

*В. Тацій*, президент АПрН України, академік НАН України, ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Проблеми правового забезпечення інноваційного розвитку України: стан і перспективи \***

Останнім часом ми стали найгостріше відчувати на собі проблематику інновацій. Темпи інновацій в світі зараз надзвичайно зросли і продовжують щомиттєво зростати. Це об'єктивний процес, до якого слід пристосуватися й нам.

На численних нарадах, форумах, конференціях з цих питань, а також у концепціях і програмах інноваційного розвитку України, актах Президента і Уряду України відзначаються проблеми, які спіткали Україну на цьому шляху, що свідчить про усвідомлення як влади, так і українського суспільства про їх глибину. Це стосується насамперед технологічного відставання України від розвинутих країн, стримування розвитку внутрішнього ринку високотехнологічної продукції, зниження конкурентоздатності вітчизняної економіки. Цей взаємозв'язок є показовим. Його наслідком виступає зумовленість названими чинниками значущості та місця нашої країни в світовому співтоваристві. Як кажуть, «країна без грошей і патентів — це не країна».

Поряд із зазначенням на проблеми в інноваційній сфері робиться спроба виявити їх причини, серед яких — відсутність чіткої стратегії науково-технічного й інноваційного розвитку держави, різке скорочення державного фінансування науково-технологічної сфери, часті зміни та суперечливий характер чинного вітчизняного законодавства й відомчих актів, фізичне і моральне застаріння науково-дослідницької бази, істотне погіршення матеріального забезпечення науки, фактичне скорочення наукового потенціалу, відсутність необхідної реорганізації мережі наукових організацій та ін.

Слід вказати на те, що зазначені та інші проблеми лежать у площині різних явищ і процесів, а саме: у сферах відносин власності, в тому числі трансформації державної власності із перетворенням її на приватну і корпоративну (процеси приватизації), а також захисту прав власни-

---

\* За матеріалами доповіді на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Інноваційний розвиток України: наукове економічне та правове забезпечення». 27–28 жовтня 2006 р., м. Харків.

ка; інвестування; законодавчого забезпечення цих процесів; реальної діяльності держави як суспільного владного утворення та як підприємця у підприємницькому ринковому середовищі. Все це впливає на інноваційний стан в Україні. І, незважаючи на відмінність понять інновацій та інвестицій, інновацій і продуктів інтелектуальної власності та власності взагалі, вони є пов'язаними між собою настільки, наскільки в цілому всі вони стають складовою одного й того ж самого процесу — руху нашої країни до стану сучасної розвинутої країни світу.

Звичайно, ці проблеми та їх причини потребують більш глибокого аналізу для виявлення їх витоків та впливу на сучасну ситуацію, завдяки чому лише можна розпочати її виправлення.

Значу на основні проблемні больові вузли.

**Проблематика правового режиму державної власності.** Відомо, що українська економіка походить від радянської економіки. Крім труднощів, які виникли при розірванні економічних стосунків в 1991 р. між суб'єктами господарської діяльності, тісно пов'язаних між собою, й екстремальному оновленні законодавства, яким це супроводжувалося, слід враховувати й те, що найважливішу роль на той час відігравала державна власність. Вона й донині зберігає своє значення. Що ми маємо в законодавчому полі регулювання питань правового режиму державної власності?

1. Кілька законів про приватизацію та державні програми приватизації, які, до речі, постійно не приймалися своєчасно і остання програма була розрахована на 2000–2002 рр., а діє й донині.

2. Відсутність до 2006 р. закону про регулювання управління об'єктами права державної власності.

3. Відсутність закону про Фонд державного майна України, який нині діє на підставі Тимчасового положення про нього (1993 р.).

Отже, під час поступового скорочення обсягів державної власності внаслідок процесів приватизації їх нормативно-правове регулювання відбувалося не на рівні закону, було суперечливим і недосконалим. Тому не дивно, що виникли «приватизаційні скандали», які, до речі, мають безвихідний характер, бо в сучасному стані законодавства України їх розв'язання неможливе. Все це говорить про низький рівень захисту прав власності, ризики інвесторів і, як наслідок, несприятливий інвестиційний клімат.

Проте комплексне розв'язання проблем правового регулювання інвестиційної діяльності можливе за умови прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», який би чітко встановлював та розподіляв нормотворчу компетенцію різних органів державної влади у різних сферах суспільних відносин, зокрема і щодо запровадження інвестицій.

