

Дерегуляція підприємницької діяльності чи гальмування розвитку економіки — суперечлива еволюція українського законодавства

Показано, що безпрецедентна нестабільність українського законодавства, яке регулює відносини у сфері науки та інновацій, не зрозуміла багатьом експертам непослідовність законодавчої та виконавчої влади у створенні реальних механізмів формування та реалізації науково-технологічної політики, зумовлені боротьбою двох принципово відмінних підходів у розумінні ролі держави в цих процесах. Прихильники одного з них виходять перш за все з необхідності всезагального контролю і повної недовіри до людини і не вірять у можливість науки серйозно впливати на економіку, інші намагаються сформувані механізми активізації ініціативи людей, якомога більш повного використання можливостей вітчизняної науки.

Вдумливих аналітиків вражає безпрецедентна нестабільність українського законодавства, що регулює відносини в сфері науки та інновацій, непослідовність законодавчої та виконавчої влади у запровадженні реальних механізмів проведення в життя науково-технологічної та інноваційної політики нашої держави. Свого часу це виливалось у протистояння законодавчої і виконавчої влади, позиції яких з ряду принципово важливих питань виявлялись прямо протилежними [1]. Проте загальні причини такої нестабільності, на наш погляд, полягають в боротьбі двох принципово різних поглядів як на роль держави, так і на роль науки в розвитку економіки і загалом в поступі суспільства.

На еволюції українського законодавства виразно відбивається боротьба двох протилежних тенденцій: спроб законодавчо закріпити деякі механізми проведення в життя дієвої державної політики, спрямованої на прискорення розвитку і досягнення конкретних результатів, з одного боку, і спроб забезпечити тотальний контроль та прискіпливий нагляд, з другого.

Прихильники і активні провідники обох тенденцій обґрунтовують свої дії державними інтересами: перші пояснюють, що без активної підтримки держави наша економіка не виживе, інші ж виходять з того, що людина по самій своїй суті є хитрим злодієм і головне завдання держави того зло-

дія «ловить і не пуштає». Якщо перша лінія обґрунтовується амбіційними патріотичними цілями (що апологети другої зневажливо іменують романтикою, донкіхотством або піаром), то друга — необхідністю берегти державну копійку і запобігати корупції. При цьому чомусь здебільшого не помічається, що у відповідності з невмолимими законами діалектики якраз саме отой «антикорупційний» тотальний контроль і забезпечив найбільш потужний фундамент для корупції. Адже що більше контрольно-дозвільних інстанцій і напрямів, то більше можливостей вимагати плату за «доброзичливе сприяння» при їх проходженні.

Особливо помітно змагання демонструють зміни в законодавстві про наукову та інноваційну діяльність, тут досить виразно видно, як названі вище сторони зі змінним успіхом змагаються у перетягуванні канату. Так, з прийнятого у 1991 році Закону «Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності» №1977 від 13.12.1991 р. під безустанним тиском прихильників другої лінії¹ (для економії слів будемо іменувати їх «контрольтрегерями») декретами Президента та окремими змінами закону поступово були вилучені всі норми, що передбачали стимулювання науки і підтримки її з боку промисловості. У відповідь прихильники першої лінії (назвемо їх «донкіхотами») підготували проєкт нового закону, який, незважаючи на шалений спротив «контрольтрегерів», був прийнятий Верховною Радою України у 1998 році під назвою «Про наукову і науково-технічну діяльність» (№ 285-XIV від 01.12.1998 р.). У ньому принаймні деяка частина можливостей підтримки науки була відновлена.

¹ У цій якості у нас традиційно найчастіше виступає Мінфін, якого нерідко підтримує Мінекономіки.

Проте далі розпочався другий цикл наступу «контрольтрегерів». Ряд норм цього закону — щодо частки ВВП, яка виділяється в державному бюджеті на підтримку науки, щодо рівня оплати праці науковців — вони просто ігнорували при формуванні держбюджету. Затим ініціювали відміну митних пільг для закупівлі наукового обладнання установами, внесеними до Державного реєстру.

