



НЕГАТИВНА ПРАКТИКА ЩОДО ПОРУШЕННЯ ТА НЕВИКОНАННЯ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНУ ТА ІННОВАЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ

Сергій Ревуцький,
*завідувач сектору інновацій НДІ інтелектуальної
власності АПрН України, старший науковий
співробітник, кандидат економічних наук*

Аналіз правового забезпечення розвитку науково-технологічної та інноваційної діяльності в Україні дозволяє зробити висновок, що в країні створено мінімально необхідну нормативно-правову базу для практичної реалізації науково-технологічної та інноваційної політики в Україні.

В нашій державі існує досить широке законодавство в цій сфері. Проте його реалізованість є недостатньо ефективною через недотримання та порушення основних положень законів та законодавчих актів країни у сфері науково-технологічної та інноваційної діяльності.

Це стосується, перш за все, основних положень щодо фінансування науково-технологічної та інноваційної діяльності в Україні. Розглянемо більш детально ці питання.

Фінансування науково-технологічної діяльності

З перших же років незалежності України багато уваги приділяється пріоритетним напрямам розвитку наукової та науково-технологічної діяльності, підходи та норми до яких містяться у Законі України "Про пріоритетні напрями науки і техніки" (2001р.). В цьому Законі були визначені пріоритетні напрями розвитку науки і техніки на період до 2006 р., (стаття 17).

Пізніше Міністерством освіти і науки України розроблено Державну програму прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку на 2004-2009 роки. Але розвиток науково-технологічної та інноваційної діяльності в Україні суттєво стримується в результаті хронічного недофінансування в цю галузь економіки.

Так, Законами про державний бюджет України протягом останніх років постійно блокуються норми законів України стосовно рівня фінансового забезпечення наукової, науково-технологічної сфери, а також створення пільгових умов для розвитку інноваційної діяльності. Фактичне фінансування науково-технічної діяльності з Державного бюджету протягом останніх 5 років не перевищує 0,4% ВВП при визначених статтею 34 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" 1,7%. Питома вага програмно-цільового фінансування наукових досліджень не перевищує 10% загальних витрат на науку при законодавчо встановлених 30%.

Для порівняння можна навести такі дані. За даними офіційних джерел, у 2003 р. показник бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності в Україні становив 0,40% ВВП, тоді як у 1990р. він становив 2,3% [1].

У 2005 р. загальний обсяг фінансування науки в Україні зменшився на 2,3% порівняно з 2004 р. і склав 5535,5 млн.грн., у тому числі обсяг коштів державного бюджету - на 2,8% (1767,3 млн.грн.).

У 2005 р. питома вага загальних асигнувань на наукову діяльність у ВВП склала 1,30% (у 2004 р. — 1,37%, у 2003 р. — 1,35%) у тому числі коштів державного бюджету — 0,41% (у 2004 р. — 0,44%) [2].

Механізм невиконання Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" простий: щорічно Законом України про бюджет накладається мораторій на статтю 34, яка містить зобов'язання держави щодо забезпечення згаданого рівня фінансування наукової та науково-технічної діяльності. Менш того, практично щорічно практикується недофінансування навіть тих сум, які виділялися. І все це за умови, що згідно того ж закону витрати на наукову та науково-технічну діяльність є захищеними статтями витрат Державного бюджету. Проте, ця норма щодо захищеності статті фінансування науки також є частиною саме цієї статті на, яку накладається мораторій.

В цьому контексті слід підкреслити, що у високорозвинених країнах світу фінансування на науку та інноваційну діяльність передбачається не менше 3,5% від ВВП.

В Україні, яка до того ж має найнижчий рівень ВВП на одну особу, щорічні витрати з бюджету становлять не більше 0,45% від ВВП, а загальні витрати не більше 1,2 % від ВВП.

Особливо низьке фінансування надається Державному фонду фундаментальних досліджень — 0,002% ВВП, що у 50 разів менше від передбаченої зазначеною Постановою Верховної Ради України "Про дотри-

мання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні" від 16 червня 2004 р (№ 1786 — IV).

Держава опинилась у дуже складній ситуації, яка загрожує розвитком технологічної відсталості та скоочування до становища економічно відсталих держав світу. Україна сьогодні має найменший у Європі показник ВВП на душу населення та найменший індекс конкурентоспроможності економіки, що негативно характеризує економічний рівень держави.

Однією з базових ланок перспективного запровадження інновацій в усі сфери нашого життя є система державних науково-технічних програм (ДНТП).

Так, вже у 1994 р. Верховна Рада прийняла Постанову про перелік національних науково-технічних програм, якою передбачено формування трьох таких програм:

- "Енергоресурси",
- "Агропродкомплекс",
- "Матеріали і речовини".

