



РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

УДК 347.73

М. Василенко,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права ЄС і порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»

**КРИЗА ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ НЕДОСКОНАЛОСТІ ТА ІГНОРУВАННЯ
ІННОВАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

В епоху високих технологій рівень економіки значною мірою визначається інноваційними процесами в країні. Сьогодні нерозвиненість інноваційної інфраструктури в Україні гальмує розвиток інших пов'язаних з нею систем, зокрема нових знань, технологій і виробництва. Відсутність системних економіко-правових заходів щодо державної підтримки інноваційної діяльності, поширена розбіжність між приватноправовим інтересом щодо створення та розвитку інноваційних структур та публічного інтересу щодо контролю за їх діяльністю, оподаткуванням, напрямками діяльності тощо – усе це утворює суттєві перепони на шляху не тільки інноваційного розвитку держави, а й сталого розвитку сучасної економіки в країні взагалі [1].

Основними джерелами при проведенні дослідження, крім законодавчої бази та робіт автора, стали праці таких вчених-правників з проблем інноваційних відносин, як Ю.Є. Атаманова, Д.В. Задихайло, О.В. Шаповалова та ін., а також праці економістів А.С. Гальчинського, В.М. Гейца, О.А. Мазура, Б.А. Маліцького, С.Ф. Смеричевського.

Метою статті є доведення неможливості економічних здобутків в країні без створення спроможного інноваційного законодавства і державного регулювання інноваційною економікою в умовах неоліберальних економічних відносин.

Дослідження положень Господарського (ГК) [2] та Податкового кодексів (ПК) [3], ЗУ «Про інноваційну діяльність» [4] та інших законів інноваційної спрямованості показали, що в Україні в цілому створено нормативно-правову базу в інноваційній сфері, хоча й має істотні недоліки. На жаль, в країні поширена практика ігнорування інноваційного законодавства та поступова відмова від стимулювання утворення дієвих інноваційних структур, створення та підтримання дієвого інноваційного законодавства (див. [1]). Це завадило вирішити одну з основних перспективних завдань розвитку України – створення умов для переходу України до інноваційної моделі розвитку [5]. Слід вказати на відсутність розуміння повною мірою постулату про неможливість існування суто комерційного інноваційного інвестування та необхідність державної підтримки та фінансування інноваційної сфери. Законодавчим недоліком є невиправдане ототожнення між собою таких понять, як інноваційний та науково-технічний проект. На нашу думку, для задовільного фінансування, зокрема технопарків, необхідно передбачити у бюджеті цільове фінансування їх проектів у вигляді компенсацій відсотків за кредитами у відповідній сумі, а реалізацію виділеного фінансування доручати МОН України.





Намагання вчених привернути увагу до необхідності вирішення практичних проблем підтримки інноваційних проектів залишилися без уваги законодавця. Зокрема, у монографії О.П. Подчерковного було зроблено наголос на першочерговій необхідності удосконалення державної підтримки інноваційних структур та їх проектів [6]. Більшість із відповідних пропозицій щодо вдосконалення механізмів фінансування інноваційних проектів та загалом сприйняття інновацій як «інвестицій у новації» досі мають актуальне значення.

Відзначимо, що одним з основних законодавчих актів з інноваційної діяльності є Закон України «Про інноваційну діяльність», який мав стати вагомим, дійовим і своєчасним. У початковій редакції цей закон мав багато позитивних моментів у питаннях стимулювання інновацій. У першу чергу, слід відзначити спеціальний режим сплати податку на додану вартість та пільгового оподаткування прибутку підприємства, відповідно до якого 50% податку на додану вартість по операціях з продажу товарів (виконання робіт, надання послуг, пов'язаних з виконанням інноваційних проектів) і 50% податку на прибуток, одержаний від виконання цих проектів, залишаються у розпорядженні платника податків, зараховуються на його спеціальний рахунок і використовуються ним виключно на фінансування інноваційної, науково-технічної діяльності і розширення власних науково-технологічних і дослідно-експериментальних баз. Дія цього режиму була передбачена для тих суб'єктів інноваційної діяльності, які отримали свідоцтво про державну реєстрацію інноваційного проекту та розпочали виконання проекту не пізніше, ніж за вісімнадцять місяців від дати його державної реєстрації. Якщо кошти у розмірі 50% податку на додану вартість і податку на прибуток були не використані протягом терміну пільгового оподаткування та дванадцяти місяців після нього, вони підлягають зарахуванню до держбюджету. Передбачалася

