

Науковий висновок

**щодо доцільності та обґрунтованості прийняття проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну
комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій»
(щодо приведення у відповідність з іншими законодавчими актами,
збільшення терміну реалізації програми, обсягів фінансування заходів та
конкретизації її завдань)
(реєстраційний № 2558 від 19.03.2013)**

Науковцями НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України проведено наукову експертизу проекту Закону України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» (щодо приведення у відповідність з іншими законодавчими актами, збільшення терміну реалізації програми, обсягів фінансування заходів та конкретизації її завдань), реєстраційний № 2558 від 19.03.2013 р.

Слід зазначити, що найбільш дієвим способом підтримки інноваційної діяльності є не безпосереднє фінансування окремих проектів, а створення економічних стимулів для інвестицій в такі проекти через підвищення їх рентабельності, для чого необхідна глибока структурна перебудова виробництва на новій технологічній основі. Створення якісно нової системи управління наукоємними виробництвами, для яких характерно широке застосування і найшвидше впровадження новітніх високих технологій, забезпечує прибутковість капітальних вкладень в 20-40%, крім того до 85% приросту валового внутрішнього продукту припадає на частку наукоємних товарів.

Наукоємність є одним з найважливіших показників, що характеризує технологію та відображає ступінь її зв'язку з науковими дослідженнями та розробками. Наукоємною технологією доцільно називати таку, що включає певні обсяги досліджень і розробок, які перевищують середнє значення цього показника технологій в певній галузі економіки.

Розглянувши проект Закону України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» (реєстр. № 2558 від 19.03.2013.), вважаємо за необхідне надати зауваження і пропозиції, спрямовані на удосконалення цього законопроекту.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що метою прийняття Закону є збільшення термінів та кількості заходів Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій (далі – Програма), збільшення обсягів її фінансування, приведення її у відповідність з іншими нормативно-правовими актами, що надасть можливість забезпечити прозоре, контрольоване, ефективне, взаємопов'язане використання приватних та державних фінансових, інтелектуальних, організаційних, науково-технічних та інших ресурсів задля забезпечення прискореного розвитку високих наукоємних технологій в Україні, збільшення обсягів виробництва конкурентоспроможної продукції, збільшення кількості високооплачуваних робочих місць та збільшення надходжень до бюджетів та фондів всіх рівнів і, на цій основі, підвищити якість життя населення України.

Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій затверджена законом України від 9 квітня 2004 р. № 1676-IV. У цій Програмі визначені поняття, сукупність заходів, механізмів їх виконання, контроль ефективності виконання та орієнтовні обсяги інвестицій для забезпечення розвитку в Україні високих наукоємних технологій, реалізація положень яких забезпечить значне збільшення обсягів виробництва високотехнологічних товарів і послуг вітчизняного походження.

Державним замовником Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій є Міністерство промислової політики України.

Програма охоплювала тривалий період з 2005 до 2013 року, її цільові завдання були структуровані за наступними етапами:

1) перший етап (2005-2008 роки) - реалізація проектів з розроблення наукоємних технологій, які мають найбільший ступінь готовності до впровадження;

2) другий етап (2009-2013 роки) - впровадження на підприємствах наукоємних технологій, розроблених за результатами виконання Програми на першому етапі.

Однак, на сьогодні через низку об'єктивних і суб'єктивних чинників, як зазначено у пояснювальній записці до розглядуваного законопроекту, мета Програми не досягнута, а основні завдання залишаються не виконаними.

Наявні звіти Міністерства промислової політики України за 2008 та 2009 роки не в повному обсязі інформують про стан виконання програми. Звіт про результати виконання Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій відсутній.

Оскільки у пояснювальній записці (розділ 1) необхідність прийняття проекту закону обґрунтовується тим, що мета Програми не досягнута, а основні завдання залишаються невиконаними, вважаємо за доцільне долучити до проекту інформацію щодо отриманих результатів виконання Програми за період з 2005 до 2013 року.

На підставі проведеного аналізу наданого законопроекту, науковці НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку дійшли висновку про необхідність додаткового обґрунтування окремих положень.

1. Розділ I автори пропонують доповнити абзацом наступного змісту: «та створення значної кількості нових високотехнологічних товарів і послуг вітчизняного виробництва з великою часткою доданої вартості». З урахуванням даних економічної науки, наукомісткою продукцією є вироби, у собівартості або в доданій вартості яких витрати на дослідження та розробку вищі, ніж в середньому за виробами галузей даної сфери господарства. Тобто не зовсім зрозумілою є фіксація лише одного критерію наукомісткості продукції – **великої частки доданої вартості**. Окрім цього, у Програмі відсутнє визначення термінів «**високотехнологічний товар**» та

високотехнологічна послуга», у Розділі II є лише термін **«високотехнологічна продукція»** – продукція, виготовлена вітчизняними підприємствами із застосуванням наукоємних технологій, конкурентоспроможна з кращими зразками аналогічної продукції іноземного виробництва.

2. Розділ II «Терміни, їх визначення» запропоновано доповнити визначенням технологічного укладу та класифікацією економіко-виробничою діяльністю за сімома технологічними укладами. Саме у такій редакції проекту закону недоцільно вводити визначення поняття «технологічний уклад». Використання цього терміну в даному законопроекті буде можливим і актуальним у тому випадку, якщо законом буде визначено надання певного виду державної підтримки і рівня фінансування окремому типу наукоємного виробництва в залежності від віднесення його до відповідного технологічного укладу. У цьому разі необхідно надати більш детальне обґрунтування зазначеної класифікації виробництв на відповідні технологічні уклади, оскільки економічною наукою вироблені різні погляди на типологію технологічних укладів за видами виробництв та їх базовими технологіями.

