

**І.В. Паризький, канд. юрид. наук, доцент
Національна академія управління**

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто діючі нормативно-правові та законодавчі акти, що регулюють інноваційну та науково-технологічну діяльність в Україні відповідно до встановленої державою політики інноваційного розвитку. Проаналізовано основні законодавчі норми прямого та опосередкованого регулювання інноваційно-технологічного розвитку. Визначено ключові проблеми та перспективи удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління прогресивним розвитком економіки України.

Ключові слова: державне управління, інноваційно-технологічний розвиток, інноваційна діяльність, нормативно-правове забезпечення, методи державного регулювання.

Постановка проблеми. Відповідно нової парадигми економічного зростання, яка базується на використанні нових знань та інновацій як основних ресурсів виробництва, Україна з метою зміцнення національної економіки теж повинна переорієнтуватися із традиційних галузей господарювання на високотехнологічні. Тому для інноваційного розвитку країни потрібно створити сприятливе середовище, яке повинно бути чітко врегульоване і функціонувати у межах встановлених законодавством рамок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регулювання інноваційного розвитку економіки привертають дедалі більшу увагу науковців, які особливу увагу приділяють питанням законодавчого регулювання інноваційної діяльності. У цьому напрямку плідно працюють такі українські вчені як Ю. Андрійчук, О. Бойко, А. Гальчинський, П. Микитюк, Б. Сенів, Ю. Ульяновченко, О. Винокурова та інші. Проте значна частина робіт цих учених здебільшого присвячена вирішенню окремих аспектів формування інноваційної політики держави.

Формулювання цілей статті. Незважаючи на цінність проведених досліджень, проблеми нормативно-правового забезпечення державного регулювання інноваційно-технологічного розвитку економіки країни залишились висвітлені не повністю. Тому мета статті полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та формуванні окремих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового поля механізму державного регулювання розвитку економіки України.

Виклад основного матеріалу. Першим нормативним актом, який регламентував інноваційну діяльність в країні, є Конституція України. Відповідно до статті 54, держава гарантує громадянам свободу наукової, технічної та інших видів творчої діяльності, захист інтелектуальної власності, авторських прав, а стаття 116 передбачає, що Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, а також забезпечує здійснення економічної політики у сфері освіти, науки і культури [4]. Хоча у цьому документі поверхового окреслено основні сфери можливої інноваційно-технологічно практики та обов'язки контролюючих органів.

Конкретні пріоритети розвитку економіки України за інноваційною моделлю були проголошені в Угоді про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та Україною від 1 березня 1998 року та прописані у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, яка набула чинності після затвердження Указом Президента України, 11 червня 1998 року № 615/1998 [5]. Згідно з цими документами ключовим для розвитку України стало створення та розповсюдження інновацій, розвиток наукових, економічних та законодавчих засад становлення інноваційної моделі розвитку з метою сприяння зміцнення авторитету держави на світовій арені.

Наступним кроком на шляху інноваційного розвитку України було прийняття у 1999 р. Верховною Радою України «Концепції науково-технічного та інноваційного розвитку України» [6], яка визначає основні цілі, пріоритетні напрями та принципи державної науково-технічної політики, механізми прискореного інноваційного розвитку, орієнтири структурного формування науково-технологічного потенціалу та його ресурсного забезпечення. Крім того, вона окреслює норми взаємовідносин між державою та суб'єктами інноваційної та науково-технологічної діяльності, які ґрунтуються на необхідності пріоритетної державної підтримки науки, технологій та інновацій як джерела економічного

зростання. Передбачається, що дія Концепції триватиме на період повної стабілізації економіки та досягнення постійного її розвитку. На жаль, зважаючи на нестабільність і диспропорцію інноваційного розвитку основних галузей економіки країни, можна припустити, що даний нормативний документ матиме необмежений термін дії.

Починаючи з 2000-их рр., держава здійснювала прямий вплив на інноваційний розвиток шляхом прийняття ряду законодавчих актів, у яких визначала стратегічні завдання і пріоритети такого процесу, розробляла концептуальні засади інноваційної політики, впроваджувала державні програми та виділяла необхідне фінансове забезпечення для їх реалізації. Щоб зрозуміти політику держави у цій сфері, зосередимося лише на найголовніших, на наш погляд, нормативно-правових актах.