Безсумнівним успіхом «донкіхотів» було прийняття в 1999 році закону про технопарки (Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» № 991-XIV від 16.07.1999 р.), а в 2002 р. — «Про інноваційну діяльність» № 40-IV від 04.07.2002 р. Це були справжні прориви. Єдине, на що спромоглися «контрольтрегери» на першому етапі — це при затвердженні бюджету на 2003 рік переконати Верховну Раду України перенести термін набрання чинності реально діючих статей закону про інноваційну діяльність ще на один рік. Проте наступного року історія повторилася: термін набрання чинності відстрокували ще на рік. Нарешті в березні 2005 р. «контрольтрегери» могли святкувати повну перемогу над «донкіхотами», а заодно і над державною підтримкою інноваційної діяльності як такої: статті 21 та 22, якими передбачались певні стимули активізації інноваційної діяльності (чи не єдині реально діючі статті прямої дії в цьому законі) були просто вилучені. Закон перетворився на свого роду лекцію, в якій роз'яснюється, як, в принципі, можна було б підтримувати інноваційну діяльність (якби було кому це робити).

Аналогічна історія розігралась і з технопарками: їм дозволили кілька років попрацювати на основі названого закону, але, побачивши, що їх діяль-

ність насправді досить ефективна і дає мільйонні прибутки, «контрольтрегери» захвилювались і домоглися відміни передбачених законом механізмів стимулювання інноваційних проектів. Мотив, звичайно, був дуже резонний — надто мало, мовляв, вони платять до бюджету. Законодавці погодились, «пільги» відмінили, що призвело врешті до різкого зменшення відрахувань до бюджету (замулили саме джерело, з якого йшли ці відрахування). Та головне, щоб все було під контролем! У результаті довгих позиційних боїв дещо з втраченого механізму стимулювання технопарків «донкіхотам» все ж вдалося відвоювати, та далеко не все.

Як на справжній війні, головний напрям контрнаступу обирається стратегіями часом у зовсім несподіваному для противника місці. Ще у 2000 році «контрольтрегери» завдали несподіваного удару через Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 1490-III від 22 лютого 2000 р. (Закон втратив чинність на підставі Закону «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 150-VI від 20.03.2008). І зроблено це було з мінімальними «витратами бойової сили і техніки»: просто в перелік послуг, на виконання яких державні кошти можуть витратитися тільки після проведення тендерних процедур, вписано кілька слів: *«наукові дослідження і розробки»*. Наукова громадськість на це спочатку навіть не звернула увагу. Та вже при першій спробі укласти договір на виконання проекту на замовлення міністерства чи установи, що бодай частково належить до державної власності, значення цієї «дрібною деталі» нового закону виявилось повною мірою.

Науковці зовсім не були противниками конкурсного відбору. Більш

того, багато хто з них критикував владу за те, що на конкурсних засадах відбирається для фінансування надто мала частка науково-дослідних та проектно-конструкторських робіт. Але той формально-бюрократизований тендер, який передбачався новим законом, виявився зовсім не схожим на те, про що мріялось. Він повністю ігнорував специфіку науково-дослідного процесу, в якому кожна дослідницька робота є по суті унікальною, і конкурс перш за все має організовуватись для того, щоб обрати найбільш оригінальні й сильні роботи — такі, в яких практично немає конкурентів.

Автору та його колегам довелося відчутти це досить наочно. Маючи певний доробок у розробці форсайтних методів пронозно-аналітичних досліджень технологічного розвитку, ми зуміли зацікавити їх можливостями одну із солідних фірм, частка власності в якій належить державі. Її керівництво досить довго і прискіпливо проводило експертизу нашої пропозиції, обговорювало її на розширеному засіданні свого правління і врешті-решт дійшло висновку, що така робота їм цікава і може істотно допомогти в формуванні стратегії технологічного розвитку організації. Домовились за ціну. Але для оформлення договору необхідно провести тендер, інакше Держказначейство не дозволить оплачувати роботу.

