



Б.В. Гриньов¹, В.А. Гусєв²

¹ Інститут сцинтиляційних матеріалів НАН України, Харків

² Північно-східний регіональний центр інноваційного розвитку, Харків

АНАЛІЗ ПРОЕКТУ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІННОВАЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ»



Розглянуто проект нової редакції Закону України «Про інноваційну діяльність». Наведено пропозиції щодо удосконалення окремих розділів та статей проекту Закону.

Ключові слова: інноваційна діяльність, інноваційний проект, інфраструктура, стимулювання, венчурне інвестування, малі технологічні підприємства

Активізація законотворчої діяльності з інноваційної тематики, що спостерігається в останній час, подає надію на довгоочікувані позитивні зрушення у цій сфері. Наголошується, що нова редакція Закону «Про інноваційну діяльність» в цілому є кроком уперед у порівнянні зі старою редакцією. У першу чергу це стосується соціокультурної функції Закону, що досягається за рахунок введення більш досконалого і єдиного понятійного апарату. Хоча і у цьому сенсі новий проект Закону має суттєві недоліки.

Що ж до головної, стимулюючої функції, то, на жаль, передбачені у проекті відповідні норми знову не ефективні. Вони залишилися обтяжливими для використання і майже недоступними для малих і середніх компаній. У проекті практично не передбачається економічних стимулів для виконавців інноваційних проектів у промисловості чи таких, що спрямовані на розвиток інноваційної інфраструктури. Нічого не передбачено для удосконалення статистичних спостережень за показниками інноваційного розвитку. Поза межами нового проекту Закону знов опинилися малі технологічні підприємства: не передбачені стимулюючі механізми їх створення, в першу чергу у науково-освітнянському комплексі, а також механізми підтримки їх діяльності.

Здається, що справи по вдосконаленню правового забезпечення інноваційної діяльності в Україні зрушили з місця. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. N 680-р схвалено «Концепцію розвитку національної інноваційної системи». Оприлюднені і обговорюються Проект стратегії інноваційного розвитку України на 2009–2018 рр. та на період до 2039 року, проекти Законів «Про венчурні фонди» і «Про інноваційну діяльність» в

новій редакції, проект Плану заходів на 2009–2011 рр. щодо реалізації Концепції розвитку національної інноваційної системи тощо. При цьому усі ці документи, на відміну від уже існуючих, справляють враження значно більш обґрунтованих та якісних. Однак вони не вільні від певних недоліків, які мають бути усунені на підставі громадських і професійних обговорень.

Дана стаття присвячена аналізу проекту нової редакції Закону «Про інноваційну діяльність».



ПРО ТЕРМІНИ ТА ВИЗНАЧЕННЯ (Стаття 1 проекту)

З точки зору якості понятійного апарату цей проект є кроком уперед у порівнянні з діючим Законом. Однак, на нашу думку, не усі визначення у проекті Закону достатньо зрозумілі і обґрунтовані. Наведемо приклади.

1. *«Інноваційна діяльність – одна із форм інвестиційної діяльності»*

Навряд чи це правильне визначення. Інвестування – це завжди вкладання ресурсів у розвиток тієї чи іншої діяльності, а от деякі види інноваційної діяльності цього не передбачають (наприклад, маркетинг технологій або експертиза інноваційного проекту). Більш обґрунтованою може бути така редакція: *«Інноваційна діяльність – це комплекс робіт і заходів, що виконуються при створенні новацій та їх просуванні до реалізації»*.

2. *«Інноваційна програма – комплекс інноваційних та інвестиційних проектів, узгоджених за термінами їх виконання, виконавцях, ресурсах, обсягах та джерелах фінансування, який забезпечує ефективно вирішення завдань по створенню та реалізації інновацій»*.

