

ЗАКОНОДАВЧЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано законодавче та нормативно-правове забезпечення інноваційного розвитку освіти в Україні.

Legislative and normative legal ensuring of the innovation development of the education in Ukraine is analyzed in the article.

Інноваційний тип розвитку, який сьогодні активно пропагується нашою державою, вимагає формування нової освітньої політики та активізації інноваційних змін усіх складових системи освіти.

У зв'язку з цим постає нагальна потреба в оновленні законодавчого поля, яке б забезпечувало правові й організаційні засади державного управління інноваційною діяльністю в освітній галузі та стимулювало інноваційну активність її суб'єктів.

Питанню законодавчої бази інноваційної діяльності приділяли увагу Л. Ващенко, Л. Даниленко, Д. Дзвінчук, В. Кремень, О. Орлюк, В. Тацій, В. Шовкалюк та ін.

Попри те, що в працях науковців зроблено відповідні акценти стосовно вдосконалення законодавчих актів, які регулюють інноваційні процеси в освіті, проте це питання ще потребує системного аналізу.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан законодавчого забезпечення інноваційного розвитку освіти.

На даний час в Україні сформовано досить обширне поле законодавчих актів, спрямованих на стимулювання інноваційної діяльності. Сьогодні створено розгалужену системну нормативно-правову базу національної інноваційної системи, яка включає більше, ніж 1000 актів Президента, парламенту, уряду [15].

Але у правовому регулюванні інноваційної сфери, на думку О. Орлюк, існує низка прогалин та колізій. Автор пропонує систематизувати чинне законодавство та розробити Інноваційний кодекс [14, с. 69].

На вдосконалення законодавчого інноваційного поля звертає увагу В. Тацій. Учений вважає, що законодавство треба опрацювати на предмет його гармонізації та наголошує на доцільності розроблення Інноваційного кодексу [16, с. 37].

Базовими Законами для проведення інноваційної діяльності на сьогодні є такі: “Про наукову і науково-технічну діяльність” (1991), “Про наукову і науково-технічну експертизу” (1995), “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” (1999), “Про інноваційну діяльність” (2002), “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” (2003), “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” (2006).

Закон “Про наукову і науково-технічну діяльність” набрав чинності в 1991 р. Метою Закону є врегулювання відносин, пов'язаних з науковою і науково-технічною діяльністю, та створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку всіх сфер суспільного життя. У Законі зазначено, що розвиток науки і техніки є визначальним фактором прогресу суспільства [1].

Законом “Про наукову і науково-технічну експертизу” (1995) визначено організаційно-правові та фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи [2].

У Законі визначено форми наукової та науково-технічної експертизи:

- державна наукова і науково-технічна експертиза;
- громадська наукова і науково-технічна експертиза;
- інші наукові і науково-технічні експертизи.

Державну наукову і науково-технічну експертизу здійснюють органи виконавчої влади у сфері наукової і науково-технічної діяльності; підприємства, установи та організації, тимчасові експертні колективи, компетентні у відповідній галузі наукової і науково-технічної діяльності, за дорученням державних органів розділ (стаття 10) [Там же].

Громадська наукова і науково-технічна експертиза проводиться з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової та науково-технічної експертизи (Ст. 11) [Там же]. Слід зазначити, що механізм такої експертизи в Законі не прописаний, а висновки експертизи мають рекомендаційний характер.

Інші наукові і науково-технічні експертизи можуть проводити наукові і науково-технічні установи, підприємства та організації різних форм власності і підпорядкування, а також спеціально створені експертні організації, статутна діяльність яких передбачає проведення наукових і науково-технічних експертиз, з ініціативи фізичних та юридичних осіб, зацікавлених в отриманні експертних висновків” (Ст. 12) [Там же].

У 1999 р. було прийнято Закон “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних

парків”. Він визначає правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків. Спеціальний режим інноваційної діяльності Закон трактує як “правовий режим, який передбачає надання державної підтримки щодо стимулювання діяльності технологічних парків, їх учасників та спільних підприємств при реалізації проєктів за пріоритетними напрямками діяльності технологічних парків” (Ст. 1) [3].

Закон України “Про інноваційну діяльність” (2002) спрямовано на підтримку інноваційних процесів в Україні. Ним визначено правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні [4].