Обов'язковою умовою проведення тендеру була участь у ньому ще принаймні двох конкурентів. Але де ж їх взяти — ми дійсно не знаємо жодної організації в Україні, яка здатна була б виконати задуману нами розробку. Та нас заспокоїли: при Тендерній палаті вже, мов гриби після теплої дощу, виросла ціла зграя фірм і фірмочок, готових «конкурувати» з будь-ким за будь-якою тематикою. Після деякого

торгу відносно плати за свої «послуги» такі фірмочки давали згоду на те, щоб зацікавлений у перемозі в конкурсі розробник проекту вносив досить солідну суму закладних (тендерне забезпечення) за себе і за двох фальшивих «конкурентів», готував купу паперів «тендерної документації» — знову ж і за себе, і за них — і тендер відбувався за всіма правилами (у багатьох вчених, яким мимоволі доводилося брати участь у цій дивній грі в конкурси, склалося тверде переконання, що саме в інтересах отих «професійних переможених», які безсоромно оббирають конкурсанти, і були придумані всі ці процедури).

При порівняно невеликій сумі, яку готовий був заплатити замовник, виявилось, що витрати на всю цю конкурсну гру сягають такої частини вартості проекту, що на виконання його майже нічого не лишається. Тож довелося відмовитись від виконання цього цікавого як для нас, так і для потенційного замовника проекту. Траплялося і таке, коли, взявши участь у подібному конкурсі, організованому з ініціативи одного з міністерств, наш інститут виявлявся переможеним зовсім не відомою нам організацією, яка погоджувалась виконати відповідну роботу за меншу плату, ніж ми. Щоправда, потім представники цієї організації з'являлися у нас з пропозицією найняти наших співробітників для її виконання.

Спочатку багато хто вважав, що норми цього сумнозвісного закону не поширюються на державні науково-технічні програми, які формувалися Міннауки (потім — МОН), та прийнятий Верховною Радою в 2004 році Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004 р. і Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку розро-

блення та виконання державних цільових програм» № 106 від 31 січня 2007 р., розвіяли подібні думки, передбачивши норму: «Відбір виконавців заходів програми здійснюється відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти»» (п. 38 названого «Порядку»).

Навряд чи представники наших владних структур і широка громадськість до кінця усвідомлюють, який згубний вплив справив цей закон на практику застосування в Україні програмно-цільового підходу в науково-технологічній сфері та на організацію конкурсів на виконання наукових проектів. Адже із самого початку державні науково-технічні програми формувалися на конкурсних засадах. У конкурсах на виконання проектів, що входять до складу програм, брали участь тисячі претендентів, з яких відбиралася десь третя-четверта частина. Саме для забезпечення якісної і безсторонньої експертизи конкурсних проектів при Міннауки було створено Державний центр науково-технічної та інноваційної експертизи. Основними критеріями цього відбору були науковий рівень робіт, кваліфікація виконавців, їх наявний доробок та наукова новизна задуму проекту. Розрахована вартість робіт, як правило, не відіграла великої ролі, адже і виконавці, і замовники знали, що врешті буде виділена лише невелика частка потрібних витрат, пропорційна тому, яку частку запланованих коштів виділить для програм Мінфін.

Процитована ж норма з «Порядку» на ділі означала, що натомість основним критерієм вибору проектів стає їх вартість, а крім того, що замість вибору, наприклад, десь 20 проектів із представлених шістдесяти чи сімдесяти заявок, тепер *кожен з проектів повинен*

мати щонайменше одного конкретного конкурента, який буде «переможений» через те, що за ту саму роботу вимагає більших коштів. Отже, при еволюції нормативно-правової бази переміг формально-бюрократичний підхід «контрольтрегерів», який не тільки ігнорує специфіку науково-дослідного процесу, але й зумовлює необхідність довготривалих і трудомістких формальних процедур, зтягуючих сам процес замовлення роботи часом на роки. У наш динамічний час це просто нонсенс.