Це методологічна помилка. Програма не є простою сукупністю проектів, погоджених за різними ознаками. Головне, що відрізняє програму від проекту, є те, що у її структурі обов'язково присутні аналітичні, дослідницькі етапи, на основі результатів яких програма постійно уточнюється, а склад її проектів – змінюється. Це є наслідком того, що програми є інструментом вирішення **проблем**, а не **задач**, як це має місце у випадку проекту. Проста сукупність узгоджених проектів – це не програма, а «великий план», у структурі якого є більш дрібні елементи (проекти). «Великі плани» були більш ефективні у минулому, за часів відносно низької динаміки змін у господарстві і наявності відносно незалежних господарських систем (національних, галузевих, регіональних). Але цей час уже минув, ситуація в господарчих системах стає все більш динамічною, а самі вони все більш залежать одна від другої.

Саме тому на перше місце у інноваційній економіці виходять саме **програмні інструменти організації**.

3. *«Інноваційне підприємство – суб'єкт господарювання, що здійснює комерційну діяльність, пов'язану із розробкою, виробництвом та реалізацією інноваційної продукції, обсяг реалізації якої у грошовому вимірі перевищує 70 відсотків його загального обсягу виробництва продукції»*.

Вважаємо, що введення кількісного показника (70 %) у цитоване речення не є доречним. Інноваційна активність підприємства – річ змінювана у часі: сьогодні підприємство вводить нову технологію і тому є інноваційно активним. Але потім настає період ритмічного функціонування, коли нова технологія стабільно працює. І це час не інноваційний. А потім знову щось змінюється.

4. *«Інноваційна структура – юридична особа або договірне об'єднання осіб без створення юридичної особи, які забезпечують здійснення або здійснюють інноваційну діяльність»*

Навіщо взагалі вводити це поняття «інноваційна структура»? Є підприємство, що займається інноваційною діяльністю з метою одержання прибутку. Зрозуміло. Є організації інфраструктури, які **забезпечують** інноваційну діяльність підприємств різними послугами (інформаційними, фінансовими, організаційними, експертними і т.д.). Такі організації, як правило, не є прибутковими. Їх завдання – сприяти підприємцям в одержанні прибутків і тим самим сприяти розвитку економіки в цілому.

5. *«Інфраструктура інноваційної діяльності (далі інноваційна інфраструктура) – сукупність суб'єктів інноваційної діяльності, а також органів державної влади та державних наукових організацій, які забезпечують відповідно до своїх повноважень управління та реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності»*

На нашу думку, дуже невдале тлумачення. Включення до організацій інноваційної інфраструктури органів державної влади є досить сум-



нівним. Органи влади — вони і є органи влади держави, є такий інститут. Далі. Чому вказані лише державні наукові організації? І чому наголошується на формуванні лише державної політики? Як тоді бути з інфраструктурою, яку створює приватний капітал?

З нашої точки зору, краще написати: «Інноваційна інфраструктура — це комплекс інститутів, що у сукупності *забезпечують умови* для ефективного розвитку підприємницької (інноваційної) діяльності». (*Підприємницька діяльність тут розуміється відповідно до визначення її Й. Шумпетером*).

6. «Національна інноваційна програма — це комплекс національних (пріоритетних) інноваційних проектів...» — див. зауваження № 2.

7. «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»

Вважаємо, що фрагмент визначення «які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань та технологій» помилковий. У процесі створення наукових знань задіяна не інноваційна, а наукова інфраструктура, а це зовсім інша річ. Пропонуємо таку редакцію: «Національна інноваційна система — це комплекс законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які у сукупності забезпечують у національному господарстві умови для масового створення і реалізації новацій».

ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Кожен закон, в основному, виконує три основні функції:

- ✦ регулює відносини, що вже існують у певній сфері діяльності;
- ✦ стимулює розвиток відносин, що потрібні державі та (або) суспільству, але ще не мають необхідного масштабу;
- ✦ виконує соціокультурну функцію за рахунок введення єдиного понятійного апарату.