Також потребує змін Порівняльна таблиця до проекту закону, а саме розділ «Зміст положення (норми) чинного законодавства», що стосується Розділу II, у якому не наведено норму чинного законодавства, до якої запропоновані зміни.

3. Частина 2 Розділ III Програми запропоновано викласти у такій редакції: «Основними завданнями Програми є реалізація проектів з розроблення високотехнологічних товарів і послуг вітчизняного виробництва, наукоємних технологій для забезпечення реалізації поставлених завдань та впровадження таких технологій на підприємствах базових галузей промисловості за пріоритетними напрямками інноваційної діяльності, визначеними Законом України *«Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»*.

У чинному Законі України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» закріплено прив'язку до пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, визначених Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні».

Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» *пріоритетними галузями економіки є галузі, спрямовані на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній конкурентоспроможній екологічно чистій продукції, високоякісних послугах, які реалізують державну політику щодо розвитку виробничого та експортного потенціалу, створення нових робочих місць. Перелік пріоритетних галузей економіки визначається Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 2).*

Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» передбачені стратегічні та середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності, причому перші отримали конкретизацію у ст. 4 цього Закону. Ними є:

1) освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії;

2) освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки;

3) освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій;

4) технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу;

5) впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики;

6) широке застосування технологій більш чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища;

7) розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки.

У питанні, як співвідносяться вказані норми ч. 1 ст. 2 Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» та ст. 4 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», очевидним є те, що поняття пріоритетних галузей економіки є ширше за змістом. Однак, остаточно це буде відомо лише після затвердження переліку таких галузей Кабінетом Міністрів України у відповідності до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць».

Отже, це питання потребує подальшого вирішення.

4. Зауваження до Розділу IV «Основні етапи виконання»

Як зазначалося у пояснювальній записці, законопроектом змінюються строки реалізації Програми. Виконання Програми передбачається забезпечити двома етапами: перший етап – 2005-2020 роки, другий етап – 2021-2026 роки.

Вважаємо, запропоновані строки реалізації Програми підлягають обґрунтуванню. Не зрозуміло, чому Програму планується продовжити саме на ці строки, чи буде їх достатньо для досягнення мети і завдань Програми?

5. Зауваження до Розділу V «Фінансове забезпечення»

Викликає запитання орієнтовний обсяг фінансування Програми, наведений у Додатку 1. По-перше, цей план складено на період до 2020 року, тоді як Програма має бути завершена у 2026 році. По-друге, цифри, наведені у фінансовому плані, потребують належного обґрунтування. По-третє, відсутні чітко визначені джерела фінансування, за рахунок яких планується забезпечити виконання Програми.

Відповідно до ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України, до проекту обов'язково надається належне фінансово-економічне обґрунтування, що не було реалізовано авторами законопроекту.

На нашу думку, слід забезпечити фінансову підтримку наукоємних виробництв із приватних джерел шляхом розвитку державно-приватного партнерства, а не збільшувати витрати з державного бюджету.

6. Видається недостатньо обґрунтованою пропозиція доповнити Розділ VI «Організація і контроль виконання програми» нормою, що «для забезпечення належної організації та контролю за ходом виконання Програми, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики економічного розвитку, зобов'язаний розробити, затвердити та забезпечити ведення Української класифікації товарів і послуг різних технологічних укладів (УКТП РТУ) в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Український класифікатор товарів і послуг різних технологічних укладів (УКТП РТУ) складається на основі Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД) та Національного класифікатора України видів економічної діяльності».

Під однією аббревіатурою УКТП РТУ в цій нормі розглядаються 2 поняття: Українська *класифікація* товарів і послуг різних технологічних укладів та Український *класифікатор* товарів і послуг різних технологічних укладів. Необхідно визначитися із застосуванням терміном.

Якщо Український класифікатор товарів і послуг різних технологічних укладів (УКТП РТУ) пропонується скласти на основі Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД), то процедура розробки УКТП РТУ повинна бути аналогічною до складання УКТ ЗЕД і вимагає затвердження Українського класифікатора товарів і послуг різних технологічних укладів окремим законом. Отже, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики економічного розвитку, не уповноважений затверджувати Український класифікатор товарів і послуг різних технологічних укладів, як це передбачено у коментованій статті законопроекту.

За змістом Закону України «Про державні цільові програми» у програмах встановлюються цілі, завдання, система заходів та їх виконавці, строки виконання тощо. Це передбачає безпосередню участь Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади у розробленні відповідних державних програм, які згідно з ст. 16 Закону України «Про державні цільові програми» мають затверджуватись Верховною Радою України виключно за поданням Кабінету Міністрів України. Такий порядок поширюється і на випадки внесення змін до загальнодержавних цільових програм, що слід розглядати в нерозривній єдності із загальним процесом їх розроблення та виконання. Звертаємо увагу також на те, що відповідно до ст. 8 зазначеного Закону повноваження щодо подання пропозицій щодо внесення змін до програми покладено на державного замовника, який визначається Кабінетом Міністрів України. Таким чином саме замовник цієї Програми має забезпечувати процедуру внесення змін до Програми.

Узагальнюючий висновок:

Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» (реєстр. № 2558 від 19.03.2013) у поданій редакції є недоцільним і необґрунтованим.

**Директор Інституту, д.ю.н., професор
член-кореспондент НАПрН України**

С. М. Прилипко