

**ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА**

Гаман М.В.,

*перший заступник Керуючого справами
Апарату Верховної Ради України,
кандидат економічних наук*

ДО ПРОБЛЕМИ ТЕРМІНОЛОГІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО ІННОВАЦІЇ

Як свідчить аналіз, серйозним недоліком національного законодавства, що регулює інноваційну діяльність, можна вважати порушення вимог законодавчої техніки до процесу формування нормативних дефініцій, зокрема термінів, що використовуються. Адже їх головне призначення в тексті законодавчого акту полягає в адекватному розкритті змісту того чи іншого поняття, визначенні його родових чи видових ознак, включенні нормативних характеристик в концентрованій і узагальненій формі¹.

Особливість названих дефініцій полягає в тому, що законодавець має давати юридичному терміну одне-єдине визначення, яке повинне вбирати в себе всі суттєві для застосування відповідного припису ознаки². До того ж формування понятійного апарату чинного законодавства має відбуватися логічно і послідовно. Такий підхід в законотворчій діяльності дуже часто ігнорується.

Це можна прослідкувати на прикладі визначення терміну “інновація”, який з’явився у правовому полі нашої держави лише у 2002 році, а саме в Законі України “Про інноваційну діяльність”³. Згідно з положеннями названого Закону інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентноздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

У вітчизняній економічній літературі саме поняття “інновація” з’явилося не дуже давно. В загальних рисах цей термін означає процес впровадження науково-технічних знань у виробництво. Зараз він широко використовується як самостійно, так і для визначених інших споріднених понять: “інноваційна діяльність”, “інноваційний процес” і т.п.

Уперше більш-менш чітке визначення цього терміну було введено в науковий обіг відомим австрійським економістом Й. Шумпетером (1883-1950 рр.) у праці “Теорія економічного розвитку” (1912 р.). Більш ґрунтовне тлумачення його змісту можна знайти у фундаментальному дослідженні “Капіталізм, соціалізм і демократія” (1942 р.). В названих роботах австрійський вчений розглядає інновацію як сукупність дій, спрямованих на:

- впровадження товару, з яким споживачі ще не знайомі, або нового різновиду якогось товару;
- впровадження методу виробництва, який ще не випробуваний у відповідній галузі;
- відкриття нового ринку, тобто ринку, на якому та чи інша галузь національного виробництва не була присутня, незалежно від того, чи існував до цього цей ринок або його не було;

¹ Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М.: Городец, 2000. – С. 88.

² Как готовить законы: Научно-практическое пособие. – М., 1993. – С.49.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – С.266.



- оволодіння нового джерела сировини або напівфабрикатів незалежно від того, чи існувало вже це джерело або ж воно тільки було створене;
- проведення нової організації якої-небудь промисловості, наприклад завоювання позицій монополіста або її втрати.

З часом назване поняття набуло більш широкого змісту. Якщо раніше воно застосовувалося головним чином у галузі технології виробництва, то зараз використовується для означення нових форм торгової політики, управління кадрами, використання функціональних структур тощо.

Натомість термін “інноваційна діяльність” почав фігурувати у правовому полі нашої держави набагато раніше. У Законі України “Про інвестиційну діяльність”⁴ вона розглядається як “одна з форм інвестиційної діяльності, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу” (ст. 3). Як вважається, запропоноване визначення не можна вважати вдалим. Розгляд інноваційної діяльності як однієї з форм інвестиційної не належним чином відзеркалює суть явища, що розглядається. Дійсно, як згадувалося раніше, інвестиційний та інноваційний процеси взаємопов’язані. Однак в основі інноваційного процесу все ж таки лежить створення і освоєння нових технологій, що потребують фундаментальних досліджень, націлених на одержання нових знань про розвиток природи та суспільства безвідносно до їх конкретного використання⁵. Що стосується терміна “інвестиційна діяльність”, то це сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій (ч. 1 ст. 2 Закону “Про інвестиційну діяльність”).

Дещо інша редакція поняття “інноваційна діяльність” запропонована у Законі “Про інноваційну діяльність”. Це діяльність, спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок, яка зумовлює випуск на ринок нових конкурентноздатних товарів і послуг (ст. 1).

Аналіз практики імплементації прийнятих законів однозначно свідчить про те, що ігнорування вимог до законотворчої діяльності приводить до серйозних помилок у правозастосуванні. Актуальність якнайскорішого розв’язання термінологічної проблеми чинного законодавства полягає в тому, що наявність в нормативно-правових актах з питань інноваційної діяльності різних визначень одних і тих же понять незалежно від причин, які цьому сприяли, створює певні складнощі для тлумачення та практичної реалізації закладених в них норм. Тим більше, коли йде мова про такі акти, які знаходяться між собою у ієрархічному зв’язку (закон – підзаконний акт).

Так, в Законі “Про інноваційну діяльність” термін “інноваційний проект” трактується як “комплект документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції”. Після прийняття цього Закону необхідних змін до підзаконних актів з цього питання зроблено не було. Як наслідок, в правовому полі України залишилось чинним інше визначення поняття “інноваційний проект”, а саме: це “комплект документів з комплексом заходів інвестиційного характеру, спрямованих на комерційне застосування науково-технічних розробок і нових технологій у виробництві або соціальній сфері”⁶.