Загальновідомо, що інноваційна сфера України наразі розвинена дуже слабо, що в ній діють лише окремі, а не масові суб'єкти, що наявні відносини у цій сфері дуже обмежені. Тому зрозуміло, що головний наголос у новій редакції Закону слід спрямувати саме на стимулюючу його функцію, щоб сприяти створенню більшої маси суб'єктів інноваційної діяльності і більш щільних взаємодій і відносин, ніж це є сьогодні. Також вельми важливою через низький рівень інноваційної культури у суспільстві є також соціально-культурна функція закону. А от детальний розпис регулюючих норм здійснення різноманітних дій і процедур — наразі це не є пріоритетною задачею Закону через згадану вище обмеженість інноваційної діяльності. Необхідно ще дочекатися помітного розвитку відносин у цій сфері, після чого стане більш зрозумілим, що і як треба буде регулювати.

Аналізуючи з цієї точки зору проект нового Закону про інноваційну діяльність, мусимо констатувати ось що.

1. Найпотрібніша сьогодні стимулююча роль проекту Закону явно незадовільна. У ньому знов прописана малоефективна, бюрократична і потенційно корупційна схема фінансової підтримки інноваційної діяльності за рахунок дешевих кредитів (стаття 30). Але ж ця форма підтримки сприяє лише дорогоцінним інвестиційним проектам з великими строками виконання і малими ризиками. Скористатися цими можливостями зможуть лише великі підприємства (треба ще одержати статус пріоритетного інноваційного проекту!). Малі підприємства і ризикові проекти відсічені у цій схемі повністю! Саме так є і наразі. І ми знаємо, що більшість вітчизняних підприємств, без великої зацікавленості відносяться до згаданої форми фінансової підтримки (за весь час дії аналогічної норми у діючому Законі статус національного пріоритетного проекту одержало лише біля 20 (!)). І без дійових економічних стимулів вітчизняні підприємці ще дуже довго не будуть мати інтересу до активної інноваційної діяльності.





Що ж стосується новацій з державними і комунальними фондами венчурного інвестування (стаття 18), то ці важливі фінансові інструменти інноватики у проекті Закону вводяться дуже застережливо. Їх утворення не є обов'язковим ні для Кабінету Міністрів, ні для обласних Рад, так що на практиці їх довго ще прийдеться чекати. Але не це є головним недоліком нової редакції Закону. З світової практики добре відомо, що аж ніяк не державні фонди відіграють основну роль у фінансовій підтримці ризикових проектів. Це роблять численні приватні фонди, і саме створенню цих інститутів повинна в першу чергу сприяти держава за рахунок добре відомої форми «фонду фондів», який, будучи створеним за рахунок державних коштів, має стимулювати приватний капітал до формування приватних фондів за рахунок часткового їх співфінансування з цього державного «фонду фондів».

У проекті Закону не передбачено можливості суттєвого зниження ставок оподаткування підприємств — виробників інноваційної продукції за пріоритетною номенклатурою, підприємств, які фінансують технологічні розробки або придбають нові технології та обладнання. А саме подібні норми розглядаються як найбільш ефективні інструменти стимулюючої державної політики. Нічого також немає в проекті про можливість прискореної амортизації основних фондів, що придбаються з метою технічного оновлення.

Не передбачено також механізмів для створення позабюджетних джерел фінансування інноваційної діяльності в галузях і окремих підприємствах на кшталт фондів нової техніки, які б могли утворюватися підприємствами за рахунок нормованих відрахувань від їх валового обороту за звітні податкові періоди.

На жаль, нічого також немає про зобов'язання держави фінансувати швидкий розвиток інноваційної інфраструктури. Ми маємо свіжий приклад Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009—2013 рр.», яка

не мала у 2009 р. ні гарантованого фінансування, ні організаційних механізмів її виконання. Таке відношення до найважливішого напрямку забезпечення інноваційного розвитку є категорично неприпустимим.