Масштаби корупції і зловживань, пов'язаних із діяльністю Тендерної палати, досягли такого рівня, коли цього вже не можна було приховати, що врешті-решт і зумовило її ліквідацію і навіть відміну Закону «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Науковці полегшено зітхнули та, як виявилось, занадто рано: «контрольтрегери» не дрімали і на зміну сумнозвісному закону прийшло затверджене постановою уряду «Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», завдяки якому, як висловився один із добре обізнаних у цій справі чиновників: «Тендерної палати нема, але справа її жива». Це положення (подібно до відміненого закону) кваліфікує наукові дослідження і розробки, вартість яких перевищує 100 тис. грн., як послуги, оплата яких здійснюється установами, заснованими (бодай частково) на державній власності, тільки в результаті проведення тендерних процедур (згідно із законом Держказначейство не дозволяє здійснювати відповідні виплати, якщо йому не буде представлено звіт про проведення тендеру). Тендер на проведення наукових досліджень, експериментів або розробок має проводитись за двоступеневою

процедурою, учасників тендеру має бути не менше двох. Положення допускає використання різних критеріїв оцінки, але цінові характеристики все одно лишаються вирішальними (їх питома вага не може бути нижче 70 %). Обов'язковість таких процедур підтверджена затвердженням Кабінетом Міністрів України у 2004 році Порядком формування і виконання замовлення на проведення наукових досліджень і розробок, проектних та конструкторських робіт за рахунок коштів державного бюджету, тобто практично для всіх без винятку НДДКР, що виконуються на замовлення міністерств і відомств або установ і організацій, серед власників яких є державні установи. Прийнятий у 2010 році Закон «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 01.06.2010 р. закріпив цей підхід. Ненависне багатьом слово «тендер» вилучене із цього закону, замість нього новий закон передбачає «процедуру державних закупівель», але суть справи змінилася мало: наука віднесена до «послуг», до яких має застосовуватись «процедура» — треба шукати конкурентів, інакше конкурс буде відмінено. І лише після третьої відміни через відсутність конкурентів Мінекономіки може дати дозвіл для проведення процедури конкурсу з одним виконавцем.

З 2006 по 2010 рік не відбувалося формування державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки (під приводом того, що затверджені в 2001 році напрями втратили чинність, а нові Верховна Рада України ніяк не спроможеться затвердити). Тому важко уявити, як передбачену цим «Положенням» і новим Законом «Про здійснення державних закупівель» процедуру можна було б застосувати до поданих на кон-

курс десятка тисяч заявок на участь у кількох десятках програм: яким способом можна формувати з них «конкурентні пари» і в той же час узгоджувати їх із завданнями програми. У ці роки формувалися лише окремі програми, наприклад Державна програма прогнозування науково-технологічного розвитку.

На практиці процедура зводилась до того, що спочатку оголошувався конкурс на формування так званих «лотів», тобто щось дуже схоже на конкурс проектів, але таке, що можна здійснити «по-людськи», фахово аналізуючи суть пропозицій, їх відповідність концепції програми і корисність для досягнення поставленої мети. Цю процедуру можна здійснювати, не оглядаючись на формальності «Положення», без формальної імітації попарної конкуренції на тій підставі, що тут ще не укладаються договори на виконання робіт: в результаті реальної конкуренції пропозиції доходять висновку, які конкретні завдання мають бути вирішені в рамках виконання програми. Кожне з таких завдань тепер іменують «лотом» і оголошується тендер на їх виконання. У ньому вже всі формально-бюрократичні процедури, передбачені «Положенням», неухильно виконуються. А якщо виявиться, що, крім авторів заявки, що стала основою «лоту», претендентів на виконання відповідного завдання не буде, то це розглядається як «проблема авторів», нехай шукають собі конкурентів, інакше тендер буде вважатися таким, що не відбувся. Практика показує, що проведення всіх цих процедур може тривати більше року.

Штучність (якщо не абсурдність!) такої гри в конкурс ні в кого не викликає сумніву, проте в умовах дефіциту коштів науковці покійно пишуть гори відповідних паперів, домовляються з

«конкурентами» і беруть участь у цій безглуздій грі.

