

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

І. Спасибо-Фатсєва, член-кореспондент Академії правових наук України

Необхідність трансформації українських вузів для запровадження інноваційної моделі приватно-державного партнерства

В Україні, як у минулому — у СРСР, науково-дослідницьку діяльність в основному здійснювали науково-дослідні інститути (НДІ), часом — при великих промислових підприємствах, а також академічні інститути. Від 1990-х років і навіть раніше — з початком перебудови (середина 80-х років) в Україні ця інфраструктура внаслідок економічної кризи почала руйнуватися, численні промислові підприємства закривалися, що спричинило й закриття НДІ. Академічні інститути спіткала інша проблема — відтік кадрів у бізнес і за кордон та кризове старіння кадрів академічної науки.

У той час як країна зазнала «промислового занепаду» і зробила крен у бік торгівлі на найнепривабливішому її рівні, природно, що припиняли своє існування не тільки споживачі інноваційного продукту — великі промислові компанії, але й у цілому потреба в інноваціях наблизилася до нуля, оскільки на точці замерзання перебувало те, що генерувало цю потребу — промисловість.

Пожвавлення ж української економіки поступово приводить до потреби в її інноваційному переродженні. Разом з тим слід зазначити, що поки ступінь об'єктивної необхідності в цьому відстає від декларацій у якнайшвидшому інноваційному ривку. У протилежному випадку все було б з точністю до навпаки. Хоча також об'єктивно і те, що застарілі виробничі фонди не дозволяють конкурувати з компаніями аналогічного профілю на світовому ринку. Втім ступінь дозрівання потреби в інноваціях ще не достатній, тому що в країні не відбувається «замовлення» з боку промисловості на докорінну переорієнтацію інноваційного середовища.

У ситуації, коли колишня радянська інноваційна структура якщо не цілком зруйнована, то фактично є не діючою, проголошується про необ-

хідність відтворення інфраструктури, однак уже з іншими елементами, оскільки це відповідає сучасним реаліям. Важливо було б на цьому етапі осмислити подальші кроки просування країни в інноваційне середовище і визначитися принаймні з тим, хто є локомотивом інновацій: наука? вузи? великий бізнес? іноземні компанії? дрібний бізнес?

На жаль, «уседержавного» осмислення цих визначальних позицій не відбулося, що і спричинило постійні хитання і шарахання з боку в бік із наміром «намацати» те, що могло б відродити інноваційну структуру країни.

Розпочато спроби зробити упор на технопарки і на деякі інші компанії як основні генератори інноваційної діяльності. Головним чином це пов'язувалося з підтримкою інвестицій, у т. ч. іноземних, від чого залежав розвиток тієї або іншої діяльності, що у свою чергу неможливо без інновацій. Тому передбачалося, що інноваційного розвитку набувають вільні економічні зони (ВЕЗ).

Навряд чи можна стверджувати, що подібний підхід увінчався успіхом. Та й державна політика не відрізнялася стабільністю, тому що постійні дискусії про позитивне і негативне в діяльності цих елементів інфраструктури приводили до діаметрально протилежних підходів — від державної підтримки і надання нечуваних пільг до повного їхнього скасування разом із відповідним регулюванням. Це позначилося на правовому становищі технопарків, на недотриманні державних гарантій, даних іноземним інвесторам у 1990-ті роки і навіть відмовлення від них, що не дало привабливості Україні. У такому ж становищі опинилися і ВЕЗи, і території особливого режиму.

Останнім часом з'явився новий підхід — переорієнтуватися на університети й інші вузи, задіявши належним чином вузівську науку. Паралельно ведеться мова про створення мережі бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, венчурних компаній та інших невеликих компаній, орієнтованих на впровадження інтелектуальних продуктів. Оскільки ці процеси потребують вкладень, то говорять про необхідність створення інноваційних фондів, венчурного фінансування, у тому числі на основі приватно-державного партнерства.