Проте розпочати масштабну і кропітку роботу, спрямовану на їх формування, а головне — організувати передбачений постановою перерозподіл ресурсів не дуже поспішали, бо у Постанові було записано, що на першу з національних програм має бути виділено 10% коштів передбачених у державному бюджеті на фінансування науки, а також до 50% щорічних надходжень до інноваційних фондів зацікавлених міністерств і відомств, на другу — відповідно 13 і 50, на третю — 12 і 50%. Отже названі три програми мали поглинути в сумі 35% бюджетних асигнувань на наукові дослідження і половину ресурсів галузевих інноваційних фондів. А забезпечити це було не просто. Врешті було знайдено прийнятну формулу: на-



ціональні науково-технічні програми реалізуються шляхом виконання державних науково-технічних програм.

На практиці це звелось до того, що національних науково-технічних програм так ніхто і не побачив, а на державні науково-технічні програми за пріоритетними напрямами, до яких, окрім цих трьох, додали ще чотири, було виділено значно меншу частку коштів наукового бюджету (жодного разу ця частка не досягла, навіть 10% і з року в рік зменшувалася) [3].

Під проголошенні пріоритетні напрями передбачалось розроблення і освоєння технологічних, технічних, науково-організаційних та інших інвестиційних проектів в рамках низки цільових програм. На фінансування цих програм передбачалось щорічно виділяти 35% коштів з державного бюджету на фінансування науки, а також до 50% щорічних надходжень до інноваційних фондів зацікавлених міністерств і відомств. На виконання цих рішень було підготовлено ряд методичних документів, затверджених відповідно Кабінетом Міністрів, міністерствами і відомствами. Передбачалась також адресна пріоритетна державна підтримка наукових установ, які працюють над новітніми науково-технічними розробками.

Але недоліки в організації та управлінні науково-інноваційними процесами, скорочення обсягів фінансування не дали можливості досягти поставлених цілей в реалізації науково-технологічного потенціалу.

Сучасна практика нормативно-правового регулювання науково-технологічного розвитку економіки України налічує декілька законодавчо затверджених державних пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки, інноваційної діяльності та

технологій, які характеризуються нерівномірною динамікою прийняття, а також часовою та сутнісною неузгодженістю структурних елементів, що, у свою чергу, свідчить про недосконалість механізму перегляду цих технологічних пріоритетів відповідно до економічних результатів їх реалізації, а отже — про відсутність узгодженої на державному рівні процедури моніторингу їх розбудови. Фактичне розширення системи технологічних результатів відображає намагання законодавчої та виконавчої гілок влади максимально охопити можливий перелік технологічних напрямів, найактуальніших на сучасному етапі світового техніко-економічного розвитку, не зосереджуючи при цьому увагу на співвідношенні поставлених цілей з ресурсними можливостями країни та ретельному аналізі недоліків розбудови попередніх технологічних пріоритетів.

Для підтвердження цього положення слід підкреслити, що на виконання Державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямків розвитку з Державного бюджету України на 2005 рік було виділено коштів у 100 разів менше ніж передбачено Законом України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки".

На сьогодні в Україні відсутня чітка система у формуванні, розгляді та затвердженні в органах державної влади та управління програм державного рівня.

При розробці і виконанні програм не витримуються типові стадії і процедури, основні принципи програмно-цільового управління: цільова спрямованість, комплексність, альтернативність та керованість програм.

Формування проектів більшості програм соціально-економічного спрямування здійснюється на безальтер-



нативних засадах, без проведення конкурсів та державної експертизи.

У Законі України "Про державні цільові програми" не враховано ряд основних принципів програмного цільового управління, навіть не має згадки про органи управління програмами, чим порушується принцип керованості програм. Покладення контролю за виконанням Державних цільових програм на Кабінет Міністрів України і державних замовників та керівника програми не вирішують питання організації, координації та оперативного контролю, які, згідно з кращим досвідом практичного формування і реалізації цільових програм, повинні покладатися на координаційні (науково-технічні) ради, їх робочі органи, головні наукові організації (головних розробників) програм. [4]

В країні склалася парадоксальна ситуація, коли держава нараз відмовилась від своїх юридично оформлених і підписаних представниками Уряду зобов'язань.

Існуючий спосіб державного управління інноваційною діяльністю є недосконалим. Залишається великою кількістю (понад 40) розпорядників державних коштів в науковій сфері, що призводить до їх розпоршення та не ефективного використання.

Відсутність належної самостійності Державного фонду фундаментальних досліджень, що знаходяться під егідою Міністерства освіти і науки, лишає їх можливості залучати до своєї діяльності інші недержавні кошти.

Недофінансування наукової та науково-технологічної діяльності негативно впливає на розвиток цієї сфери економіки.

