

розширення меж економічної влади його власника, що фактично тягне за собою посилення впливу на владу політичну¹.

Слід зазначити, що система державної реєстрації нерухомості і прав власності на неї, система реєстрації прав власності на іменні цінні папери тощо утворює певні можливості для загальносоціальної діагностики стану національного економічного суверенітету, кількісної й якісної характеристики стану економічної влади українського народу. Розмірковуючи в контексті економічної політики держави, вважаємо, що логічний ланцюг правових та ідеологічних категорій «національний економічний суверенітет», «економічна влада Українського народу» необхідно доповнити «народним капіталізмом» як бажаним механізмом (моделлю) організації економічних відносин, у межах якої органічно реалізуються і економічна влада, і економічний суверенітет народу.

Отже, формування правового економічного порядку, який забезпечив би економічну і соціальну перспективу українському народу й Українській державі, слід шукати не на шляху будівництва ринкової економіки за будь-яку ціну, а на шляху будівництва такої економіки, яка б забезпечувала національний економічний суверенітет, національну економічну владу, національну економічну безпеку, національні економічні інтереси Українського народу.

Надійшла до редколегії 10.12.05

Ю. Атаманова, кандидат юридичних наук (НЮА України)

Правові засоби здійснення державної інноваційної політики

Останнім часом все гостріше постає питання реалізації інноваційної стратегії розвитку національної економіки, бо з кожним роком на тлі зношення основних фондів, недостатності державного фінансування фундаментальної та прикладної наук, обмеженого приватного інвестування в оновлення та освоєння нових виробництв Україною не тільки втрачається наявний науково-технологічний капітал, а й значно збільшується відставання від рівня виробництва та соціально-економічного життя розвинутих країн світу. Як зазначає Г. Бромберг, країни, що від-

¹ Див.: *Хохлов Н. П.* Экономическая политика: Учеб. пособ. – Х., 2005. – С. 36–37.

стануть із засвоєнням поколінь шостого технологічного укладу, надовго залишаться на периферії світового науково-технологічного прогресу, втратять конкурентоспроможність основної частини своєї продукції та будуть платниками світової технологічної квазіренти для авангардних країн та ТНК¹. Крім самого «нерайдужного» факту приналежності до держав третього світу, більш обтяжливою є думка про втрачання Україною шансу стати високорозвинутою країною та забезпечити гідне існування її народу, хоча для цього є достатні передумови і насамперед високого рівня інтелектуальний потенціал. Таке становище зумовлює актуалізацію питання правового забезпечення проведення ефективної державної інноваційної політики.

Слід визнати, що проблема визначення засад державної інноваційної політики та формування інвестиційно-інноваційної стратегії економічного розвитку вже неодноразово привертала на себе увагу науковців. Зокрема, цими питаннями займалися Н. Барбашова, Д. Висоцький, М. Гаман, Ю. Гоптаренко, В. Гусев, В. Кудрявцева, Л. Таран, І. Цигилик та ін. Але більшість досліджень проводиться в галузі економіки, аналіз же правових аспектів реалізації інноваційної моделі національної економіки має дуже обмежений характер, — як правило, обмежується рамками інвестиційної політики як однієї з її складових відповідно до закладеного ще в 1991 р. в Законі України «Про інвестиційну діяльність» визнання інноваційної діяльності різновидом інвестиційної діяльності.

Незважаючи на те що в ст. 9 Господарського кодексу України (далі — ГК України) державна інноваційна політика не виокремлюється як самостійний напрямок економічної політики держави, а згідно з п. 1 ст. 328 інноваційна діяльність визначається як невід’ємна складова інвестиційної й структурно-галузевої політики, вважаємо, що у зв’язку із активною спеціалізацією праці, формуванням нового сегменту національної економіки — національної інноваційної системи — та необхідністю забезпечення його розвитку відповідно до поставлених урядом завдань (із модернізації й структурної перебудови виробництва, зниження його енерго- і матеріалоемності, сприяння розвитку наукомістких високотехнологічних виробництв, становлення інформаційного суспільства з використанням нових технологій) треба вже ставити питання про визнання інноваційної політики окремим напрямком економічної політики держави. Тим більше, що у Законі України «Про інноваційну діяльність» та Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України (13.07.1999) інновацій-

¹ Див.: *Бромберг Г.* Инновационная Россия (вариант концепции проекта). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2003/regionforum.ru//section/business/oil/material/10>. – Перевірено 1.07.2005/

на політика по суті вже презюмується самостійним напрямком державної економічної політики. Слід підкреслити, що інноваційна політика, яка визначає здатність національної економіки до інноваційного розвитку, ефективного використання найновіших технологій, є центральним блоком економічної політики всіх розвинутих держав¹.

