



*Сорочинський Ю.В.,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького інституту регіонального
управління та права*

ІННОВАЦІЙНИЙ ПРОЕКТ

Управління має своєю метою ефективно і планомірно використання всіх технічних, економічних, організаційних та соціальних можливостей для досягнення мети діяльності.

Зміст державного управління інноваційною діяльністю полягає у створенні належних умов для досягнення цілей інноваційного розвитку держави, реалізації державної інноваційної політики, створенні правових основ діяльності суб'єктів інноваційної діяльності у визначених організаційно-правових формах, стимулюванні інновацій в усіх сферах суспільного життя. На думку Н.М. Мироненко, форми управлінської діяльності практично виступають формами реалізації функцій і методів управління¹.

Комплексний міжгалузевий характер інноваційної діяльності дозволяє нам виділити специфічні організаційно-правові форми здійснення інноваційної діяльності: інноваційні програми та інноваційні проекти. Питання інноваційних програм як форм практичної реалізації інноваційної діяльності і, зокрема, такої її складової, як науково-технічної діяльності, віднайшло широке розкриття в науковій літературі. Питанням змісту програм як форм управлінської діяльності присвячувалась увага в роботах Г.А. Джавадова, Є.Б. Кубко, В.Б. Авер'янова, В.В. Цветкова, Н.М. Мироненко, М.В. Онищука.

При аналізі сукупності цільових комплексних програм виявляються дві виразні тенденції. З однієї сторони, існування програм обумовлено потребами економічного розвитку та змістом функціонування господарського механізму. З іншої – цільові комплексні програми здійснюють обернений вплив на основні параметри господарського механізму і головним чином на його цільову спрямованість, а також формують в певній мірі стратегію народногосподарського комплексу на перспективу².

Організаційно-правові форми створення та використання інновацій є засобом відображення організації процесів взаємозв'язку фундаментальних та прикладних досліджень, розробки наукових та технічних ідей, підготування виробництва нової техніки та власне її виробництва, використання науково-технічних досягнень. Організаційно-правові форми створення та використання інновацій можуть, тим самим, являти собою зовнішній прояв всього інноваційного процесу і окремих його стадій. Залежно від того, що є об'єктом в конкретній системі управління, відбувається відповідне відображення змісту цієї системи в тій чи іншій організаційно-правовій формі³. Як організаційно-правові форми створення та використання інновацій цільової орієнтації слід розглядати не лише спеціальні цільові програми всіх рівнів, але й цільові програми, що функціонують у інших сферах державного управління, оскільки практично кожна з них містить розділ, що передбачає завдання по освоєнню, промислового виробництва та застосуванню об'єктів нової техніки.

¹ Мироненко Н.М. Правовые проблемы государственного управления НТП в промышленности. – К., 1992. – С. 94.

² Аверьянов В.Б. XXVII съезд КПСС и организационно-правовые вопросы ускорения научно-технического прогресса в промышленности. – К., 1988. – С. 118-119.



Всім організаційно-правовим формам створення та використання інновацій цільової орієнтації притаманні, як правило, такі загальні риси: в основі їх формування лежить реально поставлена (визначена) соціальна проблема, що носить комплексний міжгалузевий (галузевий) характер, і яка потребує для свого вирішення зусиль різних учасників, вказана проблема не може бути вирішена інакше, ніж із застосуванням цільових засобів; створюється спеціальна структура суб'єкта управління, що володіє обмеженою адміністративною правосуб'єктністю, об'єктом управління виступає діяльність колективів, що мають різну предметну та технологічну спеціалізацію, різну функціональну, відомчу підпорядкованість, що узгоджується в межах конкретних організаційно-правових форм за строками, виконавцями, ресурсами та результатами; організаційно-правові форми опосередковують декілька стадій науково-технічного циклу⁴.

Таким чином, інноваційні програми – це одна з форм реалізації державного управління у сфері інноваційної діяльності, суть якої полягає у поєднанні в одному інтегрованому комплексному документі всіх питань реалізації конкретної інноваційної стратегії.

Другою формою здійснення інноваційної діяльності, яка набуває все більш широкого розповсюдження в сучасних умовах, є інноваційний проект.