прискорена амортизація основних фондів і встановлювалася щорічна двадцятивідсоткова норма прискореної амортизації основних фондів групи, а також сплата земельного податку за ставкою у розмірі 50% діючої ставки оподаткування. Мав бути введений особливий порядок митного оподаткування, яким потрібно було керуватися при ввезенні в Україну протягом строку чинності свідоцтва про державну реєстрацію інноваційного проекту сировини, устаткування, обладнання, комплектуючих та інших товарів, крім підакцизних товарів, які не виробляються в Україні або виробляються, але не відповідають вимогам проекту і випуску інноваційного продукту, тому вони мали звільнитися від сплати ввізного мита та податку на додану вартість. Саме про ці нині «міфічні» пільги багато авторів писали і визначали їх як приклад підтримки інноваційного розвитку України (М.В. Гаман та ін.).

Законом України «Про інноваційну діяльність» було встановлено дуже суттєві пільги. Однак дію режиму, зазначеного у статтях 21, 22 та пункту 3 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про інноваційну діяльність», було призупинено, починаючи з 2003 року, законами про Державний бюджет на відповідний рік [7; 8]. Призупинення дії безпосередньо пункту 3 розділу «Прикінцеві положення» зазначеного Закону призвело до невизначення відповідних положень у податковому законодавстві (Закони України «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про податок на додану вартість», «Про плату за землю», «Про Єдиний митний тариф»), яке має виняткову дію. Пізніше, у 2005 році, Законом України № 2505-IV [9] всі відповідні норми щодо пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності були вилучені із Закону «Про інноваційну діяльність». У 2007 році відбулося повернення до проблем інноваційного розвитку. На етапі прийняття бюджету на 2007 рік Уряд чітко (хоча і не вперше) окреслив курс на інвестиційно-інноваційну модель





розвитку вітчизняної економіки. Було запропоновано введення державного замовлення на інноваційну продукцію та встановлення податкових і митних пільг для суб'єктів інноваційної діяльності при реалізації ними інноваційних проектів. Для забезпечення фінансової підтримки інноваційних програм і проектів передбачалося створення спеціальних державних фінансово-кредитних установ. Для них мало бути розроблено проекти статутів, затверджено порядок формування та використання коштів та здійснення нагляду та контролю за їх діяльністю. Ці установи мали здійснювати відбір пріоритетних інноваційних проектів та надавати їм фінансову підтримку. З 2010 року у зв'язку із зміною Уряду України зберігалися надії, що буде наведено порядок для сприяння розвитку інноваційної діяльності. Наразі всі ці позитивні очікування залишилися нереалізованими та виявилися оманюю.

У цьому контексті необхідним стає повернення до реалізації планів інноваційного розвитку і створення національної інноваційної системи, що вимагає значних бюджетних асигнувань на їх підтримку. Разом із тим світовий досвід свідчить, що вони швидко окупаються, якщо не прямо через прибуток, то через розвиток суміжних галузей, зменшення безробіття та приросту нових знань. У цих умовах розвиток підтримки інноваційної діяльності через вже існуючі інноваційні структури виглядає логічним і зваженим кроком державної економічної політики.

До речі, у 2007-2009 роках всі норми щодо пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності із Закону України «Про інноваційну діяльність» також були вилучені, а єдиними офіційно діючими інноваційними структурами за фактом дії законодавства залишилися технологічні парки на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України» № 3333-IV від 12 січня 2006 року [10]. ПК

України, що був прийнятий в 2010 році, не вніс принципових змін у стан справ щодо інноваційної діяльності, а зміни, внесені до чинного Закону у зв'язку з прийняттям ПК, стосувалися несуттєвих речей, які ніяким чином не вплинули на покращення спеціального режиму діяльності технологічних парків (інноваційних структур). Більше того, пропозиції, які в 2010 році були надані Департаментом інноваційного розвитку МОН України та Державним Комітетом України з питань науки, інновацій та інформатизації (нині ліквідоване Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Держінформнауки України), і в розробці яких приймав участь й автор цієї роботи, у тексті проекту ПК спочатку були схвалені профільними Комітетами Верховної Ради, а потім раптово, перед парламентським голосуванням у Верховній Раді, були внесені зміни й вони не були враховані. Врешті-решт, вони так і не увійшли в остаточний варіант проекту ПК для читання у Верховній Раді. ПК був прийнятий без суттєвих змін щодо покращення становища технопарків і всієї інноваційної сфери в Україні.