Таким чином, є абсолютно очевидним, що інноваційна інфраструктура зазнала суттєвих змін. Можна навіть сказати, що на сьогодні починаються спроби її створення зовсім в іншому вимірі. Звичайно, це непросто і, звісно, подібна ситуація свідчить про наявність об'єктивних гіперскладнощів у реформуванні такої інфраструктури. Хоча, безумовно, дедалі більше ускладнюється нестабільність влади в державі, що не

сприяє формуванню зваженого підходу, розрахованого на довгострокове втілення. Можна із сумом констатувати, що програми, покликані забезпечити інноваційні зрушення, фактично не реалізуються, інфраструктура не міняється, а проблеми, зв'язані з цим, накопичуються. Про ці проблеми в цілому йшла мова в попередніх статтях Вісника Академії правових наук України¹. Тут же розглянемо деякі з них, пов'язані з такими елементами інноваційної інфраструктури, як вузи і ті дії, які необхідно розпочати для того, щоб вони зайняли лідируюче місце в цій інфраструктурі.

Навряд чи можна піддавати сумніву тезу про те, що необхідно використовувати той потенціал, що закладена у вузах. Це і творчий порив молодих, що є найбільш зухвалим і не стримується численними обумовленостями, властивими вікові. Це й інший його бік — можливість направити такі творчі процеси професійними наставниками — професорсько-викладацькими кадрами. І, як наслідок, це найбільш оптимальне зв'язування між навчанням і втіленням отриманих знань в інтелектуальний продукт. Це і відпрацювання відповідних навичок. Це і доступ до експериментальної бази і багато що.

Якими ж є перешкоди на шляху залучення такого привабливого плацдарму для інноваційного розвитку? Вони досить суттєві і поки перешкоди настільки вагомі, що для їхнього подолання потрібен комплексний підхід реформування відносин у сфері освіти з відповідним закріпленням його в законодавстві. Можна відзначити такі основні перешкоди, як: а) відсутність у вузу необхідного ступеня свободи і маневреності в кооперуванні з іншими вузами, компаніями й організаціями для об'єднання зусиль у творчій і фінансовій сферах; б) відсутність гнучкості в кадровій політиці вузу й оплаті праці; в) незадовільне вирішення питання про права на створений у вузі інтелектуальний продукт.

У свою чергу зазначені вище перешкоди пов'язані з істотними недоліками правового регулювання правового статусу та діяльності вузів і наукової діяльності в цілому. Попри те що на всіх конференціях, форумах, публічних слуханнях й інших заходах, покликаних виявити недоліки, які заважають інноваційному розвитку країни, і запропонувати шляхи ефективного їх подолання, указується на необхідність реформу-

¹ Див.: *Спасибо-Фатеева І.* Інноваційна інфраструктура, кластери та «хай-тек» уклади в сучасності та в українських реаліях // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 2. – С. 99–107; *Вона ж.* Методологічні підходи до формування національних інноваційних систем // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 4. – С. 124–132.

вання вищої школи, демократизації її життя, надання більшої свободи на ниві ринкових зв'язків, — це не дістає належного втілення у вітчизняному законодавстві.

Почнемо з того, що вузам не знайшлося місця в Законі України «Про інноваційну діяльність»¹. І справа не тільки в тому, що в його ст. 5 перелічені загалом суб'єкти інноваційної діяльності, а у тому, що вони не піддані окремому регулюванню поряд із іншими суб'єктами, як це мало бути зроблено в цьому Законі, оскільки він покликаний визначити правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні. Замість ретельно опрацьованих підходів до тих суб'єктів, які мають відігравати визначальну роль на теренах інноваційної діяльності, цей Закон обмежується надто лаконічним викладенням у ст. 16 поняття інноваційних підприємств та зазначенням їх видів — інноваційного центру, бізнес-інкубатора, технополісу, технопарку тощо.

Крім висловлених докорів, у такому підході можна вказати й на його небезпроблемність, особливо під час стійкого непорозуміння з організаційно-правовими формами юридичних осіб та видами суб'єктів господарювання².

Відсутнє й яке б то не було регулювання інноваційного вектору діяльності вузу в другому основоположному Законі — «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»³, який має визначити правові, економічні й організаційні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні.

Не може нас влаштовувати й Закон «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»⁴, у ст. 11 якого хоча й позначено як мета державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій «забезпечення розвитку національного промислового і науково-технічного потенціалу ... з урахуванням світового досвіду», однак практично такий досвід не враховується, адже абсолютно ніякої згадки про вуз як про одну з важливіших ланок трансферу технологій цей Закон не містить.

¹ Офіц. вісн. України. — 2002. — № 31. — Ст. 1447.