Позитивну роль в налагодженні сприятливого законодавчого клімату для інвестиційної діяльності має відіграти й прийняття закону про обов'язкову кримінологічну експертизу законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів.

**Проблема кодексів.** Зазначені процеси відбувалися на тлі відсутності нового Цивільного кодексу, який було прийнято лише у 2004 р. Утім, його прийняття не вирішило проблем у сфері регулювання майнових відносин, а загострило їх, оскільки разом із ЦК було прийнято Господарський кодекс. Існування обох кодексів викликало безліч суперечностей, які не усунені протягом трьох років. Це свідчить про те, що відсутність єдності підходу українського законодавця у регулюванні економічних питань на рівні основоположних законів, якими є кодекси, є показовою для нашої дійсності. Якщо два кодекси, прийняті одночасно, суперечать один одному, то що казати про закони? Це також не сприяє припливу інвестицій і переорієнтації економічної інфраструктури країни. Кілька років йдеться про прийняття Трудового кодексу, якого і досі немає, загострюється проблема із Земельним кодексом, який так само не відповідає сучасним економічним умовам. Тут ми виходимо на вищий рівень проблем — в екологічній сфері взагалі. Відомо, що стан з природними ресурсами та їх правове регулювання мають неперевершене значення.

**Проблема ставлення держави до підприємницької діяльності.** Ця проблема має бути поділена на дві: держава як підприємець та держава, котра має контролювати здійснення підприємницької діяльності. Ані в першому, ані в другому напрямку порозуміння немає. Залишатиме держава ті об'єкти, на яких здійснюється підприємницька діяльність, чи буде їх всі приватизувати — це питання концептуально не вирішене ще з початку приватизації.

Щодо контролю держави, то його ефективність є низькою, а методи та способи здійснення викликають стільки нарікань, що це вже стало критичним для підприємців. У такому середовищі вкладати кошти у розвиток виробництва, налагоджувати нове виробництво, рівно як інноваційна діяльність, стає практично неможливим.

**Проблема інвестицій** пов'язана з вирішенням питань припливу капіталу в українську економіку, що дозволить не тільки оновити основні фонди, а й оновлювати їх, запроваджуючи інноваційні технології. Слід урахувати, що *цей процес є постійним і циклічним*. Вкладаючи капітал, інвестор прагне одержати його з прибутком, а прибуток можливий лише у разі ефективної діяльності компанії, що, в свою чергу, неможливе без виготовлення конкурентоздатної продукції. Її ж виготовлення в умовах сьогодення не може мати місця на застарілому обладнанні і з використан-

ням старих технологій. Для порівняння: у Німеччині кожні півроку продукція компаній оновлюється, а стара знімається з виробництва. Встигати за таким темпом відновлення нам поки що явно не під силу. Цьому заважають численні проблеми, в тому числі це стосується законодавчого забезпечення інвестиційної й інноваційної діяльності.

Для розв'язання проблеми інвестицій не треба перейматися тим, як це краще зробити. Відповідь лежить на поверхні: достатньо опрацювати інвестиційне законодавство і зробити його стабільним. Всі інші питання вирішуватимуться за допомогою ринкових механізмів. Інвестор сам знатиме, куди йому вкладати кошти і як реінвестувати прибуток.

З метою зрушення в цій сфері треба переопрацювати законодавство про інвестиційну діяльність, іноземні інвестиції, фінансові послуги, похідні цінні папери, іпотечне кредитування, інвестиційні фонди і компанії тощо. Кожен із цих напрямків складається з декількох законів і численних підзаконних нормативно-правових актів, які потребують узгодження.

Інвестиційне законодавство є досить розгалуженим і для його модернізації слід урахувувати:

- підняття рівня оціночної діяльності (для механізмів оцінки інвестицій, особливо у вигляді інтелектуальних продуктів), тобто законодавство про оцінку вимагає переопрацювання;

- приведення бухгалтерського обліку та звітності у відповідність із світовими стандартами;

- налагодження дієвості аудиторської, страхової, депозитарної діяльності, надання фінансових послуг тощо.

**Захист прав інвесторів, новаторів, власників** був і залишається в Україні проблемним. Для налагодження його дієвості важливе значення мають декілька аспектів. Це і державні гарантії, і відповідальність держави та її органів, і, звичайно, підвищення дієвості української судової системи, а також виконання судових рішень, визначення механізмів виконання рішень Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України.

Не менше значення надається в цьому аспекті і страхуванню, зокрема ризиків та відповідальності. Для досягнення цієї мети треба опрацювати й форми діяльності організацій захисту прав інвесторів на ринку, та й взагалі інститутів громадянського суспільства, які стосуються широкого кола відносин.