Основна відмінність інноваційного проекту від інноваційної програми полягає в тому, що інноваційний проект містить в собі заходи по реалізації конкретно розробленої та визначеної інновації, в той час як інноваційна програма може містити в собі низку інноваційних проектів. Тобто інноваційний проект умовно можна визначити як первісну клітину (“цеглину”) інноваційної програми. Метою цієї статті є аналіз правового статусу інноваційного проекту як форми здійснення інноваційної діяльності. Потреба в такому дослідженні полягає в тому, що в умовах проголошеної в Україні концепції інноваційного розвитку держави реалізація такої концепції неможлива без удосконалення механізму державного управління інноваційною діяльністю. Одним із елементів інноваційної діяльності і виступає інноваційний проект.

Необхідність правового визначення інноваційного проекту як організаційно-правової форми здійснення інноваційної діяльності полягає в тому, що саме зміст інноваційного проекту формує зміст програми і без правильного розуміння проекту як головного елементу складного системного явища – програми - неможливо здійснювати ефективне управління інноваційною програмою зокрема та інноваційною діяльністю взагалі.

В юридичній літературі практично не здійснювалось дослідження проблеми розуміння та змісту інноваційних проектів. Соціально-економічні, організаційно-управлінські, інвестиційні та фінансові проблеми організації інноваційних процесів, питання інформаційного забезпечення їх проходження відображено у публікаціях І.Я. Гришина, М. Іонцова, І. Колота, О.А. Лебедевої, Г.І. Мостового, С. Покропівного, Д.М. Стеценка, В.Є. Шукшунова, Ю. Яківця, І.А. Бланка, Р.А. Фатхутдінова, П.М. Завліна, І.І. Мазура, В.Д. Шапиро, А.М. Власової, Н.В. Краснокутської. Переважно такі дослідження відбуваються в галузі економічних наук та менеджменту. Окремі правові питання інноваційної діяльності та інноваційних проектів висвітлювались в роботах Г.О. Андрощука, Є.Б. Кубко, Н.М. Мироненко, Ю.М. Бажала.

³ Мироненко Н.М. Правовые проблемы государственного управления НТП в промышленности. – К., 1992. – С. 97.

⁴ Основы инновационного менеджмента: Теория и практика: Учебное пособие. / Под ред. П.Н. Завліна и др. – М.: Экономика, 2000. – С. 103



Відсутність окремих наукових досліджень в цьому напрямку пояснюється, на нашу думку, тим, що з однієї сторони, не виникало практичної потреби у такому дослідженні, а з другої сторони також і тим, що практичні дослідження правового розуміння безпосередньо інноваційної діяльності були започатковані в Україні відносно недавно. А тому говорити про повне та комплексне дослідження всіх аспектів проблеми ще рано. Саме тому ми вважаємо за потрібне здійснити більш детальний розгляд такої організаційно-правової форми здійснення інноваційної діяльності як інноваційного проекту.

Категорія “проект” відрізняється від категорії “програма” тим, що проект є однократним, в той час як програма може мати певну циклічність свого розвитку та існування. Проект як організаційна форма інноваційної діяльності існує стільки, скільки необхідно для отримання кінцевого результату.

Сама категорія “проект” може бути визначена як цілеспрямоване, завчасно оброблене та заплановане створення або модернізація фізичних об’єктів, технологічних процесів, технічної та організаційної документації для них, матеріальних, фінансових, трудових та інших ресурсів, а також управлінських рішень та заходів по їх виконанню⁵.

Категорія “інноваційний проект” може бути розглянута в двох ракурсах:

1. як організаційно-правова форма управління інноваційною діяльністю;
2. як комплект документів.

Інноваційний проект як організаційно-правова форма здійснення управління інноваційною діяльністю полягає у комплексному та системному поєднанні всіх складових елементів інноваційної діяльності в одне ціле для досягнення поставлених цілей, у здійсненні практичних дій учасниками проекту для досягнення поставлених цілей (використання та розповсюдження інновацій). Такі дії здійснюються людьми і отримали назву інноваційної діяльності.

Інноваційний проект являє собою не лише організаційну форму здійснення інноваційної діяльності, але і є безпосередньою формою зберігання інформації про інноваційний проект. Інформація зберігається у формі документів. Тому інноваційний проект також є і комплектом документів, в якому відображені основні цілі, завдання, задіяні ресурси для досягнення таких цілей, визначені основні види робіт, які повинні бути здійснені для цього, а також інша інформація, необхідна для практичного виконання проекту.