Основним законом при цьому є ЗУ «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 року [7], у якому визначено правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлено форми її стимулювання з метою підтримки розвитку економіки України на основі інноваційних змін.

У цьому законі вперше було встановлено поняття «інновації» та «інноваційна діяльність», що й стало відправною точкою безпосереднього правового підґрунтя для розвитку національної економіки інноваційним шляхом.

Інші законодавчі акти можна вважати своєрідним доповненням до попереднього, адже вони фактично врегульовують специфічні сфери реалізації інноваційної політики держави, базові аспекти якої прописані у ЗУ «Про інноваційну діяльність».

Зокрема, Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [8] встановлює правові, економічні, організаційні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в державі, які повинні були б зобов'язувати органи виконавчої влади всіх рівнів сприяти виконанню робіт, спрямованих на їх реалізацію, а також на концентрацію фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів регіонів [9]. Що стосується принципів функціонування та розвитку науково-технологічної сфери, без якої неможливе створення, тестування та апробація інноваційних розробок, то Верховною Радою у 2003 році було прийнято Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [10], який визначає організаційні, правові та фінансові параметри її здійснення.

Як ще один спосіб безпосереднього регулювання інноваційної політики є стимулювання державою формування в Україні інноваційної інфраструктури. Так, у червні 2007 року Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008–2012 роки» [11, с. 440], згідно з якою передбачається розбудова інноваційної інфраструктури із забезпеченням необхідного фінансового та науково-технологічного супроводу.

Відповідно, у рамках дії цієї програми виникла необхідність формування нормативної бази для створення технологічних парків, як одних із найтипівіших структур такої інфраструктури. Зважаючи на це, було прийнято Закон України «Про технологічні парки» [12]. Він регулює правові, економічні, організаційні відносини, пов'язані із створенням та функціонуванням наукових парків, і спрямований на інтенсифікацію процесів розроблення, впровадження, виробництва інноваційних продуктів та інноваційної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Більше того, в Україні був створений технологічний парк, заснований на базі Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Його діяльність регулюється ЗУ «Про науковий парк „Київська політехніка”» [13]. Разом з тим, фінансово-економічні питання функціонування технологічних парків прописані у ЗУ «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» [14].

На жаль, наявність перелічених законів не сприяла активному інноваційному прориву країни, хоча й правові межі науково-технологічної та новаторської діяльності були визначені. Тому, як чергова спроба мотивувати державні установи та суб'єктів господарювання до створення інновацій, у 2010 р. було розроблено «Стратегію інноваційного розвитку України на 2010–2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів» [15], а 2012 р. – Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності України на період до 2015 року» [16]. Їх метою було забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки завдяки концентрації ресурсів держави та зосередження їх на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва (визначено галузі, які повинні оновлюватися першочергово), а також на підвищення за рахунок цього конкурентоспроможності вітчизняної продукції не лише на внутрішньому, а на зовнішньому ринках.

Опосередкований метод регулювання інноваційно-технологічного прогресу в Україні теж має нормативно-правове підґрунтя. На нашу думку, найважливішим питанням при цьому є забезпечення прав інтелектуальної власності, адже це інструмент може як сприяти інноваційній роботі, так і гальмувати процес створення новаторських розробок, коли авторські права не захищені. Тому, для забезпечення недоторканості інтелектуальної власності прийняли ЗУ «Про авторське право і суміжні права» [17]. До того ж, суспільні відносини у цій сфері також регулює Цивільний Кодекс України (глава IV «Право інтелектуальної власності») [18].

Однак з боку держави спостерігаються і позитивні зрушення у сфері регулювання інноваційно-технологічного розвитку економіки України – здійснення венчурного фінансування. Як основу для функціонування венчурних фондів, у 2008 році було розроблено проекти Законів України «Про венчурні фонди інноваційного розвитку» та «Про венчурні інвестиційні компанії». Це стало спробою визначити правові засади створення нового фінансового інструменту, який би спрямував інвестиційні потоки на інноваційний розвиток пріоритетних секторів економіки. Передбачалося, що венчурна інвестиційна компанія інноваційного розвитку здійснює інвестування в інноваційні програми і проекти; нові знання та інтелектуальні продукти; виробниче обладнання й процеси; інфраструктуру виробництва та підприємництва [19].