Зазначені «больові вузли» української дійсності потребують негайного реагування. Важливим стало усвідомлення значущості підйому конкурентоздатності українського суспільства, що насамперед базується

на конкурентоздатності економіки. Аби вийти на рівень здатності конкурувати на світових ринках, нам потрібно виявляти і підвищувати рівень (1) конкурентності наших знань та наукових надбань; (2) певних виробництв і галузей; (3) товарів і технологій.

1. Для визначення *рівня конкурентності наших знань та наукових надбань* необхідно:

а) провести інвентаризацію результатів інтелектуальної діяльності в Україні;

б) розпочати реформування вузівської освіти та академічних установ;

в) запровадити систему заходів для заохочення інтелектуалів працювати на українське суспільство;

г) створити ефективну систему патентування, оцінки та обліку наукових результатів

2. Для визначення *рівня конкурентності певних виробництв і галузей* необхідно:

а) виявити ті з них, які посилюють конкурентні переваги нашої країни та забезпечують реалізацію національних інтересів;

б) виявити недоліки державного управління у сфері науки, інновацій та інвестицій, виробництва та запропонувати вивірену та взаємоузгоджену інфраструктуру;

в) опрацювати державні цільові програми й оцінити їх дієвість, узгодженість та ефективність механізмів їх впровадження для вирішення завдань інноваційного розвитку України. Це дозволить побачити комплексну картину пріоритетів і способів досягнення цілей, що були зазначені в цих програмах, а також стан їх виконання. В свою чергу такий підхід надасть можливість зробити відповідні висновки на предмет дієвості таких підходів і допустимості їх існування в майбутньому;

г) опрацювати напрямки та засоби підвищення рівня корпоративного управління, менеджменту, бо у разі відсутності таких кадрів, які не тільки усвідомлюють значущість і складність поставлених завдань, а є фахівцями в цій сфері, і до того ж ініціативними, виробничий цикл залишатиметься в нерухомому стані;

г) забезпечити конкретні правові заходи щодо привабливості інвестування в українську економіку;

д) вирішити питання про фінансування інноваційної діяльності, враховуючи неминучість об'єднання зусиль державного та приватного капіталів для цієї сфери. Впорядкувати проблематику фінансування інноваційного розвитку держави з бюджетним процесом, оподаткуванням та реформуванням науки й освіти;

е) запропонувати способи стимулювання створення інноваційних центрів, інвестиційних бізнес-інкубаторів, технологічних парків за спеціалізацією.

3. Для визначення *рівня конкурентності товарів і технологій* необхідно:

а) повсюдне запровадження у виробництво винаходів і нових технологій;

б) забезпечення переходу на додержання прав у сфері інтелектуальної власності;

в) покладення основних важелів на ринкові механізми (ринок патентів і товарів), які тільки й спроможні об'єктивно виявити рівень конкурентності українських товарів і технологій. Це стане можливим за умов дієвості бірж (товарних, фондових), налагодження діяльності яких має бути одним із пріоритетних завдань. Це шлях до цивілізованого обороту товарів і технологій, який виведе нашу країну на світові ринки відповідних векторів економіки.

Названі стратегічні завдання слід вирішувати в такий спосіб. По-перше, треба опрацювати наше законодавство на предмет його гармонізації, надати висновок щодо існуючих у ньому вад та пропозицій по їх усуненню, запропонувати конкретні заходи щодо вдосконалення та взаємоузгодженості законів України з подальшим поступовим приведенням законодавства у відповідність до тих основоположних засад, які мають бути покладені для досягнення цієї мети. Без бачення всієї картини стану нашого законодавства і конкретних заходів його реформування (на стратегічному й практичному рівнях) не можна вирішити жодного питання з оновлення підходів щодо досягнення конкурентоздатності українського суспільства, бо ми будемо постійно натикатися на проблеми законодавства, які заважатимуть зробити той чи інший крок, оскільки на сьогодні додержання вимог одного закону суперечить іншому.

По-друге, після зрушення у бік вирішення такої мега-проблеми можна розпочинати реформування конкретних законодавчих пластів у сфері науки, освіти, економічної конкуренції, підприємницької діяльності. Ця робота пов'язана з опрацюванням і взаємоузгодженням кодексів — Цивільного, Господарського, Земельного, Трудового тощо. Можливо, доцільно поставити питання про розробку Інноваційного кодексу.