Державну інноваційну політику можна визначити як комплексну систему заходів державного регулювання щодо стимулювання, розроблення, супроводу, управління, планування та контролю процесів інноваційної діяльності в сфері науки, техніки та матеріального виробництва, які повинні узгоджуватися, мати продовження та доповнюватися заходами в найважливіших сферах життєдіяльності суспільства.

Однак в площині правового забезпечення реалізації державної інноваційної політики відсутній концептуальний, комплексний підхід. Багатьма юристами, економістами та просто суб'єктами господарювання відмічаються неузгодженість, частковість законодавчого врегулювання питань здійснення інноваційної діяльності. В. Гусев вказує на невідповідність інституційного забезпечення вимогам запровадження моделі інноваційного розвитку економіки, що пов'язане з відсутністю цілісної кодифікованої системи законодавства, яка має врегулювати правовідносини у сфері інноваційної діяльності та сприяти її розвитку².

Дійсно, на рівні закону діє лише обмежена кількість нормативно-правових актів, пов'язаних із інноваційними процесами. Це, зокрема, закони України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки», «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні». Однак домінуюче місце у врегулюванні інноваційних процесів посідають підзаконні нормативно-правові акти, що не може не насторожувати за умови визнання стратегічним національним інтересом формування інноваційної моделі економіки України, оскільки досягнення практичних результатів по стратегічних напрямках соціально-економічного розвитку може бути забезпечено лише у разі проведення необхідних заходів, установлення правил поведінки на вищому загальнодержавному рівні. Крім того, підзаконне правове регулювання за відсутності цілісної комплексної нормативно-правової бази на рівні закону загрожує розпорошенням єдиної стратегічної лінії соціаль-

¹ Див.: Інноваційна політика України (виклад проекту концепції) // Вісник НПН України. – 1997. – № 9 – 10. – С. 3.

² Див.: Гусев В. Концептуальні засади формування державної інноваційної політики // Вісник Української Академії державного управління. – 2002. – 4. – С. 84 – 92. – С. 86.

но-економічного розвитку держави, її зведенням лише до окремих питань, крім того, підвищується можливість суміщення акцентів та підміни завдань.

Таке становище зумовлює необхідність розроблення комплексного нормативно-правового акта в сфері інноваційної діяльності, який забезпечить повне, системне та узгоджене регулювання інноваційних правовідносин, що складаються протягом усього інноваційного циклу, в тому числі на етапі комерціалізації інновацій, а також таких, що пов'язані із організаційним, фінансовим, правовим забезпеченням, стимулюванням, управлінням та контролем інноваційних процесів. Зазначена обставина зумовила й визначення основного завдання (мети) даної публікації — дослідження питання винайдення найбільш адекватної правової форми такого законодавчого акта, який дозволить у цілому закріпити систему правового регулювання національної інноваційної системи та становить правову основу державної інноваційної політики.

На даний час функцію такого нормативно-правового акта намагається виконувати Закон України «Про інноваційну діяльність», але не можна не помітити, що його дієвість досить обмежена: він визначає лише засади державного регулювання інноваційної діяльності. З полю зору законодавця випав той факт, що, формуючи інституціональну систему економіки, яка «виробляє знання», необхідно мати на увазі специфіку такого виробництва, що потребує високого ступеня свободи його суб'єктів у встановленні цілей, шляхів, способів, форм своєї діяльності тощо¹. Тому зазначеним Законом не встановлено загальні умови та правила функціонування недержавного сектору національної інноваційної системи, не визначено взаємозв'язки та організаційні форми інших її елементів, не оформлено структуру національної інноваційної системи в цілому. Без чіткого законодавчого визначення цих моментів неможливо забезпечити ефективне формування національної інноваційної політики.

Деяке здивування викликає той факт, що ще у 1997 р. в рамках НАН України був розроблений та запропонований на обговорення проект концепції інноваційної політики України. Його автори пропонували юридично оформити її основні положення в комплексному нормативно-правовому акті — Законі про інноваційну діяльність. У ньому в окремі розділи було винесено такі питання: 1) загальні положення (визначення основних понять і категорій); 2) державне регулювання інноваційної діяльності; 3) правовий статус суб'єктів інноваційної діяльності; 4) об'єкти інноваційної діяльності; 5) порядок здійснення інноваційної діяльності (іннова-

¹ Див.: Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общ. ред. акад. Л. И. Абалкина. – М., 2004. – С. 269.