Вказаний розподіл розуміння категорії “інноваційний проект” дозволяє розглядати її в широкому та у вузькому значенні. Широке розуміння інноваційного проекту включає в себе розробку та здійснення в організованому порядку заходів по реалізації інновацій. Вузький підхід до розуміння категорії “інноваційний проект” охоплює лише комплект документів, який фіксує перелік всіх заходів та ресурсів, необхідних для реалізації інновацій. Такий комплект документів є обов’язковою умовою наступної практичної реалізації проекту.

Тобто широкий підхід вказує на динамічний характер, в той час, як вузький підхід - на статичний характер категорії “інноваційний проект”. І залежно від того, яким чином характеризується такий проект, застосовується або широкий, або вузький підхід.

Чинне законодавство дає такі визначення інноваційного проекту. Закон України “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” визначає інноваційний проект технологічного парку як комплект документів, який включає опис взаємопов’язаних заходів технологічного парку, його учасників, дочірніх і спільних підприємств,

⁵ Мазур І.І., Шапиро В.Д. Управление проектами / Под ред. І.І. Мазура и В.Д. Шапиро. – М.: Высшая школа, 2001. – С. 28.



співвиконавців та виробників продукції щодо проведення наукових досліджень, технічного, технологічного, конструкторського проектування, випуску дослідних партій та виробництва інноваційної продукції, а також щодо фінансового, кадрового, маркетингового та комерційного забезпечення виробничого впровадження нових товарів та надання послуг.

Закон України “Про інноваційну діяльність” визначає інноваційний проект 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.

Як бачимо, законодавець в обох випадках пішов шляхом визначення інноваційного проекту лише як комплексу документів. Таке визначення, на нашу думку, дещо звужує фактичне розуміння інноваційного проекту, оскільки сам зміст визначення говорить не тільки про документи, але й про взаємодію учасників інноваційної діяльності, тобто містить динамічну складову (“взаємопов’язаних заходів технологічного парку, його учасників, дочірніх і спільних підприємств, співвиконавців та виробників продукції”, “процедуру і комплекс усіх необхідних заходів”), про здійснення певних заходів для його реалізації (“проведення наукових досліджень, технічного, технологічного, конструкторського проектування, випуску дослідних партій та виробництва інноваційної продукції”, “процедуру і комплекс усіх необхідних заходів”). Тому зміст поняття інноваційного проекту фактично ширший за комплект документів.

В законодавстві України існували та існують інші визначення інноваційного проекту. Інноваційний проект в Постанові Кабінету Міністрів України №1242 від 6 серпня 1998 року “Про затвердження порядку формування та використання коштів Державного інноваційного фонду” розумівся як комплекс взаємопов’язаних заходів інвестиційного характеру, спрямованих на комерційне застосування науково-технічних розробок, освоєння нових видів продукції, послуг, впровадження новітніх технологій.

Відповідно до Положення про формування та використання коштів Української державної інноваційної компанії (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 593 від 28 травня 2001 року) інноваційний проект – це комплект документів з комплексом заходів інвестиційного характеру, спрямованих на комерційне застосування науково-технічних розробок і нових технологій у виробництві або соціальній сфері.

Як бачимо останні визначення практично тотожні. Єдина принципова відмінність полягає в тому, що в першому випадку – це комплекс заходів, які оформляються у вигляді формалізованого опису. Переважним є зміст, а форма лише дозволяє більш повно описати такий зміст. В іншому випадку, інноваційний проект - це комплект документів. Тобто форма передує змісту.

На нашу думку, більш правильним є перший підхід, який дозволяє повно та об’єктивно розкрити всі необхідні заходи для реалізації поставленої мети. Форма в цьому випадку не повинна виступати визначальним елементом для розуміння інноваційного проекту.

Тому на підставі проведеного аналізу поняття інноваційний проект запропонуємо власне визначення цього поняття. Під інноваційним проектом ми розуміємо комплекс взаємопов’язаних заходів, спрямованих на розробку, використання та розповсюдження інноваційної продукції з метою досягнення певного соціального чи економічного ефекту.

В сучасних умовах інноваційний проект як елемент інноваційної програми має декілька особливостей. Перша особливість інноваційного проекту полягає в тому, що він забезпечує функціонування та практичну реалізацію інноваційної програми. Реалізація кожного інноваційного проекту, досягнення поставлених перед ним цілей здійснюється із використанням передбачених та наявних ресурсів: наукового потенціалу, що використовується для розв’язання проблеми; матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів, науково-технічної та іншої інформації.