Для того, щоб уникнути цих абсурдних бюрократичних процедур і здійснювати нормальний конкурс проектів, Державний фонд фундаментальних досліджень свідомо намагається надавати гранти на суми, нижчі встановленої законом межі, вище якої треба організовувати тендер (до останнього часу ця межа була 100 тис. грн.). Проте за таку суму принципово неможливо організувати серйозне експериментальне дослідження.

Проблема забезпечення об'єктивного конкурсного відбору проектів для наступного їх фінансування існує у всіх країнах Європи. У ряді випадків для того, щоб виключити суб'єктивні оцінки, залучають експертів з інших країн. Проте це також не виключає суб'єктивних оцінок, адже наукова спільнота давно стала інтернаціональною, і науковці, що працюють в близьких напрямках в різних державах, нерідко добре знають один одного. Тому, крім прискіпливого відбору експертів, постійного аналізу їх об'єктивності, надзвичайно важливо навіть при таємному рецензуванні забезпечити прозорість конкурсних процедур, аргументованість вибору переможців конкурсів, а також мінімальну участь у них працівників апарату управління. На нашу думку, уваги і наслідування в цьому плані заслуговує досвід ФРН, де, наприклад, Міністерство економіки замовляє організацію конкурсів на фінансування НДДКР одній з громадських організацій вчених (подібній до Спільноти наукових та інженерних товариств України).

Багато хто вважає, що абсурдність організації (імітації) конкурсів у нашій країні — специфіка наукової сфери. Проте насправді це зовсім не так.

Про це говорив, наприклад, Д.С.Ківа на засіданні колегії Держкомінформнауки. Він звернув увагу на те, що в жодній країні світу подібні процедури не обмежують господарської самостійності підприємств і не заважають їм оперативно приймати рішення щодо закупівлі необхідних комплектуючих та матеріалів, незалежно від форми їх власності. Проводяться вони там лише за ініціативи самих підприємств, коли вони дійсно хочуть знайти кращого виконавця необхідних поставок, або в тих випадках, коли замовником виступає орган державної влади. У нас же «контрольтрегерський» формально-бюрократичний «пошук злодія» призвів до того, що підприємства, частина власності яких належить державі, потрапили в ситуацію, коли їх господарська самостійність набагато більш обмежена, ніж це було за часів так пристрасно засуджуваної «планово-тоталітарної» організації економіки. Адже швидкі рішення ні за яких обставин прийматися не можуть, навіть спеціально розроблений саме для цього конкретного літака двигун не може бути просто викуплений авіаційним заводом, тут обов'язково треба витримати процедуру тендеру, точніше, розіграти тривалий і марудний спектакль на цю тему.

Ще більш виразно «контрольтрегерський» підхід виявив себе при підготовці й прийнятті нового податкового кодексу. Так трапилось, що організатори цього процесу не помітили, наскільки цілий ряд його позицій суперечить широко розрекламованому курсу на дерегуляцію підприємництва.

Ідея дерегуляції звучить мало не як основне гасло реформ, і переважна більшість підприємців сприймає її майже як недосягну мрію. На цьому фоні дещо незрозуміло видаєть-

ся констатація лауреата Нобелівської премії Джозефа Стігліца: тяжкі випробування дев'яностих років економіка Сполучених Штатів Америки пережила б із значно меншими втратами, «якби ми [керівництво США] не були загінотизовані ідеєю дерегуляції». До такого висновку колишній керівник групи економічних радників президента Клінтона прийшов, аналізуючи дії його адміністрації в умовах кризи 1990-х років у книзі «Ревущие девяностые» [2]. Вітчизняні й зарубіжні апологети неоліберальної теорії вперто намагаються не помічати подібних «єретичних» констатацій, тим більше — з боку авторитетних представників держави, яку вони вважають взірцем неоліберальних підходів. Так само, як повністю ігнорують вони той факт, що милий їх серцю неолібералізм в передових країнах світу вже не користується колишньою повагою: їх лідери зрозуміли, що без активного втручання держави забезпечити інноваційний розвиток, а отже, і конкурентоспроможність економіки країни у нинішньому світі неможливо. І до того ж є всі підстави вважати, що саме неоліберальна обмеженість стала однією з головних причин загострення світової фінансової кризи [3].

