

**О. О. СЕМЧИК. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Висвітлюються правові проблеми фінансового забезпечення інноваційного розвитку України. Досліджено правові основи управління інноваційною діяльністю на сучасному етапі. Запропоновані положення щодо удосконалення законодавства у сфері фінансування заходів по впровадженню інновацій у різні сфери економіки в Україні.

**Ключові слова:** фінансування, інноваційна діяльність, управління інноваціями.

Освещены правовые проблемы финансового обеспечения инновационного развития Украины. Исследованы правовые вопросы управления инновационной деятельностью на современном этапе. Предложены положения, способствующие усовершенствованию законодательства в сфере финансирования мероприятий по внедрению инноваций в различные сферы экономики Украины.

**Ключевые слова:** финансирование, инновационная деятельность, управление инновациями.

*The article is devoted to the legal problems of financial supplying of the innovative development of Ukraine. The legal aspects of the innovation activity management are analyzed. The measures to improve the legislation in sphere of financing of the innovations are suggested.*

**Key words:** financing, innovation management, innovation activity.

Одним із пріоритетних напрямків діяльності держави на сучасному етапі є регулювання інноваційних процесів та інвестиційної діяльності. Реалізація інноваційної стратегії розвитку української держави передбачає визначення нових підходів до управління інноваційними процесами та удосконалення фінансового законодавства у частині, що стосується державної підтримки такої стратегії. Це пояснюється тим, що розвиток економіки кожної країни є наслідком впровадження науково-технічних досягнень у різні її галузі, що здійснюється, в першу чергу, через підтримку та стимулювання інноваційної діяльності.

У науковій літературі проблематиці фінансового забезпечення інноваційної діяльності в Україні у різних площинах присвячені праці таких вчених як Ю.Є. Атаманова, Л.К. Воронова, В.М. Гесць, В.П. Горбатенко, А.О. Монаєнко, С.В. Онишко, О.П. Орлюк, В.П. Семиноженко, С.І. Федчук та ін.

Українське законодавство визначає наступні джерела фінансування інноваційної діяльності: а) кошти Державного бюджету України; б) кошти місцевих бюджетів і кошти бюджету АР Крим; в) власні кошти спеціалізованих державних і комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ; г) власні чи запозичені кошти суб'єктів інноваційної діяльності; д) кошти (інвестиції) будь-яких фізичних і юридичних осіб; е) інші джерела, не заборонені законодавством України<sup>1</sup>.

Таким чином, фінансове забезпечення інноваційного розвитку має базуватися на використанні коштів, які є державними, залученими, позиковими або ж власними. Важливу роль у процесі фінансування інноваційної діяльності відіграють також урядові регіональних фонди, міжнародних фондів за рахунок яких мають фінансуватися державні та галузеві науково-технічні програми.

Варто зауважити, що принципи державної політики у сфері інноваційної діяльності втілюються у життя за допомогою системи нормативно-правових

---

© СЕМЧИК Ольга Олександрівна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

актів, що встановлюють, зокрема, джерела та обсяги фінансування, податкові, кредитні та інші пільги для суб'єктів інноваційної діяльності, наукомісткого виробництва, інвестицій у науку тощо<sup>2</sup>. Тобто законодавство визначає заходи стимулювання і підтримки інноваційної діяльності, що є складовою державного управління у цій сфері. Незважаючи на визначення прогресивних напрямків підтримки інноваційного розвитку на нормативно-правовому рівні, реалізація цих норм залишається на вкрай низькому рівні. Як зазначає С.В. Онишко, сьогодні потрібно констатувати недостатність власних фінансових ресурсів суб'єктів господарювання для цілей інноваційного розвитку, вирішальним чином, через неефективність механізмів їх формування<sup>3</sup>. Причиною такої ситуації, поряд із недостатнім рівнем державної підтримки, є також неефективне управління господарською діяльністю в межах конкретних суб'єктів господарювання.