Друга особливість полягає в тому, що інноваційний проект як організаційна форма має на меті об'єднання всіх ресурсів для досягнення поставлених перед проектом цілей. Цілі інноваційного проекту визначаються цілями інноваційної програми. В результаті побудови дерева цілей при розробці інноваційної програми досягнення кожної окремої цілі забезпечується шляхом практичної реалізації інноваційного проекту.

Таким чином, будь-який інноваційний проект покликаний реалізувати окрему ціль інноваційної програми, а реалізація всіх цілей (тобто виконання всіх проектів) відповідно призведе до виконання інноваційної програми. Проте таке досягнення цілей в ході як реалізації окремого інноваційного проекту, так і інноваційної програми, забезпечується шляхом конкретної діяльності людей. Цільова орієнтація проекту вимагає здійснення управління діяльністю людей. А діяльність людей, їх колективів в ході практичної реалізації інноваційного проекту потребує управління, в тому числі і державного.

Об'єктом державного управління інноваційним проектом виступає якраз сукупність певних видів діяльності людей, які послідовно змінюють один одного для досягнення поставлених цілей. Такі види діяльності є взаємопов'язаними і чітко визначеними. Формою опису такої діяльності є роботи, які необхідно практично виконати в ході здійснення інноваційного проекту. Роботи також мають свою власну структуру, яку називають "деревом робіт". Якщо "дерево цілей" визначає необхідні засоби досягнення цілей проекту, то комплекс заходів ("дерево робіт") повинен визначати шляхи і способи отримання таких засобів⁶.

Крім постановки цілей та визначення системи заходів по реалізації проекту, необхідна побудова системи організації виконання інноваційного проекту. Побудова такої системи полягає у створенні належним чином організованої та взаємопов'язаної за цілями, засобами, ресурсами організаційної структури реалізації проекту. В залежності від складності інноваційного проекту організаційна структура та система взаємовідносин між учасниками проекту матиме свої особливості.

Одним із найбільш розповсюджених у світовій практиці є організаційна структура управління проектами, суть якої зводиться до того, що виділяється окрема так звана "виділена організаційна структура" яка і покликана здійснювати безпосереднє управління реалізацією інноваційного проекту.

З урахуванням зробленого аналізу поняття інноваційного проекту спробуємо сформулювати основні напрямки державного управління інноваційними проектами. Вказану проблему необхідно, на наш погляд, дослідити в двох ракурсах, а саме в залежності від того, хто виступає ініціатором реалізації інноваційного проекту. Перший полягає в тому, що ініціатором розробки та реалізації інноваційного проекту виступають колективи людей, які безпосередньо здійснюють інноваційну діяльність. Другий – ініціатором інноваційного проекту та подальшої його реалізації виступають органи державної влади.

В першому ракурсі розробка та подальша практична реалізація інноваційного проекту здійснюється в рамках правового поля, яке створено в державі. А це вимагає використання суб'єктами інноваційного проекту тих механізмів державного регулювання інноваційної діяльності, які створені та використовуються в державі. В такому випадку державне управління інноваційним проектом може бути зведене до визначених законодавством меж, методів, способів державного стимулювання інноваційної діяльності, фінансування, інформаційного

⁶ Основы инновационного менеджмента: Теория и практика: Учебное пособие. / Под ред. П.Н. Завлина и др. - М.: Экономика, 2000. – С. 413.



ресурсного забезпечення, організації та координації інноваційної діяльності. Використання інших форм державного управління таким інноваційним проектом можливе лише у випадку, коли органи влади визнають такий проект стратегічним для держави і таким, що потребуватиме окремого спеціального державного втручання. Інакше зміст державного управління інноваційним проектом не буде якимось чином відокремлюватись.

У випадку, коли ініціатором розробки та реалізації інноваційного проекту виступають органи державної влади, управління інноваційним проектом матиме, на нашу думку, певні особливості. Це, зокрема, проявиться в тому, що управління носитиме найбільш стимулюючий характер з точки зору держави. Таке стимулювання проявлятиметься у фінансуванні за рахунок коштів державного бюджету та державних інноваційних фондів витрат по здійсненню проекту, у наданні переважного доступу до державних ресурсів, наданні іншого роду преференцій та пільг виконавцям інноваційного проекту. В такому випадку можна навіть стверджувати про певного роду дискримінацію в реалізації проектів. Проте така дискримінація носить умовний характер. Держава визначає свої пріоритети та найбільш вагомий та суттєвий для держави напрям розвитку. Зокрема, це відбувається на рівні прийняття окремих законів. Підтвердженням цього є Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”. Ці напрями вимагають додаткових зусиль, і без державного втручання їх освоєння буде неефективним, або, навіть, і взагалі не відбудеться. Тому надання певних переваг носить виправданий характер і не містить в собі порушень прав інших учасників інноваційної діяльності.