На жаль, проект Закону практично не містить стимулюючих норм щодо розвитку малого технологічного бізнесу, який давно уже ледь-ледь дихає у нашій країні. Не станемо перелічувати відпрацьовані світовою практикою численні механізми підтримки цих важливих суб'єктів інноваційної економіки. Вони добре відомі. Згадаємо лише про бажаність введення норми щодо обов'язкового залучення малих підприємств як контрагентів великих підприємств при виконанні останніми державних замовлень. Без подібної норми малі виробничі підприємства, особливо у наукомісткому виробництві, приречені на злиденне існування.

ПРО ІНФРАСТРУКТУРУ

В проекті Закону передбачені такі види інноваційної інфраструктури:

- ✦ інноваційні центри;
- ✦ технологічні парки;
- ✦ центри трансферу технологій;
- ✦ інноваційні кластери;
- ✦ інноваційні об'єднання, у тому числі наукові парки та інноваційні консорціуми;
- ✦ технополіси;
- ✦ іннополіси;
- ✦ інноваційні бізнес-інкубатори;
- ✦ інноваційні структури, які здійснюють венчурне інвестування інноваційного розвитку;
- ✦ державні та комунальні спеціалізовані небанківські інноваційні фінансово-кредитні установи;
- ✦ саморегульовані організації;
- ✦ інші види інноваційних структур, які створюються та здійснюють діяльність відповідно до цього Закону.

Більшість з перелічених інституцій є зрозумілими і відпрацьованими в розвинених країнах формами сприяння інноваційній діяльності господарюючих суб'єктів. А от технополіси





та іннополіси явно зайві у цьому переліку. Навіщо вигадувати те, що досі не одержало у практиці інноваційної діяльності якихось відпрацьованих форм? Тим паче, що є зрозуміла організаційно-правова форма ВЕЗ (вільні економічні зони), до різновидів яких, безумовно, можна віднести і техно-, та іннополіси. Ось і нехай ці «поліси» фігурують у відповідному законодавстві про ВЕЗ.

Також не дуже зрозумілими є «саморегульовані організації». Якщо це щось на кшталт «клубів професіоналів з інноваційної діяльності», то найбільш прийнятною організаційно-правовою формою, на наш розсуд, для таких об'єднань є форма громадської організації.

ПРО СТАТИСТИЧНІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ СФЕРИ

У проекті Закону не згадується про необхідність розвитку системи статистичних спостережень за тенденціями у інноваційній сфері, без аналізу яких держава обмежена у своїх можливостях реагування на розвиток відповідної ситуації. Вітчизняна система статистичних звітів про інноваційну діяльність за останні роки досягла суттєво високого рівня, структура і кількість обстежуваних показників стала вже майже достатньою, але є важливі прогалини, які треба заповнювати (наприклад, про стан та розвиток організацій інноваційної інфраструктури та малого технологічного підприємництва).

ПИТАННЯ, ЗАУВАЖЕННЯ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ІНШИХ СТАТЕЙ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ

Стаття 17, п. 2 б

«Забезпечення новостворених малих і середніх інноваційних структур обладнаними **робочими місцями**»

Пропонуємо: *обладнаними офісними та виробничими площами.*

Стаття 18, п.10

«Венчурне інвестування державним (комунальним) інноваційним фондом венчурного інвестування реалізації інноваційних та інвести-

ційних проектів здійснюється за умови отримання позитивного висновку **інноваційної експертизи, проведеної відповідно до цього Закону**».

Ця норма означає, що експертизу проектів, які претендують на фінансування з боку того чи іншого конкретного венчурного фонду, буде організувати і здійснювати не сам фонд, як це було б зрозумілим і доцільним з огляду на те, що цей процес є високоризиковим, а **«окрема юридична особа, яка перебуває у сфері управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності»** (ст. 28, п. 3), яка, зрозуміло, не приймає на себе відповідні ризики. Гадаємо, цього не можна робити.

