це при тому, що чи не кожен державний функціонер стверджує про необхідність розбудови національної економіки на інноваційній основі.

Черговим проблемним елементом державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності є недостатнє бюджетне фінансування зазначеної сфери. Так, у 2007 р. на фінансування інновацій було направлено 144,8 млн.грн., що склало 1,3% від загального обсягу коштів, спрямованих усіма суб'єктами на інноваційну діяльність. У 2006 р. та 2005 р. обсяги бюджетного фінансування були ще нижчими і склали 114,4 млн.грн. (1,9%) і 28,1млн.грн. (0,5%) відповідно [8].

До прикладу: за підсумками 2005 р. Польща за рахунок державного бюджету фінансувала 60,7% витрат на інноваційні дослідження, в той час як підприємства – 30,3%, у Чехії рівень бюджетної підтримки інноваційної діяльності був також достатньо високим (40,9%), а на підприємства

припадало 54,1% [9]. Ми переконані, що основну частину витрат, за умови ритмічної роботи економічної системи, мають нести підприємства, однак, держава, особливо на перехідному етапі, має взяти на себе значну частину витрат на інноваційну діяльність, тим самим підвищити рівень інвестиційної привабливості інноваційної сфери.

Валові видатки з державного бюджету на виконання наукових та науково-технічних робіт у 2007 р. склали 2,8 млрд.грн. [8], що склало 0,86% від валового внутрішнього продукту (далі - ВВП). Однак, варто зазначити, що на стартовому етапі реформ, Україна входила у групу країн з високим рівнем наукомісткості економіки. За твердженням Полохала В.І., у 1990 р. витрати на науку склали більше 3% від ВВП України. Такі ж показники мали тоді найрозвинутіші країни світу: Японія, США, Німеччина, Франція, Велика Британія. І хоч рівень технологічного розвитку вітчизняної економіки тоді був нижчий від зазначених країн, а значна частка продукції була неконкурентоспроможна на світових ринках, науковий потенціал використовувався недостатньо продуктивно все ж таки країна залишалася індустріально розвиненою, в структурі промислового виробництва основна частка належала машинобудуванню та металообробці [10].

На сьогодні провідні країни світу зберегли зазначені обсяги видатків на наукові дослідження. Так, Японія – 3,2% від ВВП, США – 3,1% Німеччина – 2,5%. Найбільші інвестиції в інноваційні дослідження здійснюють Швеція – 3,9% та Фінляндія – 3,4% [9], Україна ж спрямовує в наукові розробки значно менше у відсотковому відношенні і безнадійно відстає у абсолютному виразі інвестованих коштів.

І останнім елементом, однак, не найменш важливим є політична нестабільність у країні. Лише за умови забезпечення принаймні відносної спадковості проваджуваних реформ, на наше переконання, можливі системні зміни на краще. Вітчизняний, як і зарубіжний інвестор на сучасному етапі мають альтернативні джерела вкладення коштів у країнах з прозорішою та стабільнішою правовою системою, або ж, принаймні, розмістити у офшорних зонах до кращих часів.

Висновки. Отож, на даному етапі розвитку, в Україні існує ціла низка проблем, що знижують ефективність державного регулювання інноваційно-інвестиційною діяльністю, серед них можна виділити і недосконалість діючого законодавства, яке працює за принципом «не якістю, а кількістю», і надмірне бажання долучитись до розробки та упровадження державної інноваційно-інвестиційної політики чи не усіх органів центральної виконавчої влади, і скромні повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності – Держінвестицій, і розділення інноваційної та інвестиційної (у сфері залучення іноземних інвестицій) діяльності. Також, незадовільним є рівень державної фінансової підтримки інноваційної

діяльності. Узагальнюючим елементом, на наше переконання, усього переліченого, є політична нестабільність, котра не дає можливості оперативного реагування на окреслені проблеми. Відтак, лише наповнивши реальними повноваженнями один уповноважений орган та забезпечивши достатній рівень державної фінансової підтримки інноваційно-інвестиційної діяльності можна очікувати на певні суттєві зрушення у зазначеній сфері.

Використані джерела інформації:

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25.03.2005 р. № 2505-IV.
2. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. № 1560-XII.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державного агентства України з інвестицій та інновацій» від 16.05.07 р. № 749.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої ради з питань інвестицій та інноваційного розвитку» від 07.03.07 р. № 424.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку» від 28.01.09 р. № 48.
6. Гейер Г.В. Основные направления совершенствования законодательства Украины в сфере инновационной деятельности / Г.В. Гейер // Економіка та право. – 2008. - № 2. – С. 50-55.
7. Розпутенко І.В. Забуття українців / І.В. Розпутенко. – Київ: «К.І.С.». – 2008. – 180 с.
8. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Євростат: [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
10. Парламентські слухання «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів»: [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm.

Рецензент: Розпутенко І.В., д. держ. упр., професор.