Держава також веде непряме втручання в хід інноваційної діяльності різних суб'єктів, надаючи їм можливості для партнерства та пошуку фінансово-економічних ресурсів, необхідних для реалізації новаторських проектів. Насамперед це питання контролює Закон України «Про державно-приватне партнерство» [20] від 2010 р. Варто зазначити, що даний акт ефективний у питаннях окреслення загальних правових засад державно-приватного партнерства, проте у ньому не зазначено спеціальні норми щодо видів та механізмів державно-приватного партнерства у сфері досліджень та розробок, інноваційної діяльності.

Для реалізації задач стосовно фінансово-інвестиційної підтримки організацій, юридичних та фінансових осіб, які створюють інновації, у 14 червня 2008 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову про затвердження Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009–2013 рр., яка передбачала утворення венчурних фондів інвестування інноваційної діяльності за рахунок недержавних коштів та комунальних спеціалізованих небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ у регіонах за

кошти місцевих бюджетів [21, с. 35; 22]. Проте, озвучені амбітні плани розвитку інноваційної інфраструктури не враховували реальних обставин функціонування економіки країни, тому виявилися недосяжними. Інший документ – Закон України «Про інститути спільного інвестування» [23] з останніми змінами, внесеними у 2010 році теж має неузгоджені нюанси — не передбачає участі у венчурних фондах таких інвесторів, як страхові компанії та пенсійні фонди тощо. Тому механізм створення та роботи венчурних фондів має переважно декларативний характер, чим ускладнює побудову дієвої взаємодії науки і виробництва у напрямку створення нововведень.

Державне управління інноваційною діяльністю на основі принципу міжнародного співробітництва має законодавчі підстави, базуючись на ЗУ «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» [24]. Він гарантує забезпечення розвитку національного промислового і науково-технічного потенціалу, його ефективне використання для виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та забезпечення технологічності виробництва вітчизняної продукції з урахуванням світового досвіду, можливих соціальних, економічних, технологічних і екологічних наслідків від застосування технологій та їх складових, сприяння розвитку виробництва, де використовуються новітні вітчизняні технології та їх складові. Крім того, окремі положення ЗУ «Про наукову і науково-технічну експертизу» [25] встановлюють порядок визначення економічної доцільності та корисності для держави і суспільства від впроваджень технологій та технологічних складових з урахуванням можливих екологічних і соціально-економічних наслідків від їх застосування в Україні.

Таким чином, аналіз законодавчої бази управління інноваційно-технологічним розвитком економіки на рівні держави дозволяє зробити висновок, що в Україні діє чимало нормативно-правових актів (на думку різних дослідників їх число налічує 200–400 документів), але їх якісний склад незадовільний. Дуже часто різні закони, постанови, укази, стратегії дублюють та суперечать одні одним, а проголошені у них функції держави не виконуються належним чином. Характеристика диспропорцій норм, закладених в законодавчих документах, та реальним станом їх реалізації подано у таблиці.

У цілому недосконалість системи державного управління інноваційним процесом в Україні на рівні законодавства тягне за собою неузгодженості у системі його організаційно-інституційного забезпечення, тобто породжує розпорошеність функцій управління між різними суб'єктами влади та відсутність єдиного державного керівного центру.

Проблеми нормативно-правового забезпечення державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України

