

О.П. Орлюк

Науково-дослідний інститут інтелектуальної власності Академії правових наук, Київ

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ



Забезпечення конкурентоспроможності економіки в цілому і окремих галузей та регіонів зокрема в умовах глобалізації і посилення конкуренції можливе лише на основі активізації інноваційної діяльності. Саме тому використання науково-інноваційних розробок сьогодні є каталізатором економічного розвитку господарства країни. Як результат впровадження інновацій повинно відбутися якісне зростання, підвищення ефективності виробництва і конкурентоспроможності вітчизняної продукції, що посприє підвищенню темпів економічно-соціального розвитку.

Інтеграція економіки України до міжнародного господарського комплексу, особливо із врахуванням сучасних процесів входження до СОТ, неминуче ставить вітчизняні підприємства перед неминучістю жорсткої конкуренції з іноземними виробниками. Однак високий рівень витрат на виробництво, навіть при порівняно невисокому рівні вітчизняного оподаткування, може стати причиною втрати конкурентних позицій та негативних перспектив банкрутування. Запобігти цим негативним наслідкам можна через активне залучення інвестицій (як вітчизняних, так і іноземних) та активне запровадження інноваційних проєктів до конкурентоспроможних виробництв.

Необхідність підвищення ролі регіонів у соціально-економічному розвитку країни ви-

магає посилення їх відповідальності за реалізацію наявного і перспективного потенціалу. При цьому актуальність проблеми стимулювання інноваційної діяльності обумовлює необхідність пошуку та обґрунтування шляхів інноваційного розвитку окремих регіонів України.

Відсутність помітних результатів загальнодержавних програмних заходів, прийнятих за останні десять років, та їх законодавчого забезпечення щодо посилення інноваційної складової соціально-економічного розвитку України зумовлена насамперед декларативністю, неконкретністю цих програм, їх незабезпеченістю фінансовими та організаційними ресурсами і, головне, неготовністю органів державного управління на різних рівнях чітко сформулювати стратегію інноваційного розвитку, його цілі, завдання, засоби.

Особливості процесу економічних трансформацій впливають на процеси формування і реалізації інноваційної політики. Розвиток економіки України у цих умовах безпосередньо пов'язаний з формуванням ефективної державної інноваційної політики, яка повинна орієнтуватися на різні моделі інноваційного розвитку в залежності від стану науково-технічного потенціалу і конкретних проблем, що постають перед суспільством.

Означимо основні причини необхідності створення ефективної правової бази щодо інноваційної діяльності в Україні.

1. За підрахунками спеціалістів, в Україні діють 14 законодавчих актів, близько 50 нормативно-правових урядових актів, понад 100 різноманітних відомчих документів, що регламентують інноваційну діяльність за такими важливими аспектами, як визначення науково-технологічних та інноваційних пріоритетів, фінансове забезпечення інноваційної діяльності, функціонування технологічних парків тощо. Проте відсутність сформованого системного підходу, науково обґрунтованих концептуальних засад, визначених структурованих цілей державної науково-технологічної та інноваційної політики не компенсується збільшенням кількості законодавчих і нормативно-правових актів, численними змінами та доповненнями до них.

Існує низка прогалин та колізій у правовому регулюванні інноваційної сфери, що часто призводить до унеможливлення ефективного застосування механізму реалізації права як на стадії формування інноваційного проекту, так і на стадії його виконання.

Саме тому доцільними є, на наш погляд, пропозиція щодо систематизації чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері інноваційної діяльності, і розробка Інноваційного кодексу. Слід зауважити, що в рамках Академії правових наук України є відповідні науково-теоретичні розробки, де визначаються ідея, принципи, основні завдання Інноваційного кодексу. За умови визнання доцільним розробку Інноваційного кодексу на рівні державної політики не потрібно починати таку діяльність спочатку. З урахуванням того, що в Україні продекларована інноваційна модель розвитку економіки, така ідея не просто має право на життя, але й економічно та політично обґрунтована. Раціонально залучити учених-юристів та фахівців науково-дослідних установ Академії правових наук України для всебічної роботи над зазначеним кодифікованим актом з метою уникнення в майбутньому колізій, що були закладені свого часу при прийнятті одно-

часно двох кодексів — Цивільного та Господарського.