Раціональне використання існуючого науково-технічного потенціалу має стати однією з важливих пере-

думов подолання технологічного відставання України від провідних країн Заходу. Дотепер у нас за рік виконується понад 60 тис. науково-технічних розробок. Тематично їх сукупність не надто відрізняється від досліджень у країнах Заходу. Значна кількість робіт присвячена розвитку науки про життя, тобто вирішенню соціально-гуманітарних проблем — здоров'ю людини, збереженню довкілля, що є характерним для розвитку науки у країнах Західної Європи. Разом із тим, рівень впровадження завершених науково-технічних розробок надзвичайно низький — близько 16% загальної кількості виконаних. Темпи втілення їх у життя і масштаб і використання є незадовільними. Кожна розробка доводиться до інноваційного використання лише на 1-2 підприємствах.

Фінансування інноваційної діяльності

Варто підкреслити, що основні перешкоди з фінансування державою для активізації інноваційної діяльності суб'єктів господарювання почали виникати одразу ж після прийняття Закону України "Про інноваційну діяльність" у 2002 р.

Так, пройшло порівняно небагато часу і Кабінет Міністрів України прийняв протитворчу постанову "Про затвердження порядку використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України, які направляються на фінансову підтримку інноваційної діяльності суб'єктів підприємництва" [5].

Багато пунктів цієї постанови Кабінету Міністрів України повністю перекреслили статтю 17 Закону України "Про інноваційну діяльність". Зокрема, перекреслилось повне кредитування інноваційних проєктів за рахунок коштів державного



бюджету (зазначалося, що обсяг кредитування не повинен перевищувати 70% вартості проекту). Окрім того, цією постановою були введені додаткові умови, які по суті ліквідували принципи безвідсотковості наданих кредитів. Але це було лише початком ігнорування Закону України "Про інноваційну діяльність" в частині надання пільг суб'єктам інноваційної діяльності зі стимулювання інноваційної діяльності.

17 листопада 2004 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову "Про затвердження порядку надання фінансової підтримки суб'єктам інноваційної діяльності за рахунок коштів Державного бюджету шляхом здешевлення довгострокових кредитів". У цій постанові йшла мова про порядок компенсації з бюджетних коштів суб'єктам інноваційної діяльності відсотків, оплачуваних ними комерційним банкам за кредитування інноваційних проектів.

Якщо Закон України "Про інноваційну діяльність" передбачає повну компенсацію відсотків за наданими кредитами, то за постановою Кабінету Міністрів така компенсація може бути лише частковою.

Згідно діючого Закону України "Про інноваційну діяльність" не у рівному становищі опиняються суб'єкти інноваційної діяльності за їх фінансовою підтримкою з боку держави. Стаття 17 "Види фінансової підтримки інноваційної діяльності" гарантує повне безвідсоткове кредитування лише під пріоритетні інноваційні проекти, перелік яких досить обмежений порівняно з іншими інноваційними проектами. А це, в свою чергу, призводить до того, що більша кількість інших суб'єктів інноваційної діяльності не може отримати державної фінансової підтримки. Це є однією з основних причин такої низької інноваційної

активності функціонуючих промислових підприємств.

Таким чином, входить в практику "призупинення" окремих статей чинних законів, що стосуються наукової, науково-технологічної та інноваційної діяльності, законодавчими або ж підзаконними актами. Так, Законом України "Про інноваційну діяльність" передбачено стимулювання інноваційної діяльності шляхом встановлення податкових пільг.

Варто зазначити, що у законодавчому забезпеченні розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності має місце тільки імітація проголошення державної підтримки. А стимулюючі норми Закону "Про інноваційну діяльність" фактично ніколи не працювали.

Тому проведений моніторинг законодавчого забезпечення щодо інноваційної діяльності, дає підставу пропонувати пропозицію скасування рішення Верховної Ради України про зупинення чинності Закону України "Про інноваційну діяльність" в статтях 21 та 22, які передбачають пільгове оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності (зниження на 50% податку на додану вартість і так само — податку на прибуток), а також звільнення від мита і того самого ПДВ при ввезенні в Україну сировини, комплектувальних виробів та обладнання, необхідних для випуску інноваційного продукту, що створить можливість спрямувати додаткові кошти на фінансування інноваційної, науково-технічної діяльності та розбудову власних науково-технічних, дослідницьких і експериментальних баз.

Вперше в Законі України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності" (2003 р.) розглядається стратегічні та середньострокові інноваційні пріоритети при розробці



державних прогнозів та програм економічного та соціального розвитку України. В цьому Законі були визначені стратегічні та середньострокові напрями інноваційної діяльності на 2003-2013 рр. (стаття 17).

Але при цьому слід підкреслити те, що виділення пріоритетних напрямків розвитку, тобто таких, які треба реалізовувати перш за все не відбулося належним чином це пов'язано з тим, що було побоювання не забути будь-який напрям з пріоритетних напрямків інноваційної діяльності. А це призвело до фактичного заперечення пріоритетів тому що на цьому шляху пріоритетним є майже все. На практиці це означає, що немає жодних пріоритетів.