Основи управління у сфері інноваційного розвитку держави було започатковано в узагальненому вигляді законом України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 року. У ньому закладена ідея створення єдиної (комплексної) інноваційно-інвестиційної моделі<sup>4</sup>. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» в редакції від 1 грудня 1998 року, став базовим законом, спрямованим на управління науково-технологічним та інноваційним розвитком, створення інноваційної інституційної системи в Україні<sup>5</sup>.

Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року було схвалено Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України, яка визначала нові підходи до управління інноваційним розвитком<sup>6</sup>. При цьому під системою державного управління пропонується розуміти перетворення в різних галузях суспільного розвитку, пов'язані з новими ідеями, винаходами, науковими досягненнями в державному управлінні<sup>7</sup>.

16 липня 1999 року було прийнято закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків». Закон регулює діяльність таких технологічних парків: напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка, Інститут електрозварювання імені Є.О.Патона, Інститут монокристалів, який у 2005 році отримав назву «Про спеціальний режим інноваційної діяльності».

Управління інноваціями може здійснюватись у різних організаційних формах, наприклад, управління матеріальними ресурсами і коштами на всіх стадіях інноваційного проекту від початку наукового дослідження до впровадження у серійне виробництво з метою отримання прибутку.

На практиці здійснюється самостійне управління науковими розробками, кінцевими результатами і окремо використаням наукових результатів після їх готовності. У серійному виробництві можливі варіанти, коли власник (виробник) продукції особисто здійснює наукові розробки, впроваджує власні винаходи або «know-how». У такому випадку має місце одноособове управління інноваційною діяльністю власником продукту інтелектуальної власності у формі прийняття рішення про порядок та умови виконання всього комплексу заходів, які передбачає інноваційна діяльність, планування і реалізацію завдань на всіх її стадіях. Управління засноване на підпорядкуванні управлінцю волі учасників інноваційної діяльності. Це у повній мірі стосується і державного управління інноваціями, складовою якого безперечно є правове регулювання фінансового забезпечення інноваційної діяльності таких суб'єктів. Використовуючи методи управління, органи державної влади реалізують своє організуюче призначення

(функцію) в суспільстві. Організуюча діяльність держави розглядається як державне управління, яке забезпечує функціонування і розвиток суспільства в цілому, або ж окремих його галузей чи сфер. Організуюча функція державного управління переважно пов'язана з діяльністю органів виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя<sup>8</sup>.

Сьогодні конституційно закріплено принцип рівності всіх суб'єктів права власності перед законом, принцип захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання з боку держави, принцип соціальної орієнтованості економіки. Тому змінюється і концепція управління технологічними, економічними і соціальними процесами, що відбуваються у суспільстві. Із врахуванням вимог сучасності доцільно запропонувати концепцію, за якою управління інноваційною діяльністю, може розглядатися як «управління суспільним розвитком». Таке поняття є більш широким, ніж поняття «державне управління» і розглядається як складова і необхідна передумова успішного розвитку українського суспільства в цілому<sup>9</sup>. Побудова нової моделі управління в сучасній Україні розглядається як інноваційне управління суспільним розвитком. Саме таку модель покладено в основу управління процесами суспільного розвитку в країнах Європейського Союзу<sup>10</sup>.

Разом із тим, питання управління інноваційними процесами на сьогоднішній день не дістали належного законодавчого оформлення. Найперше, варто було б узгодити норми діючих нормативно-правових актів з точки зору віднесення інноваційної діяльності до пріоритетних напрямків фінансової політики держави. Сьогодні ж питання державного інноваційного розвитку урегульовані в найбільш загальному вигляді у межах економічної політики держави. Тому, у пропонуваній деякими авторами Концепції забезпечення інноваційного розвитку України<sup>11</sup> мають обов'язково окреслюватись питання фінансового забезпечення такого розвитку як складової фінансової політики держави.