Слід наголосити, що сьогодні ПК України вже не передбачає жодної норми стосовно адресної підтримки і стимулювання не тільки інноваційної сфери взагалі, а й технопарків, що передбачалось, хоча би декларативно, раніше. Так, Законом від 2 грудня 2010 року [11] (п. 26) шляхом вилучення ст. 10, а також зміни ст. ст. 7, 12 чинного Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» скасовано режим цільового субсидіювання, а по суті – також деякого незначного пільгового оподаткування проектів технопарків. Автор звертає увагу громадськості на те, що у прийнятому ПК України взагалі відсутня спеціальна термінологія: «інновації», «інноваційна діяльність», «суб'єкт інноваційної діяльності», «інноваційний проект» тощо. Замість підтримки пріоритетних напрямів інноваційної





діяльності ПК України впроваджує підтримку окремих галузей (енергетики, судно- та літакобудівної промисловості, космічної галузі, машинобудування для агропромислового комплексу та готельних послуг), що є підміною понять і ніяк не може розглядатися як системна підтримка розвитку інновацій.

Державні гарантії інноваційної діяльності проголошено в ст. 329 ГК України. Однак в системі регулювання здебільшого ці положення мають декларативний характер. Зокрема, нечітко прописані у законі гарантії щодо погіршення законодавчих правил здійснення інноваційної діяльності технопарків, хоча саме такі гарантії обумовлюють зацікавленість інвесторів. Варто конкретизувати ці гарантії на законодавчому рівні. Д.В. Задахайло влучно зазначає, що саме господарсько-правове законодавство, якому властива надмета – органічно об'єднати в єдиному правовому механізмі забезпечення ефективності господарювання за рахунок використання в ньому таких різномірних правових засобів, що служать досягненню відповідно різних за природою суспільних інтересів: приватних та публічних; коротко- та довгострокових; внутрішньо- та зовнішньоекономічних; економічного розвитку та екологічної безпеки тощо – генерує високий суспільний попит на здійснення кодифікаційних робіт [12]. Науковець зазначає, що саме такий масштаб завдань робить господарсько-правову науку інноваційною лабораторією зі створення нових засобів та механізмів правового регулювання, компонування їх у новому складі запроваджуваних спеціальних режимів господарювання, розширення та поглиблення сфери господарсько-правового регулювання та відповідно пошуку нових форм ієрархічної розбудови внутрішнього складу господарського законодавства та його джерел. У цьому сенсі слід зазначити, що процес кодифікації господарського законодавства, на якому варто наголосити, розпочався саме з прийняття ГК України, є обумовленим і якісним ста-

ном самого господарського законодавства, і станом національної економіки в її внутрішньоекономічному та глобальному вимірах, а також життєвою необхідністю та конкретними особливостями змісту державної економічної політики. Це чинники, що, в свою чергу, визначаються обсягом нормативного матеріалу, динамікою його змін та доповнень, внутрішньоструктурною динамікою (утворення нових інститутів, підгалузей, актуалізація окремих з них тощо), динамікою розширення сфери господарсько-правового регулювання як такого.

Проблеми, з якими стикаються різні держави на шляху розвитку інновацій, приблизно однакові. Не дивлячись на економічні та інші відмінності, а також на існуючу кризу, можна відстежити і загальні напрями та рішення, відповідно до яких країни рухаються до своєї мети подібними шляхами. Зарубіжний досвід дає приклади збалансованого регулювання питань державної участі в інноваційній діяльності як за допомогою прямої участі в інноваційних компаніях і технопарках, так і шляхом непрямой підтримки та розвитку інноваційної інфраструктури. Відзначимо, що всі вони більш-менш ефективно спрямовані на державну підтримку інновацій та стимулювання інноваційної діяльності.

Як інженер-розробник і фізик-дослідник у минулому, автор цієї роботи стверджує, що всі великі досягнення США, такі як лазери і транзистори, комп'ютери та Інтернет, були створені завдяки науковим і виробничим можливостям державного сектору економіки. Іншим прикладом може слугувати економічне зростання Японії, країн Південно-Східної Азії та Китаю. Китай в останні роки теж переорієнтувався на нові технології та прискорив свій розвиток: за 10 років частка технологій у ВВП Китаю зростає з 8,1% до 35,4%. Крім того, КНР щорічно збільшує більше, ніж на 20% експорт високотехнологічної продукції у світовому просторі [13]. У цих випадках прискорювачем