Така позиція зумовлена тим, що визначення пріоритетів не має наукового обґрунтування. Не пріоритети визначаються на основі науково обґрунтованого прогнозу, а в прогнозі враховуються пріоритети [3].

Такий підхід щодо пріоритетних напрямків, визначених Законом України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні", не узгоджується з пріоритетними напрямами науково-технічної діяльності. А тому не сприяють розвитку високоукладної економіки України та не дозволяють запровадити для різних рівнів відповідні механізми реалізації пріоритетних напрямів.

Тобто, широкий перелік пріоритетів науково-технологічного та інноваційного розвитку перетворює пільги на правило і тому руйнує ефективну економічну діяльність, призводить до перевищення бюджетних можливостей держави, та в кінцевому випадку скасування цих пільг.

Тому, на нашу думку, необхідно значно зменшити перелік пріоритетів, зосередивши увагу лише на тих, що зможуть зробити "прорив"

у науково-технологічній та інноваційній діяльності в Україні.

Варто також зупинитися на джерелах фінансування інноваційної діяльності в Україні. Як і у попередні роки у 2005 р. основним джерелом фінансування витрат на технологічні інновації були власні кошти підприємств. Їх частка у загальному обсязі фінансування інноваційних витрат становила 87,7%, що на 10,4 в.п. більше порівняно з 2004 р. За рахунок власних коштів нововведення здійснювали майже три чверті підприємств. Але за ці ж роки постійно порушуються вимоги Статті 87 Бюджетного кодексу України та чинного законодавства України щодо фінансування інноваційної діяльності з державного бюджету України. Кошти на фінансову підтримку інноваційної діяльності майже не передбачалися.

Так, на цілі з державного бюджету профінансованого у 2005р. лише 0,5% інноваційних витрат (28,1 млн.грн, у 2004 р. — 1,4% і 63,4 млн.грн.) [2].

Статтею 6 Закону України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" визначено, що найбільш важливі для держави роботи з реалізації інноваційних пріоритетів загальнодержавного та галузевого рівня здійснюються на конкретних засадах через державне замовлення за інноваційними проектами у порядку встановленому законодавством України.

Але в країні на даний час відсутній механізм державного замовлення на інноваційну продукцію, не розроблено і не затверджено Кабінетом Міністрів України механізму формування і реалізації державного замовлення на інноваційну продукцію, а також не визначено центральний орган виконавчої влади, який відповідатиме за



формування обсягів державного замовлення на зазначену продукцію.

Невизначена на сьогодні доля й місце державної інноваційної компанії в інноваційному процесі. Кабінетом Міністрів України не проводиться робота з розвитку системи інноваційних та венчурних фондів.

На практиці дії усіх урядів були направлені на порушення та невиконання основних положень цих правових документів. Таке ставлення до цього питання зумовлює нестабільність законодавчого поля, і перешкоджає створенню стимулів для розвитку науково-технологічної та інноваційної діяльності в Україні, не сприяє нарощуванню інвестицій у високотехнологічні технології. Всі уряди нашої країни виступали проти запровадження будь-яких форм і механізмів щодо стимулювання науково-технологічної та інноваційної діяльності. На жаль, таке становище залишається і на даний час.

При цьому варто підкреслити, що Верховна Рада України не була до кінця не послідовною. Ухваливши прогресивні закони щодо активізації інноваційної діяльності в Україні в

подальшому ж законодавстві погоджувались з пропозиціями Уряду з відміни або призупинення їх дії щодо виконання основних положень законодавств з науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні.

Тобто минулий і нинішній Уряди України не забезпечили виконання Постанови Верховної Ради України "Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні".

Тому необхідно зробити висновки, стосовно того до яких наслідків призводить негативна практика щодо порушення та невиконання основних положень при реалізації законодавства про науково-технологічну та інноваційну діяльність в Україні. Тільки виконання вже прийнятих законодавчих актів дозволить значно активізувати діяльність в цій сфері економіки України. ◆

Література:

1. *Постанова Верховної Ради України "Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні" від 16 червня 2004 р.*
2. *Державний Комітет статистики України. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник. К. — 2006.*
3. *О.С. Попович "Використання науково-обґрунтованих підходів до формування та реалізації пріоритетів інноваційної діяльності в законодавстві України" // Проблеми науки, IV,6 2003.*
4. *Ю.Ф. Шквонь "Інституційні чинники реалізації інноваційної моделі структурної перебудови економіки" В монографії: "Державне регулювання економіки України: методологія, напрями, тенденції, проблеми" К. — 2005.*
5. *Лист Державної податкової адміністрації України "Про правомірне використання пільг учасниками технопарків" №- 230317/23-7017 від 12 березня 2003 р.*