Стаття 18, п. 11

«Державний (комунальний) інноваційний фонд венчурного інвестування має право на односторонню відмову від договору, яким передбачено венчурне інвестування, у разі виявлення факту нецільового або неефективного використання коштів у випадках, встановлених Кабінетом Міністрів України та договором. **Така відмова тягне за собою розірвання договору та повернення державному (комунальному) інноваційному фонду венчурного інвестування отриманих суб'єктом інноваційної діяльності коштів.**»

Не зрозуміло, які механізми повернення коштів? По перше, у позичальника, як правило, цих коштів може не бути, вони частково або повністю могли бути вже використаними. По друге, а якщо венчурний фонд уже отримав частку корпоративних прав позичальника? Відмовлятися від них? Не зрозуміло, за яким механізмом?

Стаття 23. Державне регулювання інноваційної діяльності.

Здається, що ця стаття майже повністю повторює зміст Статті 22 про мету і принципи державного регулювання інноваційної діяльності. Тому статтю 23 пропонуємо вилучити.

Стаття 28, п. 3

«Для організації проведення інноваційної експертизи спеціально уповноважений централь-





ний орган виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності визначає окрему юридичну особу, яка перебуває у його сфері управління (далі – Установа). Установа може мати регіональні відділення в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі.

Порядок державної акредитації експертів для проведення інноваційної експертизи затверджується Кабінетом Міністрів України. Експерти, які пройшли державну акредитацію, отримують свідоцтво, що підтверджує кваліфікацію його одержувача на проведення інноваційної експертизи на постійній та професійній основі».

Навіщо створювати ці постійно діючі Установи? Вони ж не будуть діяти! Якщо треба провести експертизу проектів, що фінансуються (кредитуються) за рахунок бюджетів, то цю роботу у кожному регіоні можна провести, замовивши її якомусь з діючих інститутів, котрий може створити для цього тимчасову експертну комісію.

Пропозиція стосовно акредитації експертів (Стаття 28 п. 3).

Акредитація експертів – це недешева і довготривала процедура, яка у наших реальних умовах аж ніяк не гарантує і не забезпечує якості експертних висновків. За якими критеріями оцінювати експертів? За наявністю наукових ступенів та звань? Це ніяк не гарантує якісного відбору, тому що експерт – це не тільки фахівець у тій чи іншій галузі, кваліфікацію якого підтверджує диплом кандидата або доктора наук. Експерт – це людина, яка не тільки фахово оцінює той чи інший об'єкт, але робить це **незалежним чином**, незалежним від усіх інших, окрім ознак самого об'єкту, обставин чи поглядів. Зрозуміло, що такі риси, як незалеж-

ність і принциповість, вкрай нелегко формувати і проявлятися вони будуть лише на практиці. Тому нам вкрай необхідно формувати ринок експертних репутацій, а це можна робити, лише аналізуючи експертну діяльність, що проводиться. До речі, саме так робиться майже у всьому світі. Тому вважаємо, що вводити норму про акредитацію експертів дочасно, це марна трата грошей і часу. Більш доцільним буде прописати у порядку проведення інноваційної експертизи чіткі процедури такої діяльності, які б, наприклад, передбачали можливість оголошення як результатів експертизи, так і індивідуальних оцінок залучених експертів. А також попередньо сформувані жорсткі критерії відбору експертів.

Б.В. Гринев, В.А. Гусев

АНАЛИЗ ПРОЕКТА
НОВОЙ РЕДАКЦИИ ЗАКОНА УКРАИНЫ
«ОБ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

В статье рассмотрен проект новой редакции Закона Украины «Об инновационной деятельности». Даны предложения по совершенствованию отдельных разделов и статей проекта Закона.

Ключевые слова: инновационная деятельность, инновационный проект, инфраструктура, стимулирование, венчурное инвестирование, малые технологические предприятия.

B.V. Grynyov, V.A. Gusev

ANALYSIS OF THE NEW DRAFT LAW
OF UKRAINE «ON INNOVATION ACTIVITY»

The new reduction of the draft law of Ukraine «On innovation activity» is considered.

Proposals concerning improvement of separate parts and provisions of the draft law are presented in the article.

Key words: innovation activity, innovation project, infrastructure, stimulation, venture investing, small technological enterprises.

Надійшла до редакції 05.10.09