² Див.: *Спасибо-Фатсєва І. Некоторые проблемы регулирования юридических лиц в законодательстве Украины // Гражданское законодательство. — Алматы: Раритет, 2007. — Вып. 29. — С. 152–168; Вона ж. Деякі розсуди про юридичні особи та їх організаційно-правові форми // Право України. — 2007. — № 2. — С. 88–102.*

³ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 7. — Ст. 271.

⁴ Там само. — 2006. — № 40. — Ст. 2664.

Натомість в інших державах акцент робиться перш за все на університетську науку як генератор ідей, впроваджуваних в нові технології, та механізми їх реалізації¹. Вказаний Закон не поступається в лаконічності двум вищеназваним інноваційним законам, обмежуючись констатацією можливості суб'єктів трансферу технологій взаємодіяти шляхами, позначеними у ст. 4. Серед цих шляхів, крім консультацій та обміну досвідом, вказано на виробництво та кооперації поставок складових технологій в межах договорів про їх трансфер. Подібні вирази законів з усією очевидністю нічого не врегульовують.

І якщо у статтях 7 та 10 цього Закону йдеться хоча б про трансфер технологій підприємствам, установам, організаціям України і про можливості Національної та галузевих академій наук створювати структурні підрозділи з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності, а також у межах повноважень підрозділи з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності в установах науки, освіти, охорони здоров'я й інших державних установах, що належать до сфери їх управління, то жодної згадки про вузи при цьому немає.

Не краща ситуація й з регулюванням інноваційної діяльності вузів у спеціальному Законі — «Про вищу освіту»², в якому зазначається про це фрагментарно, можна навіть сказати — натяками. Так, можливо, вказівка на таку діяльність вузу «ховається» за виразом про мету і головні завдання його діяльності, викладені в ч. 2 ст. 22 Закону? Підсилюють таке враження і загальні можливості вузу виступати засновником (співзасновником) інших юридичних осіб та створювати навчальні та навчально-науково-виробничі комплекси (ст. 23).

Не набагато більше сказано в Законі й про можливість національного вузу, який може приймати рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ, організацій та своїх структурних підрозділів (ст. 26). Водночас у ст. 61 цього Закону хоча і наголошується на те, що і науково-технічна діяльність у вузі є невід'ємною складовою освітньої діяльності і здійснюється з метою інтеграції наукової, навчальної і виробничої діяльності в системі вищої освіти, однак, не містить ніяких правових механізмів, крім загального виразу про те, що така діяльність забезпечується через спрямування фундаментальних, прикладних дослід-

¹ Див.: Шуміло І. А. Проблеми правового регулювання процесів інтеграції вищої освіти до національної інноваційної системи України // Університетські наукові записки: Часопис Хмельн. ун-ту управління та права. – 2008. – № 2.

² Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – Ст. 327.

джені і розробок на створення і впровадження нових конкурентоздатних техніки, технологій та матеріалів; розвиток різних форм наукової співпраці (у тому числі міжнародної) з установами і організаціями, що не входять до системи вищої освіти, для розв'язання складних наукових проблем, впровадження результатів наукових досліджень і розробок.

Навряд чи можна вважати достатньою фіксацію тих можливостей, які позначені у ст. 63: отримувати кошти і матеріальні цінності (будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби тощо) від органів державної влади, підприємств, установ, організацій (у тому числі благодійних) та фізичних осіб; провадити фінансово-господарську діяльність в Україні та за її межами; створювати власні або використовувати за договором інші матеріально-технічні бази для проведення навчально-виробничої практики осіб, які навчаються у вищих закладах освіти, а також для власної господарської діяльності. Усі ці аспекти потребують комплексного взаємоузгодженого регулювання в контексті інноваційної діяльності вузу.

Ще менший обсяг регулювання цих питань містить Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹, у ст. 5 якого фіксується можливість вченого об'єднуватися з іншими вченими в постійні або тимчасові наукові колективи для проведення спільної наукової і науково-технічної діяльності; а у ст. 6 — можливість наукового працівника займатися підприємницькою діяльністю відповідно до законодавства України. Такі підходи законодавця свідчать про декларативність, а не дієвість подібного регулювання.