ційного процесу), форми участі суб'єктів; 6) економічне забезпечення інноваційної діяльності; 7) гарантії захисту прав суб'єктів інноваційної діяльності, система юридичних засобів захисту, пільги та переваги; 8) юридична відповідальність за порушення інноваційного процесу; 9) міжнародне співробітництво і міжнародні договори¹.

Як видно із структури проекту Закону, запропонованого авторами концепції інноваційної політики, його зміст мав бути набагато ширшим, ніж зміст чинного Закону України «Про інноваційну діяльність». Поставлені в ньому питання із деякою доробкою значною мірою вирішують завдання комплексного правового регулювання інноваційних процесів у державі. Але, на наш погляд, такому нормативно-правовому акту більш відповідає форма кодексу — Інноваційного кодексу України.

Як зазначає С. Алексєєв, кожний кодекс — це самостійне, розвинуте юридичне «хазяйство», в якому має бути «все», що необхідно для юридичного регулювання тієї чи іншої групи відносин². Такий підхід найбільшою мірою відповідає завданню правового забезпечення формування та ефективного функціонування в Україні національної інноваційної системи, коли на законодавчому рівні оформлюються та врегульовуються всі її елементи та юридично встановлюються взаємозв'язки між ними.

Здійснити комплексне врегулювання інноваційних процесів в рамках ГК України видається недоцільним з тих самих причин, що зазначені В. В. Кудрявцевою стосовно проведення в ГК кодифікації законодавства про інвестиційну діяльність — це суттєве збільшення обсягу чинного ГК та необхідність суттєвої перебудови його внутрішньої структури³. ГК як головний та визначальний нормативно-правовий акт у сфері господарських відносин задає лише напрям врегулюванню окремих, спеціальних видів господарської діяльності, в тому числі інноваційної. Для недопущення ж законодавчих прогалин застосовується спеціальне правове регулювання, яке в інноваційній сфері й має здійснюватись насамперед пропонованим Інноваційним кодексом.

Зважаючи на інтенсивність та особливо підвищений інтерес як влади, так і суб'єктів господарювання до стимулювання інноваційних процесів у державі, можна припустити, що через декілька років уже виникне ситуація значного збільшення інноваційного законодавства (причому не останнє місце в ньому посядуть підзаконні акти). Це викли-

¹ Див.: Інноваційна політика України (виклад проекту концепції). – С. 14–15.

² Див.: Алексєєв С. С. Право: азбука – теорія – філософія: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 86.

³ Див.: Кудрявцева В. Проект Інвестиційного кодексу України: місце в системі господарського законодавства // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 6. – С. 83.

кає потребу в проведенні його перегляду, систематизації. Тому доцільним видається підхід до врегулювання інноваційних процесів за допомогою Інноваційного кодексу, який надасть можливість завчасно вирішити зазначені майбутні питання (систематизації та кодифікації).

Отже, вважаємо, що прийняття Інноваційного кодексу України є не тільки обґрунтованим, зважаючи на стратегічний курс держави (інноваційно орієнтований), а також тенденції розвитку і сучасні потреби як національної економіки, так і ринку та споживачів, а й виваженим з огляду на національні правові традиції та законодавчу техніку.

Слід визнати, що до цього часу в Україні питання розроблення Інноваційного кодексу не посідало гідного місця в думках ні законодавця, ні представників вітчизняної юридичної науки. Але воно вже давно є актуальним на території деяких країн-учасниць СНД. Зокрема, ще в 1998 р. постановою Міжпарламентського комітету Республіки Беларусь, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки та Російської Федерації був прийнятий Модельний закон «Про інновації», розділ 5 якого присвячено питанню створення Інноваційного кодексу. Відповідно до ст.ст. 10 і 11 цього закону Інноваційний кодекс держави-учасниці має бути правовою основою втілення в життя інноваційної політики держави і включати закони та законодавчі акти, що визначають організацію інноваційної діяльності, її пріоритети та обмеження стосовно умов даної держави. В ст. 12 встановлено перелік питань, які повинні увійти до Інноваційного кодексу. Це створення та функціонування національної державної інноваційно-інвестиційної мережевої інфраструктури країни з центральним управлінням; створення та функціонування органів, які забезпечують формування загального інноваційного простору держав-учасниць; розвиток інноваційно-кадастрового потенціалу країни; створення банку даних та інформаційної мережі, що обслуговують керівників інноваційних проєктів; створення систем управління інноваціями в галузі якості виробництва¹.