У Законі закріплено визначення термінів “інновації”, “інноваційна діяльність”. Але відсутнє визначення поняття “державна інноваційна політика”, хоча виділено основні її принципи:

- орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України;
- визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку;
- формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності;
- створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу;
- 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;
- здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок;
- фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності;
- сприяння розвитку інноваційної інфраструктури;
- інформаційне забезпечення суб’єктів інноваційної діяльності;
- підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності (Ст. 3, п. 2) [4].

На жаль, у Законі чітко не прописано функції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, передбачене Законом фінансування інноваційної діяльності викликає сумніви. Не прописано також і механізм відстеження перебігу інноваційної діяльності, занадто затягнуто процедуру розгляду інноваційного проєкту.

У 2003 р. набув чинності Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”. Метою Закону є створення правової бази для концентрації ресурсів держави на провідних напрямках науково-технологічного оновлення виробництва та сфери послуг у країні, забезпечення внутрішнього ринку конкурентною наукоємною продукцією та виходу з нею на світовий ринок [5].

Відповідно до Закону, пріоритетними в Україні є науково, економічно і соціально обґрунтовані та законодавчо визначені напрями інноваційної діяльності, спрямовані на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній конкурентоспроможній, екологічно чистій продукції, високоякісних послугах і збільшення експортного потенціалу держави.

Пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні складаються із стратегічних та середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності: стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності розраховані на тривалу перспективу (не менше десяти років), середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності – розраховані на реалізацію протягом найближчих трьох-п’яти років (Ст. 2) [Там же].

Директор Департаменту інновацій і трансферу технологій Міністерства освіти і науки України В. Шовкалюк акцентує увагу на прийнятті нової редакції Закону України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, де б розрізнялись масштаби завдань і порядок їх формування [17, с. 27-28].

Закон України “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” було прийнято в 2006 р. У ньому визначено організаційно-правові та фінансово-економічні засади державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій.

Поняття “трансфер технологій” тлумачиться в Законі як “передача технології, що оформляється шляхом укладення двостороннього або багатостороннього договору між фізичними та/або юридичними особами, яким установлюються, змінюються або припиняються майнові права і обов’язки щодо технології та/або її складових” (Ст. 1) [6].

У Законі виділено такі форми державного регулювання у сфері трансферу технологій:

- державна експертиза технологій;
- державна реєстрація договору про трансфер технологій;
- патентно-кон’юнктурні дослідження у сфері трансферу технологій;
- державна акредитація фізичних та юридичних осіб на право здійснення посередницької діяльності у сфері трансферу технологій (Ст. 12-15) [Там же].

Поряд із основними законодавчими актами діють такі стратегічні документи: Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”), затверджена в 1993 р., “Концепція науково-технологічного й інноваційного розвитку України” (1999), Національна доктрина розвитку освіти (2002), “Концепція Державної програми розвитку освіти на 2006 – 2010 роки” (2006).

Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) схвалена І з’їздом педагогічних працівників України та затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896.

Головна мета Програми – визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу ХХІ ст., створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації” [9].

Програма акцентує увагу на створенні навчально-виховних закладів нового покоління, регіональних центрів та експериментальних майданчиків для відпрацювання та відбору ефективних педагогічних інновацій та освітніх модулів; радикальну перебудову управління сферою освіти шляхом її демократизації, децентралізації, створення регіональних систем управління навчально-виховними закладами. Визначальним у реформуванні управління освітою відповідно до Програми має стати забезпечення тісного співробітництва органів державного управління, наукове обґрунтування нової системи управління освітою; відпрацювання інноваційних моделей управління галуззю та важливих управлінських рішень [Там же].

Концептуальні засади інноваційного розвитку держави й освіти було закладено в 1999 р. з прийняттям “Концепції науково-технологічного й інноваційного розвитку України”. У ній визначено, що “науково-технологічний та інноваційний розвиток є невід’ємною складовою частиною задоволення широкого комплексу національних інтересів держави” [7, с. 771].

У Концепції наголошується на необхідності вдосконалення управління в науково-технологічній та інноваційній сферах. “Вироблення та реалізація ефективної державної науково-технічної та інноваційної політики потребують певного вдосконалення управління у сфері науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і реалізації інновацій. Основні заходи мають бути спрямовані на реформування центральних органів виконавчої влади за функціональним принципом, забезпечення структурної повноти їх повноважень, більш чітко визначення завдань і прав, механізму координації їх взаємодії між собою та з іншими органами виконавчої влади” [Там же, с. 775].