була не «приватна» ініціатива, а великі державні програми розвитку, в яких з високим ступенем координації поєднувалися підприємства різних типів. Відомо, що свого часу Японія відхилила неоліберальні доктрини своїх закордонних радників, вибравши натомість форму індустріальної політики, що відводила провідну роль державі. Фактично інноваційні економіки стали новим явищем у розвитку світової економіки постіндустріального типу. Новизна та специфіка інноваційного господарства визначаються тим, що виникнення постіндустріального устрою стало можливим тільки в умовах глобалізації світової економіки і лише в тих економічно розвинених країнах, які до цього часу були безумовними світовими лідерами в науково-технічній та освітній сферах, оскільки постіндустріальний господарський устрій припускає створення основної частки багатства країни (території) не за рахунок матеріального виробництва (як це характерно для індустріальних господарств), а за рахунок виробництва знань в найширшому сенсі цього терміну (технологій, ноу-хау, способів організації діяльності та дозвілля, дизайну, проектування тощо) і реалізації цих «продуктів на знаннях» у виробництві та у системах, що можуть відтворюватися. При цьому власні потреби в продукції матеріального виробництва постіндустріальні системи все більшою мірою задовольняють за рахунок кооперації з господарськими системами решти світу.

Авторська думка щодо причин невикористаних Україною можливостей збігається з думкою В.М. Гейца і В.П. Семиноженка, які вважають, що було невірно обрано орієнтири економічного розвитку на рівні державної політики [14]. Остання була і залишається непродуманою й непослідовною та має лише одну реальну мету – стимулювання використання матеріальних факторів економічного зростання без продуманої стратегії на майбутнє, в якому суспільство та економіка знань будуть визначальними.

Так, точками економічного зростання національного виробництва були й залишаються старі технологічні уклади, що в свій час забезпечували надприбутки, однак зараз вони відкинуті на периферію світових економічних трендів (див. також [15]).

Іншу важливу причину невикористаних можливостей можна побачити в помилковій «неоліберальній орієнтації» Уряду та чиновників щодо втілення в життя інноваційної політики держави, в практичній відмові від державного регулювання економікою, а саме відмові від регулювання промислового виробництва, що призвело до його суттєвого скорочення як за обсягом, так і за асортиментом [16]. У першу чергу, це стосувалося інноваційних виробництв. Свого часу наша держава випереджала Європу у розробці та прийнятті стратегічних концепцій щодо інноваційного розвитку, але Україна так і не спромоглася на інноваційний прорив.

Перехід в епоху знань, що має місце в економіках інноваційно розвинутих країн, пов'язаний з новою науковою парадигмою. Вона потребує не тільки значних витрат на новітні технології, а й, відповідно, посилення впливу держави на інноваційну сферу і на економіку взагалі. Зміна парадигми здійснюється через наукові революції, які пов'язані з особливим перемиканням наукового співтовариства на нову систему світогляду і цінностей. Виходячи з аналізу результатів власних досліджень автора, у різні часи, зокрема у галузі природничих та технічних наук, справедливим буде твердження про те, що неоліберальний конкурентно-ринковий механізм стає серйозною перешкодою для інноваційного розвитку в цілому, коли в умовах економіки, яка побудована на знаннях, вартість отримання нових знань стрімко росте, і, відповідно, ринково-конкурентна модель швидко втрачає свою актуальність через дублювання витрат на інноваційні розробки. В таких умовах господарські праввідносини в основному не спрямовані на сприяння розвитку сучасно-





го виробничого сектора і ще в більшій мірі не сприяють інноваційному виробництву.

У цьому контексті варто саме й поставити питання про необхідність вирішення питання про нову господарсько-правову парадигму щодо інноваційного розвитку. Вона може бути визначена як система теоретичних, методологічних і аксіологічних установок, які взяті за зразок при розв'язуванні задач інноваційного розвитку і які поділяють всі члени наукового співтовариства. І в основі такого зразку лежить не лише поєднання приватних та публічних інтересів, але й визначення динамічної та стимулюючої ролі Уряду в інноваційному розвитку. Посилення впливу держави на економічні процеси слід розуміти в розкритті корегування співвідношення «регуляція-дерегуляція» з акцентом на поняття «регулювання» та «нова парадигма».

«Уроки азіатського дива», коли уряд узяв на себе основну відповідальність за здійснення економічного зростання, відкинувши релігію ринку, свідчать про необхідність у кризових ситуаціях використовувати досить жорстке державне регулювання фінансово-економічних відносин. Нема іншого шляху виходу з кризи, як введення державного регулювання економіки, і особливо її інноваційної складової, що і відбувається в інноваційно-розвинутих країнах світу. У цьому контексті виникають питання щодо змісту й якості чинних базових законів та відображення в них спеціальних господарсько-правових режимів, спрямованих на реалізацію інноваційного розвитку держав.