Схожою є ситуація з рівнем регулювання кадрової політики, необхідної для впровадження наукових досягнень вузу. Фактично про це зазначається лише у ч. 3 ст. 62 Закону «Про вищу освіту», де вказується про можливість залучати до виконання наукових і науково-технічних робіт у вищому навчальному закладі наукових, педагогічних і науково-педагогічних працівників, інших працівників вузу, осіб, які навчаються в ньому, а також фахівців інших організацій. Таке регулювання досить не однозначне і не відповідає потребам у гнучкій кооперації різних прошарків наукового світу різних установ, компаній та організацій, а також приватних підприємців з метою виконання конкретного наукового завдання та його впровадження хоча б в експериментальне виробництво.

Щодо приватно-державного партнерства у сфері фінансування наукових розробок та їх комерціалізації, то в законодавстві це питання взагалі оминається. В основному все зосереджується на бюджетному фінансуванні та його отриманні й контролі за розподілом бюджетних

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

коштів та їх використанням. Хіба що вказується на можливість для вузу державної та комунальної форм власності самостійно розпоряджатися доходами та іншими надходженнями, одержаними від надання дозволених законодавством платних послуг (ч. 3 ст. 62). Звертає на себе увагу крайня обмеженість джерел надходжень вузу — тільки від надання послуг, та ще й далеко не всяких, а визначених у законодавстві. Не можна оминати увагою й те, що законодавець визнавав за можливе ще й уточнити, що ці кошти можуть спрямовуватися на придбання вузом майна та його використання на підставі договорів тощо. Та й то це стало можливим лише в редакції Закону від 28. 12. 2007 р. Така деталізація у порівнянні з умовчанням або зазначенням на загальні гіпотетичні, хоча більше вагомі для вузу можливості кооперування або залучення сторонніх осіб не може пройти непоміченою. Це свідчить не про що інше, як про невиправдано жорстке державне «опікування» діяльністю вузу, що не дасть ніяких паростків в українській інноваційній сфері, а породить їх пересадження на «плантації» університетів інших країн, які мають адекватні можливості для зацікавлення інноваторів.

Аналогічна, якщо не гірша, ситуація з регулюванням права вузу на результат інтелектуальної діяльності, створений у його осередках. Про це в українському законодавстві взагалі не йдеться. Водночас саме це питання стало визначальним для кардинальних змін та інноваційних зрушень у США, які мають високі інноваційні досягнення. У цій країні створено систему трансферу результатів науково-дослідницьких та дослідно-конструкторських робіт (далі — НДДКР), виконаних в університетах, і накопичено багаторічний досвід комерціалізації університетських наукових досліджень, виконаних за рахунок бюджетного фінансування. Вона була розпочата Законом Бай-Доула, 1980 р. (Bayh-Dole Act of 1980; Public Law 96-517), який надав університетам, некомерційним організаціям і малим компаніям право власності на винаходи, створені за фінансової підтримки уряду. Велику роль відповідно до закону Бай-Доула відіграють контракти. Одержувач фінансової допомоги бере на себе визначені зобов'язання надавати урядові неексклюзивні, безвідкличні, безоплатні ліцензії без права субліцензування для використання винаходу, для або від імені Сполучених Штатів на території всіх країн світу.

Другим законом, прийнятим США у 1980 р., був Закон про технологічні інновації Стівенсона-Уайдлера, який вимагав від кожної федеральної лабораторії створення офіса (Office of Technology Licensing или Office of Technology Transfer) по виявленню комерційно цінних технологій та їх наступному трансферу приватному сектору. Справа у тому,

що в США більша частина НДДКР фінансується і здійснюється приватним сектором промисловості. Однак для фінансування і втілення технології потрібна її наявність. Робота з упорядкування наукового надбання тих розробок, які є в суспільстві і з яких можна відібрати те, в чому є потреба або зацікавленість, є однією з найважливіших і для України.

Щодо об'єднання зусиль різних освітніх, наукових та промислових структур для розробки інноваційного продукту, то в США існувала принципово інша проблема, ніж у нас, а саме — прискіпливий антитрестівський (антимонопольний) нагляд. Закон про національні кооперативні дослідження 1984 р. (National Cooperative Research Act of 1984; Public Law 98-462) значно послабив «антитрестівські бар'єри» для проведення спільних (кооперованих) федеральних і промислових досліджень, що привело до створення декількох сотень консорціумів, які займалися НДДКР.