У 2002 р. прийнято Національну доктрину розвитку освіти. Реалізація доктрини передбачена на 25 років.

Доктрина орієнтує освітню галузь на нову гуманістично-інноваційну парадигму. У ній, зокрема, зазначається: “В Україні повинні забезпечуватися прискорений, випереджальний інноваційний розвиток освіти, а також створюватися умови для розвитку, самоствердження та самореалізації особистості протягом життя” [10, с. 4].

Серед першочергових завдань у системі управління сферою освіти визначено “налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного, інформаційного супроводу управлінських рішень, подолання розрізненості адміністративних даних”. Також у Доктрині наголошується: “Нова модель системи управління сферою освіти має бути відкритою і демократичною” [Там же, с. 5].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 396-р було схвалено “Концепцію Державної програми розвитку освіти на 2006 – 2010 роки”.

Програма “спрямована на розширення обсягів охоплення населення освітою та інтеграцію України в європейський освітній простір”. Для реформування освіти Програма пропонує змішану модель розвитку освіти, “що базується на поєднанні переваг утворювальної і руйнівної моделей”. У програмі відсутній опис зазначених моделей, їхніх переваг і ризиків, але визначено, що в основу змішаної моделі “покладено принцип інноваційного розвитку пріоритетних організаційних структур та надання певної допомоги тим з них, що здатні до саморозвитку” [11].

Базовим нормативним документом для проведення інноваційної діяльності в системі освіти стало “Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності”, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 7 листопада 2000 р. № 522.

Цей нормативно-правовий акт сприяв упорядкуванню інноваційної освітньої діяльності. Він прописує процедуру проведення експертизи інноваційних проектів. Але в документі простежуються деякі неточності й розбіжності.

Так, відповідно до Положення п.1.3 “Інноваційна освітня діяльність здійснюється на всеукраїнському, регіональному рівнях та на рівні окремого навчального закладу”, проте не уточнено рівень навчального закладу. У п.1.6 та 2.4, де йдеться про експериментальну перевірку застосування інновацій прописано, що це здійснюється у вищих начальних закладах і закладах післядипломної освіти [13].

Існує також розбіжність у п. 2.5.3 та 2.6.4 стосовно подання на експертизу дослідно-експериментальної програми.

У п. 2.6.10. зазначено, що “рішення про організацію та проведення експерименту в окремому вищому навчальному закладі, закладі післядипломної освіти приймає його керівник або органи громадського самоврядування”. Виникає питання, наскільки повноправним є рішення органів громадського самоврядування.

У п. 2.7.4 не конкретизовано, де мають заслуховуватись звіти про хід експерименту та результати дослідно-експериментальної роботи.

Відповідно до Положення п. 2.8.9, експертиза результатів експериментальної діяльності повинна здійснюватись тією експертною комісією, що давала висновок стосовно доцільності його проведення, але не визначено механізм фінансування роботи членів комісії.

У Положенні не прописано повноваження органів управління освітою регіонального, місцевого рівня

та рівня навчального закладу стосовно відстеження перебігу інноваційної діяльності. Нечітко визначено фінансування інноваційної освітньої діяльності. Поза увагою залишилось питання стимулювання інноваторів і фінансова підтримка експериментальних закладів.

Також відсутні критерії відбору освітніх інновацій, не окреслено повноваження органів управління освітою на регіональному рівні за здійсненням експериментів всеукраїнського рівня.

Достатня кількість законодавчих актів, концепцій, програм, на жаль, не забезпечує просування нашої держави на світову інноваційну арену. Україна за рейтингом Глобального індексу інновацій (“Global innovation index”) у 2008-2009 роках знаходиться на 79 місці із 130 країн. Перше місце посіли США, друге – Німеччина, третє – Швеція. Росія перебуває на 68, Казахстан – 72 [18].