Певну плутанину у вирішенні проблем правозастосування викликає наведене раніше визначення “інновація”, яке не розкриває повною мірою сутності сучасного економічного

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – С. 646.

⁵ Пересада А. Управління інвестиційним процесом. – К.: Лібра, 2002. – С. 161.

⁶ Див. Положення про формування та використання коштів Української державної інноваційної компанії, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 593 від 28 травня 2001 р.



розуміння цього явища. Економічна теорія розрізняє різні типи інновацій, а саме: товарна (введення нового продукту), технологічна (запровадження нового методу виробництва), ринкова (створення нового ринку товарів або послуг), маркетингова (освоєння нових джерел постачання сировини чи напівфабрикатів) тощо⁷. За типом новизни їх можна класифікувати як нові для міжнародного або національного ринків, для певної виробничої галузі або конкретного підприємства і т.п. Найчастіше використовуються такі терміни як базові (радикальні), комбіновані та удосконалюючі інновації. Отже, коли в положеннях чинного законодавства йдеться про державну підтримку інновації, не можна однозначно визначитися, що ж мав на увазі законодавець.

Разом із тим, через відсутність чіткого визначення терміну “інновація” надання державної підтримки інноваційній діяльності у вигляді податкових пільг не дає бажаного результату. Очевидно, що зазначені у чинному законодавстві пільги не повинні розповсюджуватися на всі види такої діяльності, а мають бути збережені тільки для реалізації інноваційних проектів, спрямованих на реалізацію обмеженого кола державних пріоритетів.

Згідно з положеннями Закону “Про інноваційну діяльність” названа діяльність має спрямовуватися на “використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентноздатних товарів і послуг” (ст. 1). Разом із тим, в теорії інноваційного менеджменту під інноваційною діяльністю розуміють підготовку, обґрунтування, освоєння і контроль за впровадженням нововведення.

Тобто мова йде про життєвий цикл інновації, яка починається з виникнення та розробки ідеї в ході науково-дослідної діяльності, перетворення її в об’єкт інтелектуальної власності. Саме цей етап опинився поза межами предмета правового регулювання.

Згідно з чинним законодавством термін “інноваційне підприємство” означає “підприємство (об’єднання підприємств), що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70 відсотків його загального обсягу продукції і (або) послуг”. Фактично, встановивши названий рівень, законодавець штучно обмежив коло підприємств, які з повним правом мають право називатися “інноваційним” (наприклад, як можна в ринкових умовах априорі визначити вартість продукції, яка ще знаходиться на стадії розробки). Отже, інноваційні за суттю підприємства через термінологічну плутанину, яка панує у чинному законодавстві України, формально такими не вважаються. А тому позбавлені можливості користуватися підтримкою з боку держави.

В переліку законодавчих і нормативних термінів України можна знайти такі поняття, як “інноваційно-інвестиційний цикл”, інноваційно-інвестиційна діяльність” тощо. Проте дефініцій вказаних визначень як у правовій доктрині, так і в чинному до цього часу законодавстві немає. Одні з дослідників процес капіталовкладень в інноваційний розвиток називають інноваційно-інвестиційною діяльністю⁸, інші трактують її як інвестиційно-інноваційну. Деякі з авторів процес вкладання коштів у базові інновації в одних випадках називають інвестиційно-інноваційною діяльністю, а в інших – інноваційно-інвестиційною. Тобто названі терміни розглядаються ними як синоніми⁹.

В законодавстві України при розгляді питань фінансування інноваційних проектів часто термін “інновація” відривають від терміну “інвестиція”. Як приклад можна навести назву Закону

⁷ Гринев В.Ф. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2000. –148с.

⁸ Стельмашук А.М. Економіка і організація інноваційної діяльності. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – С. 14.

⁹ Інноваційна стратегія українських реформ / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко. – К.: Знання України, 2002. – С.148-152.



України “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків”. Хоча насправді йдеться про один і той же процес. Очевидно, в даному випадку потрібно використовувати термін “інвестиційно-інноваційна діяльність”, яка є найважливішим інструментарієм реалізації інноваційних процесів.

У деяких випадках в чинному законодавстві відсутні потрібні для визначення інноваційної діяльності терміни. Так, венчурний капітал є одним з важливих інструментів фінансування науково-дослідних робіт та розвитку високих технологій, а також підтримки малого та середнього бізнесу, що спеціалізується у цій сфері. Проте чітке визначення цього поняття у законодавстві відсутнє. А це створює передумови для його довільного тлумачення.

В законодавстві, що регулює інноваційну діяльність, застосовуються терміни, які не витримують будь-якої серйозної критики. Порушення вимог законодавчої техніки до їх визначення серйозно ускладнює процес застосування на практиці окремих норм та положень законодавства з питань інноваційної діяльності. Відсутність наукового підходу до цієї проблеми створює передумови для безкарного порушення чинного законодавства, сприяє розбазарюванню державних коштів, а також необ’єктивному визначенню пріоритетів інноваційної діяльності, критеріїв державної підтримки тих чи інших інноваційних проектів.