Можна зрозуміти вітчизняних підприємців: вони не бачили інших способів «державного регулювання», крім рогаток дозвоільно-заборонної системи та податкового тиску, приправлених прянощами взаємодії з корумпованими чиновниками, контролерами та силовиками. Природно, що чим менше такого «регулювання», тим комфортніше вони себе почувають. Їм і не сниться, що регуляторне втручання держави може бути з протилежним знаком — в плані підтримки і стимулювання їх діяльності в тих напрямках, які визнаються важливими для країни (так,

наприклад, як це передбачено грандіозною програмою розвитку і широкого запровадження у виробництво нанотехнологій, що неухильно здійснюється нині в рамках так званої «Нанотехнологічної ініціативи», затвердженої в 2003 році конгресом США) [4].

Тож не тільки в дозволах та заборонах справжня суть державного регулювання. Досвід практично всіх країн, які намагаються втриматись на висоті в сьогоднішньому буремному (чи як його назвав батько стратегічного управління Ігор Ансоф — «турбулентному» [5]) світі підтверджує: інноваційний розвиток немислимий без цілеспрямованого державного впливу — через нормативно-правову базу, податкову систему, через потужні державні програми і окремі замовлення. Інша справа, що у нас те регулювання набуло таких форм, яким

більш пасує термін «державне гальмування». Так, заборона в податковому кодексі включати до витрат (а тим самим до собівартості продукції) кошти, витрачені на замовлення комплектуючих або виконання інших допоміжних робіт малим підприємствам, фактично стала тяжким ударом по малому бізнесу, ударом, сила якого набагато перевершує всі широко розрекламовані заходи з підтримки малого і середнього підприємництва².

Схоже, що в описаному вище «перетягуванні канату» настав тяжкий час для «донкіхотів» — «контрольтрегери» перемагають на багатьох фронтах. А це означає, що для здійснення послідовної інноваційної політики держави лишається все менше можливостей. Чи усвідомлює це політичне керівництво держави?

1. Попович О.С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / О.С.Попович; під ред. д-ра екон. наук, проф. Б.А.Малицького. — К.: Фенікс, 2005. — 226 с.

2. Стиглиц Джозеф Юджин. Ревущие девяностые. Семени развала / Юджин Джозеф Стиглиц; пер. с англ. и примеч. Г.Г.Пирогова. — М.: Совр. экон. и право, 2005. — 424 с.

3. Малицкий Б.А. Неoliberalизм и кризис инновационного развития экономики. Формула кризиса / Б.А.Малицкий. — К.: Фенікс, 2009. — 64 с.

4. National Nanotechnology Initiative. About NN1. History. Mode of access: [http:// nano.gov./index.html](http://nano.gov/index.html).

5. Ансоф И. Стратегический менеджмент. Классическое издание / И.Ансоф; пер. с англ. под ред. А.Н.Петрова. — СПб.: Питер, 2009. — 344 с.

Одержано 24.05.2011

А.С.Попович

Дерегуляция предпринимательской деятельности или торможение развития экономики — противоречивая эволюция украинского законодательства

Показано, что беспрецедентная нестабильность украинского законодательства, которое регулирует отношения в сфере науки и инноваций, не понятная многим экспертам непоследовательность законодательной и исполнительной власти в создании реальных механизмов формирования и реализации научно-технологической политики, обусловлены борьбой двух принципиально отличных подходов в понимании роли государства в этих процессах. Поклонники одного из них исходят прежде всего из необходимости всеобщего контроля и полного недоверия к человеку и не верят в возможность науки серьезно влиять на экономику, другие пытаются сформировать механизмы активизации инициативы людей, наиболее полного использования возможностей отечественной науки.

² Видається, що це вже зрозуміли в уряді й під тиском підприємців погодилися відмінити цю норму.