Зважаючи на таку невтішну ситуацію стосовно інноваційної активності нашої держави, в червні 2009 р. відбулися парламентські слухання “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів”. Головна мета Стратегії має конкретне кількісне визначення: забезпечити в зазначений термін (до 2020 року) підвищення впливу інновацій на економічне зростання України в 1,5-2 рази порівняно з теперішнім часом. Стратегією передбачається переміщення України за комплексним індикатором інноваційного розвитку, що визначається за Європейським інноваційним табло, з групи “країни, які наздоганяють”, мінімум до групи країн “помірні інноватори”, а за кращих умов – до групи країн “послідовників” [8].

Також Розпорядженням Кабінету Міністрів України 17.06.2009 № 680-р було схвалено “Концепцію розвитку національної інноваційної системи”. Строк реалізації Концепції визначено до 2025 р.

Метою Концепції є визначення основних засад формування та реалізації збалансованої державної політики з питань забезпечення розвитку національної інноваційної системи, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

У Концепції наголошується на необхідності формування та забезпечення розвитку національної інноваційної системи як безальтернативного шляху реалізації системної та послідовної державної політики, спрямованої на активізацію інноваційних процесів, забезпечення технологічного розвитку та оновлення національної економіки. “Національна інноваційна система – це сукупність законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань та технологій і визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу” [12].

Проведений аналіз законодавчої бази та стратегічних програм свідчить, що зазначені документи спрямовують країну й освіту на інноваційний шлях розвитку, визначають організаційні та правові засади державного регулювання інноваційної діяльності, але в жодному з них відсутнє визначення поняття інноваційної політики держави, немає також тлумачення дефініції “інноваційний розвиток” як держави, так і освіти. Розпорошеність законодавчої бази, неточності формулювань, розбіжності, дублювання окремих положень гальмують інноваційну діяльність.

Така ситуація вимагає нагальної ревізії законодавчого поля, стратегічних програм, концепцій на предмет їхньої актуальності й дієвості з метою розроблення законодавчого документа, який би гарантував інноваційну стабільність освіти та її конкурентоспроможність у світовому освітньому просторі.

Література:

1. Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” // ВВР України. – 2004. – № 14. – Ст. 198. – С. 503–508.
2. Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу” // ВВР України. – 1995. – № 9. – Ст. 56. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51%2F95-%E2%F0>
3. Закон України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” // ВВР України. – 2006. – № 22. – Ст. 182. – С. 809–815.
4. Закон України “Про інноваційну діяльність” // ВВР України. – 2002. – № 36. – Ст. 266. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15>.
5. Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” // ВВР України. – 2003. – №13. – Ст. 93. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=433-15>.
6. Закон України “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” // Урядовий кур’єр. – 2006. – 6 жовтня. – С. 13-14.
7. Постанова Верховної Ради України “Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України” // ВВР України. – 1999. – № 37. – Ст. 336. – С. 770–776.
8. “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів” : проект. – Режим доступу : http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=47920&cat_id=46017&showHidden=1
9. Постанова Кабінету Міністрів України № 896 “Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна ХХІ століття”) від 3 листопада 1993 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=896-93-%EF>
10. Указ Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Освіта України. – 2002. – № 33. – 23 квітня. – С. 4–6.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 396-р “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки”) . – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart15/idx15806.htm>
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи” від 17 червня 2009 р. № 680-р // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 47. – Режим доступу : <http://www.ovu.com.ua/articles/1625-pro-shvalennya-kontseptsiyi-rozvitku-natsionalnoyi>

13. Наказ Міністерства освіти і науки України “Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності” від 7 листопада 2000 р. № 522 // Управління освітою. – 2001. – 3 лютого. – С. 1–8.
14. Орлюк О. П. Законодавче забезпечення інноваційної діяльності в Україні / О. П. Орлюк // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4. – № 1. – С. 68–73.
15. Полохало М. І. // Стенограма парламентських слухань 17 червня 2009 р. “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів” / М. І. Полохало. – Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article;jsessionid=B6B877AF3CCAE973FD199799BF76AE9B>
16. Тацій В. Я. Проблеми правового забезпечення інноваційного розвитку України: стан і перспективи / В. Я. Тацій // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4. – № 5. – С. 33–38.
17. Шовкалюк В. С. Законодавче забезпечення розвитку інноваційної діяльності: стан та проблеми / В. С. Шовкалюк // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4. – № 5. – С. 21–32.
18. Global innovation index 2008-2009. – Режим доступу : <http://www.insead.edu/facultyresearch/centres/elab/gii/GII%20Final%200809.pdf>

Надійшла до редколегії 22.12.2009 р.