Передбачувані результати державного управління	Ефективність державного управління
1	2
Дієва концепція і стратегія інноваційного розвитку європейського зразка, розроблена із урахуванням найкращих світових практик.	Правове регулювання стратегічного розвитку немає реального підґрунтя – не враховує ні існуючого світового досвіду, ні економічних можливостей країни.
Згідно із законодавством передбачається, що держава бере активну участь у визначенні пріоритетів і порядку інноваційної діяльності, її фінансуванні та експертизі інноваційних програм і проектів.	Практика інноваційного розвитку свідчить про відсутність необхідного, а інколи й мінімального, фінансового забезпечення, а також відмову держави надавати будь-яку допомогу у цьому.
Завдання держави щодо сприяння інноваційно-технологічного розвитку країни, зазначені у Законі України «Про інноваційну діяльність» повинні максимально сприяти інноваційній активності державних та приватних суб'єктів.	Статус держави як основного замовника та фінансиста в науково-технологічній та новаторській сферах втрачено. На розвиток цих сфер із державного бюджету виділяється критично мала сума коштів. Механізм пільгового оподаткування та кредитування не працює, а держава не надає гарантій щодо банківських кредитів на інноваційні проекти та страхування інвестицій. Державна підтримка інноваційно-технологічної активності непрямыми формами фінансування теж не реалізована. Зміна податкової політики країни звела нанівець можливість пільгового оподаткування та митного регулювання. Спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків був повністю скасований у 2011 році.
Закони у сфері інноваційної та науково-технологічної діяльності повинні виконуватися на практиці і максимально сприяти розвитку інноваційної економіки.	Норми, прописані у законах не мають прямої дії, а реалізуються тільки через численні порядки, методи, підзаконні акти, методики тощо. Законодавство у сфері інновацій нестабільне, крім того ніде не закріплені гарантії його надійності і незмінності.

<i>Продовження таблиці</i>	
1	2
Передбачається, що правові та економічні відносини щодо інноваційної діяльності регулюються Цивільним і Господарським кодексами, а також окремими законами.	Не визначено межі приватних відносин у сфері створення та комерціалізації результатів наукових досліджень та «ноу-хау». Вони, до того ж, повинні базуватися на міжнародних стандартах. Ринковий механізм регулювання інноваційної діяльності не діє.
Законодавча база передбачає створення та функціонування інноваційної інфраструктури, зокрема технологічних парків.	В Україні технологічні парки не відповідають загальноприйнятим ознакам сучасної інноваційної інфраструктури. Вони більше виступають суб'єктами інноваційно-технологічної діяльності.

Джерело: розроблено автором.

Висновки із цього дослідження. Отже, з огляду на існуючі проблеми, Україні потрібно розробляти ряд заходів, спрямованих на удосконалення державного управління інноваційно-технологічною системою, орієнтованою на повноцінну реалізацію інноваційної політики держави та зміцнення національної економіки не лише на внутрішньому, а на міжнародному рівні. На наш погляд, першочергові заходи повинні передбачати:

- уніфікацію та систематизацію нормативно-правових актів задля формування єдиного законодавчого забезпечення у сфері інновацій;
- узгодження функцій органів центральної, регіональної та місцевої влади, відповідальних за реалізацію державної інноваційної політики;
- вибір пріоритетів наукової та науково-технологічної діяльності у ключових сферах національного та регіонального виробництва;
- сприяння створенню інноваційної інфраструктури;
- формування системи фінансового забезпечення науково-технологічної та інноваційної діяльності;
- удосконалення системи мотивації до інноваційної діяльності – дієвого механізму пільгового кредитування, спрощеного оподаткування;
- створення сприятливих умов для залучення іноземних інвесторів, як додаткового фінансового ресурсу для реалізації інноваційного процесу;
- надання можливості вітчизняним новаторам брати участь у міжнародному створенні та обміні інноваціями.

До того ж, процес здійснення вказаних заходів має бути комплексним, послідовним та зваженим, щоб не ускладнювати існуючу в країні соціально-економічну ситуацію.