2. Вибір шляху інноваційного розвитку та формування державної інноваційної політики для уряду будь-якої держави починається з визначення основоположних, базових пріоритетів як елементів державної політики, з яких починається її формування і якими визначаються її магістральні напрямки. У цьому аспекті створення нового механізму визначення науково-технічних та інноваційних пріоритетів є головним при формуванні і реалізації ефективної інноваційної політики в Україні.

Законодавчу базу у цій сфері крім базових законів — "Про наукову і науково-технічну діяльність", "Про інноваційну діяльність", "Про наукову і науково-технічну експертизу", "Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків", Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України — складають прийняті спеціальні закони, положення яких спрямовані на регулювання відносин саме на стадії розробки програм. Це Закони України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки" від 11 липня 2001 р., "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" від 16 січня 2003 р., "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 р., а також ряд підзаконних актів, якими протягом останніх років затверджувалися програми інноваційного розвитку. Прикладом таких актів можуть служити постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку державних наукових і науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки на 2002–2006 рр.", "Про затвердження Положення про державну наукову і науково-технічну програму" тощо.

Зазначимо, що сьогодні більшість стратегічних пріоритетних напрямків інноваційної діяльності в Україні орієнтовані на розвиток третього та четвертого технологічних укладів. Крім того, віднесення всіх середньострокових напрямків інноваційної діяльності до пріори-

тетних призводить до поглиблення диспропорції розвитку економіки і до подальшої її орієнтації на функціонування в третьому та четвертому технологічних укладах. Виникає необхідність уточнення зазначених пріоритетів з метою розвитку високоукладної економіки. Внаслідок цього відсутній налагоджений механізм проведення детальних прогнозно-аналітичних досліджень, які б дали можливість чітко і обґрунтовано визначати науково-технологічні та інноваційні пріоритети, що мали б реальний зиск для вітчизняної економіки. Відсутні і систематичні дослідження фундаментального характеру щодо правового забезпечення інноваційної складової економіки.

3. Вказані нормативно-правові акти визначають також правила відбору на конкурсних засадах державних наукових та науково-технічних програм з пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки, окреслюють функції державного замовника (зазвичай Міністерство освіти і науки України або інший уповноважений галузевий орган держави), визначають засади програмно-цільового фінансування тощо. Практика їх застосування свідчить, що механізм відбору та експертизи з метою визначення форм та напрямків використання продукції, створеної в результаті виконання програм, недосконалий. Відсутня і широка практика передачі науково-технічної продукції користувачам з метою її практичного використання, а також укладання відповідних договорів щодо передачі науково-технічної продукції між замовником, виконавцем і користувачем такої продукції.

Постановою КМУ від 14 березня 2007 р. № 445 було розроблено Порядок використання у 2007 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для надання кредитів на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки. На виконання цієї постанови був затверджений Порядок конкурсного відбору інноваційних та інвестиційних проектів для надання кредитів на їх реалізацію за

рахунок коштів, передбачених у Держбюджеті на 2007 р.

Водночас аналіз положень зазначених документів свідчить про надзвичайно ускладнену процедуру конкурсного відбору. Пропонується надання більше 30 позицій документів, необхідних для розгляду питання щодо конкурсного відбору. Підготовка значної кількості з них потребує значних витрат і часу, і фінансів. При цьому ніяких гарантій щодо отримання кредитних ресурсів для інноваційного проекту не існує. Ускладнення процедур конкурсного відбору призводить фактично до того, що немає реальних можливостей опрацювати ті фінансові ресурси, які передбачаються у поточному фінансовому році з бюджету. Відповідно втрачається економічна вигода такої пільгової підтримки інноваційних проектів державою.

4. Слід підкреслити необхідність припинення практики розпорошування розгляду та погодження інвестиційних та інноваційних проектів різноманітними органами виконавчої влади. Якщо вже на рівні держави було визнано за доцільне створення єдиного органу — Державного агентства з інвестицій та інновацій України (далі — *Агентством*) з переданням йому відповідних функцій, то абсолютно раціональним буде і зведення у рамках одного органу державної влади, що мав би відповідну спеціальну компетенцію повноважень щодо розгляду та кінцевого прийняття рішень стосовно таких проектів.

Зазначений захід призведе не лише до уніфікації підходів при проведенні державної політики у галузі інноваційної діяльності, а й до підвищення ефективності контролю з боку держави (особливо якщо мова йде про залучення до таких проектів державних ресурсів, тим більше, що для цього створені і певні правові підстави). Тобто врегулювання зазначеного питання може вирішуватися навіть на рівні розробки і удосконалення наявних підзаконних актів.