Враховуючи євроінтеграційні зміни у розвитку Української держави, можна наголошувати на «необхідності здійснення переходу від адміністративно-централізованої моделі державного управління до управління суспільним розвитком, яке засноване законах ринкової економіки. Це насамперед, пов'язано зі зміною змісту державного управління, а саме із зміщенням акцентів з адміністрування керівника ресурсів та контролю на надання управлінських послуг, на людський потенціал управлінців, на результати управлінського процесу та на підвищення його якості, на ефективність витрат на управлінські послуги»<sup>12</sup>.

Водночас, держава здійснює безпосередній вплив на визначення пріоритетних напрямків інноваційного розвитку саме за рахунок фінансових важелів, у тому числі і фінансування інноваційної діяльності. Згідно із ст. 6 Закону України «Про інноваційну діяльність», державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом «визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального і місцевого рівнів; формування і реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм; створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності; фінансової підтримки виконання інноваційних проектів; стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів; встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності; підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури».

Державне управління інноваціями та інвестиційною діяльністю в організаціях, заснованих на державній власності, здійснюється на засадах публічного права. Відповідно до ст. 7 Закону «Про інноваційну діяльність», Верховна Рада України визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності створює відповідне законодавче підґрунтя для реалізації суб'єктами інноваційних відносин належних їм прав та виконання обов'язків. Верховна Рада України затверджує загальнодержавну програму, в якій визначає пріоритетні напрями інноваційної діяльності в аграрній сфері або ж державну програму екологічного, науково-технічного і аграрного розвитку, соціальної сфери села; визначає обсяг асигнувань на забезпечення цих програм, на підтримку аграрної науки і аграрного виробництва.

Державне ж управління та забезпечення реалізації державної політики і державних програм у сфері інноваційної, а також заходи щодо реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності здійснює Кабінет Міністрів України. Відповідно до своїх повноважень Уряд сприяє створенню ефективної інфраструктури у сфері інноваційної діяльності, створює спеціальні державні інноваційні фінансово-кредитні установи для фінансової підтримки інноваційних програм і проектів, затверджує їх статuti чи положення про них, підпорядковує ці установи спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності; готує та подає Верховній Раді України як складову частину проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки інноваційних проектів через спеціальні державні інноваційні фінансово-кредитні установи.

Центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності зі спеціальним статусом є Державне агентство з інвестицій та розвитку, яке діє на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2010 р. № 356<sup>13</sup>. У підпорядкуванні цього агентства діє Українська державна інноваційна компанія, створена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 654 від 13 квітня 2000 р.<sup>14</sup>, яка є державною небанківською фінансово – кредитною установою. До основних завдань цієї компанії належать фінансування інноваційних проектів, спрямованих на впровадження прогресивних науково-технічних розробок і технологій у виробництво, освоєння випуску нових видів продукції шляхом надання підприємствам кредитів, їх інвестування тощо та провадження з ними спільної діяльності; залучення позабюджетних джерел, у тому числі іноземних, для фінансування інноваційних проектів; забезпечення повернення інноваційних позик Державного інноваційного фонду шляхом запровадження управління борговими зобов'язаннями дебіторів.

Фінансування інноваційного розвитку як одна із форм державного управління у цій сфері залежить, в першу чергу, від форм інвестування, до яких належать: державне (комунальне) інвестування, комерційне інвестування, соціальне інвестування, іноземне інвестування, яке здійснюється іноземними юридичними особами чи іноземцями, а також іншими державами, а також спільне інвестування, яке здійснюється суб'єктами України разом з іноземними юридичними особами чи іноземцями. Загальні умови реалізації інвестицій в Україні визначаються Законом (ст. 326 ГК України).