У нас такої проблеми, яка підлягала б законодавчому вирішенню, немає. Втім стосовно кооперації вузів існує інша — практична неможливість кооперації в силу їх патріархальної замкненості, обумовленої неможливістю фінансового, навчального і наукового маневрування студентами, викладачами, фахівцями, інвестиціями, грантами. Тому українське законодавство про вузи потребує кардинального перегляду і насамперед для запровадження в ньому моделі державно-приватного партнерства з усіх напрямів співробітництва. При цьому законодавство з регулювання вузів слід узгодити із законодавством про трансфер технологій, адже останнє взагалі не має належного рівня і не спрямоване на інноваційні моделі співробітництва різних соціальних сфер.

Навпаки, у США Закон про трансфер федеральних технологій, 1986 р. (Federal Technology Transfer Act of 1986; Public Law 99-502) був спрямований на вдосконалення співробітництва приватного і державного секторів. Згідно з цим Законом університетам, федеральним лабораторіям, приватним компаніям, консорціумам та урядам штатів було надано право кооперуватися шляхом укладення угод на проведення спільних НДДКР.

Закон про торгівлю і конкуренцію, 1988 р. (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988; Public Law 100-418) закріпив створення центрів трансферу промислових технологій і промислових послуг за умови тісного співробітництва державного і приватного секторів економіки для забезпечення повного використання результатів НДДКР. А Закон про національну конкурентоздатність при передачі технологій, 1989 р. (National Competitiveness Technology Transfer Act of 1989; Public Law 101-189) надав право федеральним лабораторіям, що уклали контракти з федеральним агентством, укладати інші угоди з університетами і приватни-

ми компаніями так само, як це обговорено в Законі по трансферу федеральних технологій 1986 р. Ряд законів, прийнятих у 1991 р. і 1992 р., розвивали ідею співробітництва державного і приватного секторів стосовно діяльності окремих Федеральних агентств.

Важливе значення для інноваційного розвитку Японії мало прийняття законодавства про підтримку малого та середнього бізнесу, яке складається з цілого комплексу законів, прийнятих не одночасно, а поступово. Основна їх маса спрямована на державне управління та засоби підтримки малих інноваційних компаній, сприяння їх модернізації, екстрені заходи щодо сприяння розробці техніки малими інноваційними компаніями та відкриття ними нового виду діяльності тощо.

В Україні опікування державою проблематикою малого бізнесу застигло на позиції обговорення спрощення його створення, звітності, пільг в оподаткуванні, порядку проведення перевірок та максимум ще — мікрокредитування. Про інноваційні малі структури держава навіть мови не веде. Це тим більш дивно, адже, як доводить життя, з них розпочинався весь супердохідний світовий бізнес. Саме ці компанії здатні підняти значний економічний пласт і зняти чимало проблем.

Якщо поєднати ті два напрямки, про які йшлося вище — інноваційну діяльність вузу в руслі приватно-державного партнерства і малий інноваційний бізнес, то ми матимемо ті необхідні важелі, з яких слід починати в реформуванні української інноваційної інфраструктури. Ці реформи мають вирішити проблеми результативності діяльності вузу, складність патентування та вкрай незначний процент ліцензування. Все це є елементами головної проблеми — непродуманості механізмів комерціалізації інтелектуальної власності. Адже звичайна логіка підказує, що реформи необхідно починати там, де продукується інтелектуальна власність. Передусім, це вузи. Тому законодавство покликано вирішити проблему недостатності коштів у творців та інноваторів шляхом пропонування механізмів співробітництва вузів із комерційними структурами та встановлення відповідного балансу прав на результати інтелектуальної діяльності вузу, отриманих за державні кошти. Це дозволить максимально ефективно використати науковий потенціал вузів, сформувати колективи інтелектуалів для наступних стадій співробітництва на інноваційних ланах, тобто створити плацдарм для післявузівського етапу життя і для практичних навичок студентів, їх самореалізації, розвитку малого бізнесу у вигляді бізнес-інкубаторів, венчурних компаній, start-up компаній тощо. Не говорячи вже про можливість студентів отримувати власний заробіток не на стороні, а у своєму вузі шляхом втілення в дійсність того, чому їх навчили.