По-третє, слід реформувати наступний рівень законодавства — спеціального, яким мають деталізуватися законодавчі механізми вирішення тих шляхів і засад, що містяться у відповідних кодексах. Це законодавство в бюджетній, фінансовій, податковій сферах, у сфері управління державним майном, закони про біржі та ринки з їх механізмами й структурами.

Для такої діяльності необхідно запровадити автоматизовану аналітично-інформаційну систему оброблення й аналізу як чинного, так і нового законодавства.

Однією із значних проблем у сфері розвитку інноваційної діяльності є кошти, яких вона потребує. Не секрет, що держава не може забезпечити ці процеси необхідними коштами, та й не повинна цього робити. Видається доцільним залучення приватного капіталу, для чого також треба запропонувати законодавчі механізми.

Законодавче забезпечення участі корпоративного капіталу у великих соціальних проєктах має стосуватися насамперед таких нагальних проблем:

- залучення інвестицій для венчурного бізнесу;
- запропонування механізмів стимулювання вкладання приватними компаніями коштів у інноваційну інфраструктуру;
- створення структури для проходження інновації від розробки інтелектуального продукту до його впровадження у виробництво;
- підтримки певних верств населення;
- оптимізації стану «депресивних» регіонів.

Очевидно, що масштаби такої діяльності мають бути різними — від всеукраїнських до обласних або міських чи районних. Слід розробити і запропонувати модельну схему співпраці загальнодержавних, регіональних, комунальних і приватних установ та організацій.

Думаємо, що цю роботу слід проводити з єдиного центра, котрий, можливо, не слід створювати заново, як це часто робиться, бо структур, які займаються проблемами у сфері науки, інвестицій та інновацій, занадто багато, а результату немає, незважаючи на численні державні програми різного рівня. Можливо, слід так організувати цю роботу, щоб її здійснювала комплексна структура, до складу якої входили б різні органи, установи та організації. Варто при цьому зазначити, щоб ця структура не стала розмитотою, а була дієвою завдяки тому, що кожен з її учасників міг би запропонувати свої послуги для розв'язання тих проблем в інноваційній сфері, про які йшлося.

Наприклад, Інститут законодавства Верховної Ради України міг би забезпечити налагодження автоматизованої аналітично-інформаційної системи обробки законодавства. Результати її діяльності аналізувалися б Академією правових наук України з її інститутами, Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інститутом економіки і права та, можливо, декількома юридичними вищими навчальними закладами.

Очевидно, треба вирішити питання щодо форм домовленості цих та інших організацій про формування груп із своїх представників, які б

надали конкурсні пропозиції з реформування українського законодавства у сфері економіки, що дозволило б розв'язати інноваційні проблеми. Для цього доцільно було б створити зусиллями зазначених установ та закладів Інститут державно-правового забезпечення інновацій або відповідну наукову лабораторію в структурі Академії правових наук України, де було б зосереджено вирішення цих питань.

Організацію ж діяльності з надання пропозицій щодо реформування законодавства слід здійснювати на конкурсній основі. Треба припинити практику створення груп розробників концепцій, законопроектів тощо без урахування тих основоположних засад, які вони пропонують для своїх розробок. Має бути конкурс тих установ, закладів або колективів, з яких обиратимуться розробники, що запропонували найприйнятніші умови та результати своєї праці. Це можуть бути не тільки окремі установи, а й їх консорціуми.

Має бути сформований пакет пропозицій для запровадження процесу їх розгляду, проведення конкурсу, відбору переможців та початку втілення їх пропозицій в конкретні проекти концепцій, законів та ін.

Для цього важливо хто оцінюватиме ці пропозиції і остаточно вирішуватиме питання про напрямок руху України до конкурентного суспільства. Думаємо, що це також слід робити за допомогою декількох суспільних інституцій: комітетів Верховної Ради України, Міністерства освіти і науки України, Національного банку України, НАН України, громадських організацій, міжнародних організацій, Національної ради з інноваційного розвитку України, Державного агентства України з інвестицій та інновацій, Українського міжнародного комітету з питань науки і культури НАН України.

Звичайно, що пропоновані заходи мають бути обговорені науковим загалом і фахівцями. Ми всі прагнемо до розв'язання того складного становища, в якому перебуває наша держава, і намагаємося спільними зусиллями цього досягти. Є впевненість у тому, що це в наших силах, і від того, які ми запропонуємо заходи та як здійснюватимемо їх, багато залежить від інноваційного шляху, яким прямуватиме Україна.