Російська Федерація та Беларусь досить активно підійшли до питання розроблення Інноваційного кодексу і зараз відбувається обговорення його структури та змісту. Г. Бромберг, пропонуючи концепцію інноваційного розвитку для Росії, розглядає варіант її юридичного оформлення в рамках Інноваційного кодексу, серед розділів якого він виділяє: технічне завдання на розроблення документації; розроблення документації; правову охорону результатів розроблення; введення результату до господарського обігу, у власне виробництво; тиражування використання

¹ Див.: Модельный закон «Об инновациях», утвержденный постановлением Межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.kulichki.com/zak/megd/meg02325.htm>. – Перевірено 1.07.2205.

результату на інших підприємствах, у тому числі за кордоном; формування допоміжного механізму сприяння розробленню та її реалізації; прогнозування розвитку даного та суміжних видів технічних рішень¹. Такий варіант структури та змісту Інноваційного кодексу не можна визнати досить вдалим, бо закладений в ньому підхід «інноваційного циклу» (або «життєдіяльності інновації») залишає поза законодавчим врегулюванням такі вихідні та принципові питання, як загальні принципи, засоби державного регулювання, структура та основні елементи національної інноваційної системи, визначення та врегулювання основних різновидів інноваційних відносин та ін.

На стадії обговорення та розроблення перебуває питання прийняття Інноваційного кодексу і в Беларусі. Д. Степаненко, наголошуючи на необхідності прийняття Інноваційного кодексу Республіки Беларусь, підкреслює таке його функціональне навантаження, як дати тлумачення всім вихідним поняттям, пов'язаним з інноваційною діяльністю, зафіксувати її як підґрунтя довгострокової економічної стратегії держави, чітко та оптимально розподілити повноваження між державними органами, що реалізують цю політику, закріпити основні критерії інноваційних проєктів, що мають пріоритетне значення для країни, при виконанні яких можливе бюджетне фінансування². На думку автора, в кодексі повинні бути чітко встановлені інвестиційні інтереси держави, зафіксовані пріоритети у розвитку високотехнологічних виробництв, сформульовані позиції із стимулювання прискореного розвитку високотехнологічних галузей та інвестиційних процесів, закріплені критерії віднесення суб'єктів господарювання до інноваційно активних із визначенням заходів їх стимулювання.

Процеси інтенсифікації, глобалізації, спеціалізації суспільних відносин вимагають оперативних реагувань з боку законодавця із особливою актуалізацією прогностичних міркувань щодо розвитку тих чи інших відносин. Таке становище зумовлює підвищення ролі такої функції законотворчості, як функція врегулювання «на випередження», тобто моделювання розвитку відповідних відносин з урахуванням досвіду минулого та їх теперішнім станом. Стосовно інноваційних відносин, можна говорити, що законодавець вже не поспіває за потребами сьогодення, не справляється з прогнозуванням та моделюванням їх розвитку. Тому актуальним завданням перед ним виступає винайдення найбільш

¹ Див.: Бромберг Г. Вказ. праця.

² Див.: Степаненко Д. Инновационные приоритеты // Национальная экономическая газета. – № 79. – 25.10.2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.neg.by/print/2004/10/15/4608.html>. – Перевірено 1.07.2005.

адекватної та ефективної правової форми реалізації державної інноваційної політики, в рамках якої можливі оперативне реагування та врегулювання інноваційних відносин. Вважаємо, що при його вирішенні слід виходити із застосування багатовекторного підходу до правового регулювання відносин, що складаються при здійсненні інноваційної діяльності та навколо неї, для чого слід будувати декількарівневу систему інноваційного законодавства. На наш погляд, необхідно викристалізувати як мінімум такі основні блоки в інноваційному законодавстві: 1) Інноваційний кодекс; 2) Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку; 3) прогнози та програми соціально-економічного розвитку; 4) спеціальні нормативно-правові акти, які визначають відносини з окремих питань інноваційних процесів.

За такою системою інноваційного законодавства досягаються цілі, по-перше, фіксування стану та структури відносин в національній інноваційній системі, по-друге, визначення вектору їхнього розвитку.