Отже, інноваційний розвиток в умовах неоліберальної кризи передбачає активне втручання державних інституцій в господарську діяльність, залучення інвестицій до інноваційної сфери, формування тісних взаємовідносин та посилення співробітництва між вишами, науковими центрами та промисловістю при підтримці держави. Негативні наслідки занепаду інноваційного розвитку в Україні сталися саме

за рахунок відмови від державної підтримки цих структур з боку держави і законодавця. Далі наукоємні технології все більше мають займати визначальні позиції в економічному зростанні держави, а якісний розвиток інноваційних процесів повинен відбуватися з урахуванням нової технологічної парадигми і повинно забезпечуватися відповідним господарсько-правовим супроводом, що характеризується дієвою державною підтримкою. Господарські відносини в умовах сучасної економіки без державної інноваційної політики тяжіють до зниження прибутковості діяльності та до скорочення довготривалих проєктів, а тому необхідним стає відмова від неоліберальної ринкової доктрини, що виходить за рамки соціально-економічної раціональності та приводить до надмірної фінансїалізації економіки та зменшенню ролі інноваційного чинника в забезпеченні економічного зростання в розвинених країнах і до повного його витіснення в менш розвинених країнах. В нинішніх умовах держава, як ніколи раніше, зобов'язана регулювати розвиток ринкових інститутів-організацій, в першу чергу, інноваційних, всіма можливими економічними, правовими та політичними засобами.

Ключові слова: інновації, законодавство, криза, розвиток, недосконалість, господарсько-правові режими, державні гарантії.

Стаття присвячена дослідженню кризи інноваційного законодавства у взаємозв'язку з кризою інноваційного розвитку. Показано, що сучасне законодавство не спрямоване на сприяння інноваційного виробництва. Визначається, що держава має регулювати розвиток інноваційної сфери всіма можливими правовими та іншими засобами.

Статья посвящена исследованию кризиса инновационного законодательства во взаимосвязи с кризисом инновационного развития. Показано, что современное законодательство не направлено на содействие инно-





ваціонного виробництва. Определяется, что государство должно регулировать развитие инновационной сферы всеми возможными правовыми и другими средствами.

The article is devoted research of crisis to innovative legislation in interconnection with the crisis of innovative development. It was shown that a modern legislation is not directed on the assistance of innovative production. How the state must regulate development of innovative sphere (all legal and other facilities) is determined.

Література

1. Василенко М.Д. Спеціальні господарсько-правові режими технопарків і технополісів: досвід України та зарубіжних країн : моногр. / М.Д. Василенко. – О. : Сімекс-прінт, 2012. – 225 с.
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
4. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. № 40-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
5. Василенко М.Д. Деякі проблеми менеджменту в контексті інноваційної моделі розвитку України / М.Д. Василенко // Політичний менеджмент. – 2003. – № 1. – С. 59–67.
6. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики : моногр. / О.П. Подцерковний. – К. : Юстініан, 2006. – 420 с.
7. Про Державний бюджет України на 2003 рік : Закон України від 26 грудня 2002 р. № 380-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 10-11. – Ст. 86.
8. Про Державний бюджет України на 2004 рік : Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1344-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 17-18. – Ст. 250.
9. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23 грудня 2004 р. № 2285-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 7-8. – Ст. 162.
10. Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України : Закон України від 12 січня 2006 р. № 3333-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 22. – Ст. 182.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2756-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 23. – Ст. 160.
12. Задихайло Д. Кодифікація інноваційного законодавства: окремі концептуально-правові підходи / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2010. – № 4. – С. 177–185.
13. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : у 3 т. / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – Т. 2 : Інноваційно-технологічний розвиток економіки. – 564 с.
14. Геєць В.М. Інноваційні перспективи України / В.М. Геєць, В.П. Семиноженко. – Х. : Константа, 2006. – 272 с.
15. Василенко М.Д. Управління соціально-економічними процесами: нові виміри в розвитку українського суспільства / М.Д. Василенко // Людина і політика. – 2003. – № 4. – С. 3–10.
16. Василенко М.Д. Інноваційний розвиток в умовах неоліберальної економіки: економіко-правовий аналіз / М.Д. Василенко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О., 2012. – Вип. 64. – С. 402–409.