У цьому напрямку фахівці Академії правових наук України готові співпрацювати з

Агентством щодо розробки правових актів, регулятивна дія яких спрямована на здійснення інноваційної політики (у тому числі — на створення і розвиток інноваційної інфраструктури в Україні), оскільки прийняття відповідних розпорядчих актів щодо створення регіональних центрів інноваційного розвитку лише закладає основу для запровадження інноваційної державної політики на регіональному рівні.

5. Ефективна реалізація інноваційної політики значною мірою залежить від створення розвиненої інноваційної інфраструктури, яка в Україні представлена лише окремими типами інноваційних інститутів. Показовими щодо цього є технологічні парки, хоча не всі вони працюють з високою віддачею: майже 98 % інноваційної продукції, виробленої технопарками, забезпечуються лише двома з восьми зареєстрованих. Інші типи інноваційних структур, зокрема бізнес-інкубатори та венчурні фонди, не впливають відчутно на впровадження інновацій у вітчизняну економіку. Так, із семи венчурних фондів та об'єднань чотири спрямовують ресурси на фінансове забезпечення традиційних інвестиційних проектів, три вкладають кошти в розвиток технологій у сфері використання комп'ютерної техніки та техніки матеріального світу і жоден не інвестує розвиток нанотехнологій, що визнані пріоритетними розвиненими країнами ще від середини 90-х років ХХ ст.

Отже, необхідно формувати інфраструктуру регіонального ринку інновацій із забезпеченням преференцій у межах компетенції місцевої влади, державних замовлень на виконання інноваційних проектів і програм на конкурентних засадах. У цьому контексті позитивним є утворення регіональних центрів інноваційного розвитку, що віднесені згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 травня 2007 р. № 255-р. до сфери управління Державного агентства з інвестицій та інновацій. Утворення таких центрів насамперед у регіонах, які мають найпотужніший

інноваційний потенціал, забезпечить інформаційно-аналітичну, методичну, організаційну підтримку інноваційному розвитку провідних галузей економіки. Тому створені регіональні центри інноваційного розвитку будуть сприяти поліпшенню інноваційної інфраструктури у регіонах та формувати сприятливі умови для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу.

Слід відзначити, що цілком обґрунтованою є теза про утримання центрів інноваційного розвитку за рахунок бюджетних коштів (через Міністерство фінансів та Державне агентство з інвестицій та інновацій). Світова практика діяльності аналогічних структур свідчить про перспективу запровадження комерційної компоненти в діяльності центрів (через участь в інноваційних проектах, що мають комерційний попит), коли поступово частка фінансування від зацікавленого приватного сектора перекидає бюджетне фінансування.

Крім того, необхідно на державному рівні забезпечити всебічну підтримку ініціатив органів місцевого самоврядування щодо розробки інноваційних програм і проектів у межах регіональних стратегій інноваційного розвитку, у тому числі шляхом підтримки ініціатив стосовно розробки та затвердження нормативно-правової бази для стимулювання інноваційної діяльності економічних агентів, науковців та інноваторів, елементів інфраструктури регіонального ринку інновацій.

6. Надзвичайно проблемним є застосування положень законодавства у сфері трансферу технологій. Досі не розроблений належною мірою комплекс підзаконних актів, що дадуть можливість застосовувати положення даного закону. Крім того, фахівці неодноразово наголошували (із поданням відповідних висновків до уряду, парламенту, Фонду державного майна, РНБО) на неможливості якісного виконання положень закону в зв'язку із суперечливістю його норм та неврегульованістю

багатьох питань, стосовно яких необхідне державне регулювання.

7. При здійсненні інноваційної політики — впровадженні інноваційних проектів у виробництво з метою отримання доходів — часто виникає ситуація, коли розробники не знають, не вміють або не можуть адекватно оцінити інтелектуальну власність, що є невід'ємною складовою інноваційних проектів. Не завжди забезпечуються і вимоги правової охорони створюваних об'єктів інтелектуальної власності. Вельми актуальним стає це питання при інвестуванні інноваційних проектів, особливо при залученні іноземних інвестицій, оскільки занижена оцінка створюваних об'єктів права інтелектуальної власності призводить до значних втрат для національного розробника, національних виробників, бюджету держави.