Враховуючи досвід зарубіжних країн, варто відзначити, що роль економіки розвинених держав, поряд із прямим (державним) фінансуванням інноваційних програм, полягає у регулюванні, стимулюванні та координації фінансування

науки та технологій всіма учасниками інноваційного процесу<sup>15</sup>. Відтак, у розвинутих державах нормативно-правове підґрунтя для підтримки інноваційного розвитку закладене саме з точки зору розвитку малого підприємництва та стимулювання діяльності технопарків та розвитку венчурного бізнесу, про що свідчать програми державної науково-технічної підтримки, поширені, наприклад, у США та Японії. Вихід на перший план венчурних фірм порівняно з науковими центрами великих фірм був зумовлений їх більшою гнучкістю, меншими витратами, меншим фінансовим ризиком при отриманні негативного результату, а також можливістю підключення великих фірм до інноваційної діяльності при успішному завершенні наукових досліджень і настанні стадії промислового освоєння нових розробок<sup>16</sup>.

Господарські структури, якими в інвестиції для спільної інноваційної діяльності вкладаються кошти приватної власності і кошти державної і комунальної власності, управляють інноваціями спільно з врахуванням частки інвестицій у відповідну програму за принципом управління корпоративними правами держави.

Одним із важливих організаційно-правових способів підтримки інноваційної діяльності є державні гарантії. Згідно із ст. 329 ГК держава забезпечує суб'єктам іноземної інвестиційної діяльності такі державні гарантії: підтримку інноваційних програм і проєктів, спрямованих на реалізацію економічної та соціальної політики; підтримку створення та розвитку суб'єктів інфраструктури інноваційної діяльності; охорону та захист прав інтелектуальної власності, захист від недобросовісної конкуренції у сфері інноваційної діяльності; вільний доступ до інформації про пріоритети державної економічної та соціальної політики; про інвестиційні потреби та результати науково-технічної діяльності, крім випадків, передбачених законом; підтримку щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері здійснення інноваційної діяльності.

В умовах фінансово-економічної кризи та інфляції держава впливає передусім не на виробництво, зайнятість, та імпорт, а на підвищення цін, і зростання попиту. Шляхом державного регулювання, держава має вживати заходи щодо збільшення рівня виробництва, підвищення рівня зайнятості і доходів населення, а також і зниження цін, та податкового навантаження, що буде сприяти підвищенню попиту, але на базі збільшення державних витрат.

Перешкодою реалізації спільних заходів щодо стабілізації економіки України є те, що держава реально не забезпечує підтримки вітчизняного виробника продукції, гальмує процес експорту такої продукції, і більше того сприяє імпорту продовольчих товарів низької якості із зарубіжних країн.

Так, здійснюючи управління інвестиціями вкладеними в інноваційні проєкти сільськогосподарського виробництва, органи державної влади можуть в силу адміністративно-правового впливу розраховувати лише на кошти, закладені в державному бюджеті держави. Разом з тим, сьогодні переважна більшість виробничих об'єктів перебувають у приватній власності, до яких держава вже не застосовує прямі правові приписи (директиви), а використовує непрямі методи управління господарською діяльністю таких суб'єктів. Не дає бажаних результатів і введення ліцензій, різних квот і заборон. Завдання держави полягає в тому, щоб не забороняти, не гальмувати виробничі процеси, а сприяти їх розвитку, стимулювати, зосереджувати основну увагу на забезпеченні виробництва і реалізації продукції на засадах застосування договірних цін.

На підставі прогнозно-планових розрахунків, а не планів соціально-економічного розвитку, належить здійснювати податкову політику, яка покликана сприяти розвитку виробництва, збільшення ВВП, а не гальмувати цей процес заради одноразового визискування видимих і невидимих, наявних і уявних, але нереальних податків. Діюча податкова система здійснює не стимулюючу, а деструктивну функцію. Як звертають увагу економісти, деструктивна функція податків проявляється тоді, коли держава під гаслом зростання платежів до бюджету не враховує виробничих і особистих інтересів підприємців. Між тим, помірне і плавне зростання податкового навантаження на суб'єктів ринкових відносин - єдиний шлях подолання тіньових доходів<sup>17</sup>.