В Інноваційному кодексі України як основоположному нормативно-правовому акті держави з питань забезпечення, стимулювання та проведення інноваційної діяльності мають бути насамперед встановлені принципи та засади регулювання національної інноваційної системи, її структурні елементи, механізми регулювання.

Потребують чіткого визначення такі поняття, як «інновації», «інноваційний продукт» та «інноваційна продукція» (за існуючими законодавчими дефініціями їх змістовне навантаження та розмежування не можна чітко, безсумнівно встановити), кваліфікаційні критерії інновацій, їх розмежування та співвідношення з об'єктами інтелектуальної власності. Необхідно закріпити класифікацію інновацій, без чого неможливо говорити про ефективне правове регулювання, бо не враховуються особливості об'єкта правового регулювання.

Інноваційний кодекс має визначати організаційні форми, види та основні вимоги до суб'єктів інноваційної діяльності, інших елементів національної інноваційної системи та оформлювати взаємозв'язки між ними (із розширенням та конкретизацією в спеціальних актах законодавства). Він має також встановлювати засади функціонування ринку інновацій (в тому числі високих технологій), визначати його організаційно-правові форми та інноваційну інфраструктуру.

Крім визначення суб'єктів інноваційної діяльності, її об'єктів, а також інших елементів національної інноваційної системи та закріплення допустимих ринкових механізмів її функціонування, зазначений комплексний документ має також містити, на наш погляд, державно-правову складову регулювання інноваційних процесів: участь держави

як самостійного учасника інноваційних правовідносин, з одного боку, а також як головного організатора будь-яких суспільно важливих чи необхідних процесів — з другого. Зокрема, вважаємо за необхідне визначити правові форми участі держави (та/або територіальної громади) у створенні та комерціалізації інновацій (прямої/опосередкованої), врегулювання питань про розподіл прав на об'єкти інтелектуальної власності та інновації, а також інноваційну продукцію, які створені за рахунок державних коштів (у тому числі коштів територіальних громад) або якщо на боці виконавця виступає державна установа, а також правовідносин між роботодавцем та працівником щодо прав на створені об'єкти інтелектуальної власності та інновації, якщо роботодавцем виступає державна установа.

Іншим важливим аспектом участі держави в інноваційних процесах є питання про правові заходи їх державного регулювання. Зараз ми спостерігаємо хаос у визначенні таких «інноваційних» інструментів. У ч. 2 ст. 12 ГК України встановлено лише основні засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання. В нормативно-правових актах, присвячених інноваційним питанням, відсутній систематизований повний перелік заходів державного регулювання інноваційної сфери — конкретні інструменти іноді просто містяться в різних правових документах нормативного характеру, причому нові заходи можуть вводитися на підзаконному рівні, тобто є такими, що не передбачені на рівні закону.

Таке становище зумовлює потребу в систематизації «інноваційних» заходів державного регулювання. Вважаємо, що гідним та адекватним місцем для цього як раз і може стати Інноваційний кодекс. Для чіткості правового регулювання вважаємо за доцільне провести градацію таких засобів за наступними векторами: 1) на загальні засоби державного регулювання та спеціальні засоби, що застосовуються в інноваційній сфері; 2) на засоби поточні та засоби особливі (надзвичайні), до яких може вдаватися держава у разі різкого та/або суттєвого погіршення стану національної економіки, національної інноваційної системи чи окремих (-ого) її елементів (-у), а також у разі суттєвих змін в гео економічному просторі. Крім того, «інноваційно-правовий» інструментарій державного регулювання можна класифікувати за напрямками економічної політики, зокрема, в бюджетній, кредитно-фінансовій, податковій, амортизаційній, інвестиційній, зовнішньоекономічній політиці та ін.

Конкретизація й систематизація правового інструментарію є необхідною для розроблення та реалізації закладених у програмах соціально-економічного розвитку різних видів та рівнів завдань, а також для забез-

печення комплексної взаємодії інноваційних структур і процесів за різними напрямками і рівнями реалізації економічної політики.

Таким чином, Інноваційний кодекс України є, на наш погляд, саме тією правовою формою регулювання інноваційних процесів в країні, яка дозволить охопити всі основні питання функціонування національної інноваційної системи. Він здатний виконувати функцію із забезпечення правової основи державної інноваційної політики та стати центральною ланкою в системі інноваційного законодавства.

Надійшла до редколегії 26.06.05