Слід зауважити, що у складі Академії правових наук України, зокрема в НДІ інтелектуальної власності, працюють фахівці по оцінюванню нематеріальних активів, які мають значний досвід проведення зазначених експертних досліджень, атестовані в установленому законодавством порядку та постійно проходять підвищення кваліфікації. На підставі національного законодавства та міжнародних стандартів вони надають висновки, що мають високу підтверджену репутацію на ринку інтелектуального капіталу.

8. Інноваційна політика — це складний і не завжди позбавлений ризику процес, хід якого визначається багатьма вихідними передумовами: технічними, фінансовими, економічними і соціальними. На етапі функціонування і реалізації перехідної економіки, яка характеризується нестабільністю економічних відносин та інституційною й інфраструктурною недовершеністю, реалізація повного інноваційного циклу вельми складна та потребує значних витрат.

Основою механізму реалізації державної інноваційної політики має стати програмно-цільовий метод управління, ефективність якого підтверджена світовою практикою. У

2006 р. лише за рахунок коштів державного бюджету реалізовувалося 52 державні цільові програми (ДЦП) соціально-економічного спрямування (40 % з них містять наукові складові) і 28 державних наукових і науково-технічних програм (ДНТП) з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки.

Але проведенню науково-дослідних робіт значною мірою заважає застосування тендерних процедур державних закупівель у тому вигляді, у якому вони нині здійснюються. Фактично на практиці відбувається надзвичайне ускладнення і витрачання зайвих коштів (у першу чергу, бюджетних) на забезпечення виконання вимог чинного законодавства щодо організації тендерних процедур для НАН України, галузевих академій та науково-дослідних установ, що працюють у їх складі.

Крім того, і донині залишається утрудненим порядок використання фінансових ресурсів, що надходять до спеціальних фондів кошторисів академічних установ та вузів (не зважаючи на введені від 2007 р. зміни щодо режиму використання таких коштів). Застосування до цих коштів режиму бюджетних ресурсів (навіть у випадку дотримання вимог тендерних закупівель) не рідко призводить до неможливості належною мірою забезпечувати проголошений інноваційний курс потрібними кадрами та фінансами. І це не зважаючи на те, що вказані незначні ресурси установи отримують внаслідок надання установлених законодавством послуг та виконання робіт і використовують їх виключно на забезпечення власної діяльності — виплати працівникам установ, витрати на оновлення основних фондів тощо, що в цілому призводить до економії ресурсів державного бюджету.

9. Найбільш дійовим засобом стимулювання інноваційної діяльності є державне фінансування інноваційних проектів, що здійснюється шляхом надання пільгових кредитів на інноваційні проекти.

Інші стимули — податкові, тарифні, інші пільги — доцільно використовувати або міні-

мально, або взагалі відмовитися від них, оскільки використання пільг стає кінцевою метою інноваційної діяльності підприємства, а інновації лише виконують функцію пільгового інструмента. Натомість підприємство, що отримало кредит з державного (або місцевого) бюджету на пільгових умовах для фінансування інноваційного проекту, буде зацікавлене в позитивному кінцевому результаті, оскільки воно вимушене такий кредит повертати.

Залучення фінансового капіталу, що обертається у фінансових посередників, можливе лише за умови значного зацікавлення останніх у розміщенні кредитних ресурсів в інноваційні проекти. З огляду на сьогоденний рівень попиту на фінансові ресурси та високу їх вартість навряд чи уряд має реальні економічні (а не адміністративні) можливості такого зацікавлення.

Доцільним є розгляд необхідності запровадження регіональної системи страхування ризику інноваційно-інвестиційних проектів

за рахунок коштів спеціально створеного гарантійного фонду страхування інвестицій.

Таким чином, формування і реалізація державної інноваційної політики, спрямованої на надання економічній системі України інноваційної орієнтації, потребує нових підходів, які базуються на врахуванні специфічних рис інноваційно-орієнтованої економіки. Така економіка характеризується чітко визначеною спрямованістю відтворювального процесу на досягнення високої технологічної конкурентоспроможності країни за рахунок наукових знань, технологій та інформації, а також наявністю відповідної до цих завдань соціально-економічної інфраструктури. Особливого значення в процесі реалізації інноваційної політики набуває формування системи управління і регулювання інноваційного розвитку як на державному, так і на регіональному та галузевому рівнях, а також безпосередньо на рівні підприємств і організацій.

Надійшла до редакції 23.10.07.