Ще однією причиною, яка, на нашу думку, дає підстави говорити про інноваційний проект як окрему особливу організаційно-правову форму здійснення інноваційної діяльності, є проблема відслідковування результатів реалізації проекту. Багатогалузева, багатогранна за змістом інноваційна програма містить в собі безліч результатів, на досягнення яких і спрямована інноваційна діяльність людей. Інноваційний проект, виступаючи більш конкретно звуженою формою управління інноваційною діяльністю, дозволяє більш чітко простежити конкретні результати такої діяльності.

Акцентування на результатах інноваційного проекту є абсолютно логічним, тому що інноваційна діяльність має на меті досягнення певного ефекту: соціального, економічного. Проект повинен мати певну ефективність, яка залежно від того, які критерії покладені в основу її визначення, відображатиме відповідність проекту цілям, що ставились перед проектом. Уніфікація критеріїв ефективності інноваційного проекту з боку держави дасть можливість більш ефективно здійснювати управління інноваційною діяльністю. З другої сторони, наявність таких критеріїв дозволить чітко та однозначно оцінити результати втілення інноваційного проекту. Необхідність такої оцінки випливає із проблем оподаткування результатів інноваційної діяльності.

Запропонована в Законі України “Про інноваційну діяльність” концепція податкового стимулювання інноваційної діяльності шляхом зменшення ставок оподаткування, на перший погляд, є прогресивною. Проте при більш поглибленому аналізі цієї проблеми ми стикаємось із наступним. Інноваційна діяльність, як відомо, носить досить ризиковий характер. Саме тому її здійснення повинно відбуватись із урахуванням ступеня ризику та управління такими ризиками.

Однією із розповсюджених форм управління ризиками є широко використовувана фінансовою наукою концепція диверсифікації напрямків діяльності, суть якої зводиться до одночасного використання високо ризикових та помірковано ризикових проектів. Диверсифікація дозволить забезпечити збереження існування діяльності, навіть у тому випадку, коли негативний результат високо ризикового проекту за інших умов призвів би до банкрутства інноваційного підприємства. А тому акцентування уваги виключно на інноваційних проектах призводить до концентрації в одному підприємстві лише ризикових доходів, які, крім того, що



потребують значних фінансових та матеріальних вкладень, ще й не завжди можуть призвести до досягнення поставлених результатів. Відповідно це не дасть можливості повернути запозичені ресурси, сплатити кошти за користування майном, ресурсами та інше.

Абсолютно логічним в такій ситуації є поєднання поруч із інноваційними проектами інших проектів та видів робіт, які зможуть забезпечити реалізацію інноваційного проекту: промислове виробництво, надання послуг та інше. Їх частка в загальному обсязі діяльності підприємства може коливатись. А тому законодавче визначення частки доходів від інноваційної діяльності на рівні не нижче 70% призводитиме або до відмови від здійснення інноваційної діяльності, або до використання цієї норми для ухилення від сплати податків підприємствами, які не здійснюють реальної інноваційної діяльності.

Саме тому нам вбачається більш доцільним та ефективним оподаткування за пільговою ставкою доходів від конкретного інноваційного проекту, незалежно від того, яку частку інноваційні проекти займають у загальному обсязі діяльності інноваційного підприємства. А для реального втілення цієї норми потрібна реєстрація інноваційних проектів. Лише зареєстровані проекти матимуть право на пільгове оподаткування. Таким чином, це забезпечить не лише стимулювання інноваційної діяльності, але й у той же час адресність надання пільг з оподаткування.

Таким чином, інноваційний проект як одна із організаційно-правових форм управління інноваційною діяльністю дозволяє здійснювати більш практичне та ефективне державне управління інноваційною діяльністю, містить в собі всі суттєві елементи інноваційної діяльності, і за його допомогою можливе практичне втілення державної політики стимулювання інноваційного розвитку та безпосередня реалізація інноваційної політики. Використання результатів дослідження категорії інноваційного проекту буде нами здійснено в подальшому для розробки питань удосконалення форм і методів державного управління інноваційною діяльністю.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління та права (протокол № 6 від 14 січня 2004 року)