У умовах світової фінансової кризи саме виділення коштів із різних ланок державної системи має бути суттєвим чинником при підвищенні ефективності державної підтримки інноваційної діяльності в Україні. Варто підтримати позицію С.І. Федчука, що на рівні Бюджетного кодексу доцільно було б законодавчо закріпити положення, що врегульовували б відносини у сфері «бюджетного інвестування», оскільки саме така форма бюджетного фінансування відіграє вкрай важливе значення для підтримки суб'єктів інноваційної діяльності<sup>18</sup>.

Інноваційна діяльність як діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг на сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави має забезпечити зниження вартості продукції, що реалізується на внутрішньому ринку та підвищення її якості за рахунок застосування новітніх досягнень науки. Разом із тим, фінансування наукових досліджень у різних сферах діяльності і досі залишається вкрай низькою. І хоча законодавчо закріплено положення, що реалізація пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки здійснюється саме через державне замовлення на науково-технічну продукцію, на практиці виділення коштів із державного бюджету не здійснюється в повному обсязі навіть на визначені у відповідному законі про бюджет цілі.

Таким чином, одним із основних напрямів підвищення ефективності у сфері фінансування інноваційного розвитку України має стати удосконалення діяльності органів влади, які є відповідальними за реалізацію інноваційної фінансової політики держави, а також прийняття комплексного нормативно-правового акта (наприклад, Інноваційного кодексу України), який би регулював відносини у сфері інноваційної діяльності в узгодженому вигляді та одним із його розділів має бути присвячений фінансовому забезпеченню інноваційної діяльності в Україні.

1. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. // ВВР України. – 2002. – №36. – Ст. 266. 2. Федчук С.І. Правове регулювання бюджетного фінансування інноваційної діяльності в Україні // Фінансове право. – №3. – 2008. – С.28. 3. Онишко С.В. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку: Монографія. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – С.322. 4. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 року // ВВР України. – 1991. – №476. – Ст. 646. 5. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» в редакції від 1 грудня 1998 р. // ВВР. – 1995. – № 9. – Ст. 56. 6. Постанова Верховної Ради України «Про схвалення концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України» від 13 липня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – №37. – Ст. 336. 7. Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти / За ред. В.П. Горбатенка: Монографія. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 201. 8. Цветков В.В. Управління // Юридична енциклопедія у 6 т. – К.: Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 2004. – Т. 6. – С. 218-219. 9. Інноваційний розвиток України: політи-

ко-правові аспекти / За ред. В.П. Горбатенка. – С.203. **10.** *Козлов П.М.* Менеджмент качества: Информационный семинар // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.proten.ru/seminar\\_tqm.html](http://www.proten.ru/seminar_tqm.html) **11.** *Актуальні питання господарсько-правового забезпечення інноваційної політики держави: Монографія / За заг. ред. Д.В. Задохайла.* – Х.: СПД Вапнярчук Н.М., 2006. – С. 48; *Шипко О.С.* Інноваційний дефолт України: економіко-технологічний контекст: Монографія. – К.: Генеза, 2009. – С. 189. **12.** *Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти / За ред. В.П. Горбатенка.* – С. 203. **13.** *Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державне агентство з інвестицій та розвитку» // Урядовий кур'єр.* – 2010. – № 97. **14.** *Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Української державної інноваційної компанії» // Офіційний вісник України.* – 2000. – № 16. – Ст. 674. **15.** *Гафурова Д.И.* Развитие инновационных технологий в российском банковском секторе. – М.: Анкил, 2009. – С. 28. **16.** *Будянский В.* Инновационная деятельность и проблемы совершенствования ее правового регулирования // *Предпринимательство, хозяйство и право.* – 2000. – № 2. – С. 7-9. **17.** *Панасюк Б.* Мистецтво державного регулювання // *Урядовий кур'єр.* – 2008. – №101. – С.7. **18.** *Федчук С.І.* – Цит праця. – С.26.