Бібліографічний список: 1. Коломойцев В.Е. Універсальний словник економічних термінів: Інвестування, конкуренція, менеджмент, маркетинг, підприємництво / В.Е. Коломойцев. – К.: «Молодь», 2000. – 384 с. 2. Горбунов Н.М. Государственное регулирование экономики: [учеб. пособие для вузов] / Н.М. Горбунов. – Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2001. 3. Кокурин Д.И. Инновационная деятельность / Д.И. Кокурин. – М.: Экзамен, 2001. – 576 с. 4. Конституція України. Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. 5. Про схвалення концепції розвитку національної інноваційної системи: спецпроект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного агентства України з інвестицій та інновацій. – Режим доступу: <http://www.in.gov.ua/index.php?get=226&id=1533>. 6. Концепція науково-технічного та інноваційного розвитку України// Голос України. – 1999. – 3 серпня. 7. Закон України «Про інноваційну діяльність» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 36. – ст. 266. 8. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» // ВВР. – 2003. – № 13. 9. Бойко О.Б. Стан нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності в Україні та його адаптація до Європейського законодавства / О.Б. Бойко // Reporter of the priazovskyi state technical Universitu. – 2014. – Issue 28. 10. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» зі змінами// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – №3. – ст. 25. 11. Гринько Т.В. Формування інноваційної інфраструктури України як основа активізації інноваційної діяльності підприємств / Т.В. Гринько // Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка». – 2008. – № 628. – С. 438–442. 12. Закон України «Про наукові парки» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. – № 51. – ст. 757. 13. Закон України «Про науковий парк „Київська політехніка”» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 10. – ст. 86. 14. Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – №40. – ст. 363. 15. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / Авт.-упоряд.: Г.О. Андрощук, І.Б. Жилияєв,

Б.Г. Чижевський, М.М. Шевченко. – К: Парламентське вид-во, 2009. – 632 с. 16. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності України на період до 2015 року» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – №19–20. – ст. 166. 17. ЗУ «Про авторське право і суміжні права» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – №13. – ст. 64. 18. Цивільний Кодекс України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. 19. Держінвестицій розробило проект Закону України «Про венчурні фонди інноваційного розвитку» // Урядовий портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=170364228. 20. Закон України «Про державно-приватне партнерство» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – ст. 524. 21. Андрошук Г.О. Інноваційна політика Європейського Союзу / Г.О. Андрошук, Р.Є. Еннан // Наука та інновації. – 2009. – Т.5. – №5. – С. 85–97. 22. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 р. №447 «Про затвердження Державної цільової економічної програми „Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009–2013 роки». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/447-2008-п>. 23. Закон України «Про інститути спільного інвестування» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 29. – ст. 337. 24. Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 45. – ст. 434. 25. Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 9. – ст. 56.

И.В. Парижский. Проблемы нормативно-правового обеспечения государственного управления инновационно-технологическим развитием экономики Украины. В статье рассмотрены действующие нормативно-правовые и законодательные акты, регулирующие инновационную и научно-технологическую деятельность в Украине в соответствии с установленной государством политики инновационного развития. Проанализированы основные законодательные нормы прямого и косвенного регулирования инновационно-технологического развития. Определены ключевые проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правового обеспечения государственного управления прогрессивным развитием экономики Украины.

Ключевые слова: государственное управление, инновационно-технологическое развитие, инновационная деятельность, нормативно-правовое обеспечение, методы государственного регулирования.

I.V. Paryzhskyy. Problems of normative and legal basis of government regulation of innovation and technological development of the economy of Ukraine. The current regulatory and legislative acts, that regulate innovation, scientific and technological activities in Ukraine according to the established state innovation policy are revived in the article and founded that regulation of strategic development does not have real basis – does not include any existing international experience nor economic opportunity countries. The basic legislation direct and indirect methods of regulating of innovation and technological development are analyzed and as a result are founded that: the state as the main financier and customer of innovation is not fulfilling its functions and critically small amount of money for the innovative development is allocated in the state budget; mechanism of preferential taxation and credit is down, and the state does not guarantee the bank loans for innovative projects and investment insurance; boundaries of private relations in the creation and commercialization of research results and “know-how” are undefined; market adjustment mechanism innovation does not work; government regulation of the formation of innovative infrastructure does not encourage its development.

The features of the existing regulations of financing of innovation, scientific and technological activities in Ukraine, including venture financing, are researched.

The key problem of legal support of government regulation of innovation and technological development of economy of Ukraine are determined. The measures to improve the legal support of government regulation of progressive development of Ukraine are recommended, in particular, the country needs to develop a series of measures to improve the state of innovation and technological system, focused on full implementation of innovation policy and strengthen the national economy not only in the domestic but on international level.

Key words: public administration, innovation and technological development, innovation activity, regulatory and legal framework, methods of government regulation.

Стаття надійшла до редакції 23.01.2017 р.