



УСТИМЕНКО

Володимир Анатолійович — член-кореспондент НАН України, директор Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України»

РЕГУЛЯТОРНІ ПЛАТФОРМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ В ЄС ТА УКРАЇНІ

**Стенограма доповіді на засіданні
Президії НАН України 16 липня 2025 року**

У доповіді наведено актуальні результати фундаментальних і прикладних досліджень, спрямованих на підвищення рівня інноваційності економіки України, його інституційне забезпечення в контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в країні. Під цим кутом зору розглянуто регуляторні платформи як точки зростання економіки та фактори сприяння впровадженню сучасних технологій, цифрових інструментів у модель прийняття управлінських рішень, бізнес-процеси, сферу надання публічних послуг тощо.

Вельмишановний пане президенте!

Вельмишановні члени Президії, запрошені!

Пропоную до вашої уваги доповідь про регуляторні платформи, їхню роль в інноваційному розвитку, проблеми та перспективи їх впровадження у правове поле України та ЄС.

У сучасному світі регуляторні платформи розглядають як точки зростання економіки, фактор докорінних змін в обрахках державами стратегіях і тактиках перетворень у різних сферах суспільних відносин, які сприяють впровадженню сучасних технологій та цифрових інструментів у модель прийняття управлінських рішень, бізнес-процеси, сферу надання публічних послуг тощо.

Регуляторна платформа — це основа, яка дозволяє тестувати інновації в контрольованому реальному середовищі відповідно до конкретного плану, розробленого та контрольованого компетентним органом. Безбар'єрність регуляторного середовища, що забезпечується завдяки регуляторним платформам, дозволяє вчасно виявляти проблеми на шляху інновацій до певного сектору економіки та усувати їх ще на етапі тестування конкретного інноваційного продукту. Відповідно, держави, які впроваджують регуляторні платформи, мають більш конкурен-

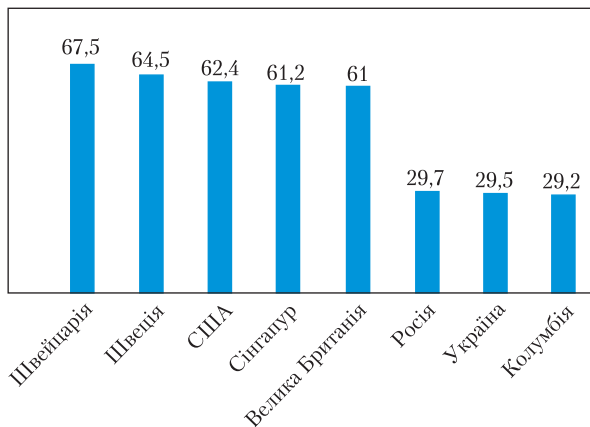


Рис. 1. Рейтингові оцінки деяких країн у Глобальному інноваційному індексі 2024

тоспроможну інноваційну інфраструктуру та більш ефективне законодавче поле, що сприяє залученню інвесторів у різні сфери економічних відносин.

Невипадково країни, які активно користуються цим інструментом, як правило, посідають перші позиції в Глобальному інноваційному індексі (ГІІ), що ранжує світові економіки за їхнім інноваційним потенціалом. Так, у ГІІ 2024¹ серед лідерів були Швейцарія (67,5 балів), Швеція (64,5), США (62,4), Сінгапур (61,2), Велика Британія (61,0), Південна Корея (60,9), Фінляндія (59,4), Нідерланди (58,8), Німеччина (58,1), Данія (57,1), Китай (56,3), Франція (55,4), Японія (54,1), Канада (52,9), Ізраїль (52,7). Україна з 29,5 балами посіла в цьому рейтингу 60-те місце², опустившись на п'ять позицій порівняно з попереднім 2023 р. (55-те місце), і зараз займає 4-те місце серед групи з 38 країн з доходами, нижчими за середні (рис. 1).

Позиції України в ГІІ 2024 погіршилися переважно через зниження показників, пов'язаних з такими критеріями, як інституціональність (107-ме місце) та людський капітал і дослідження (54-те місце), йдеться, зокрема, про рівень вступу до закладів вищої освіти (44-те місце), очікувану тривалість навчання (76-те місце), ефективність державного управління

(99-те місце) та верховенство права (115-те місце). Залучення прямих іноземних інвестицій також значно скоротилося (88-ме місце).

Спроможність забезпечити суверенітет та економічний розвиток держави, особливо в умовах збройної агресії, стає реальною, зокрема, в разі значного прискорення науково-технічного прогресу, а отже, і досягнення високого ступеня інноваційності економіки. У сучасному світі інновації перетворюються на вирішальний фактор отримання переваг, нехтування яким може створити значні інноваційні «розриви» між різними країнами світу. Про це, зокрема, йдеться у щорічному рейтингу Європейське інноваційне табло — 2024³, який дає порівняльну оцінку результатів досліджень та інновацій держав — членів ЄС та 12 інших європейських країн поза ЄС. У цьому документі країни ЄС за зведеним інноваційним індексом згруповано в чотири категорії:

1) лідери інновацій (показники перевищують 125 % від середнього показника по ЄС, який дорівнює 110 %) — Данія, Швеція, Фінляндія, Нідерланди;

2) сильні інноватори (від 100 до 125 %) — Бельгія, Австрія, Ірландія, Люксембург, Німеччина, Кіпр, Естонія, Франція;

3) помірні інноватори (від 70 до 100 %) — Словенія, Іспанія, Чехія, Італія, Мальта, Литва, Португалія, Греція, Угорщина;

4) зростаючі інноватори (менш як 70 % від середнього показника по ЄС) — Хорватія, Польща, Словаччина, Латвія, Болгарія, Румунія.

Серед країн — не членів ЄС є, власне, і лідер рейтингу — Швейцарія з показником 138,4 %. Україна ж посідає передостаннє 38-ме місце, перебуваючи між Боснією і Герцеговиною (37-ме місце) і Молдовою (39-те місце) з показником 32,5 % (середній показник у групі «зростаючі інноватори» — 48 %).

Зважаючи на такі невтішні для України результати, слід констатувати, що виявлені ще у 2015 р., під час підготовки національної до-

¹ Global Innovation Index 2024. <https://surl.li/hshqgq>

² Ukraine ranking in the Global Innovation Index 2024. <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/ukraine>

³ The European Innovation Scoreboard 2024.

<https://surl.lt/vafxli>

повіді «Інноваційна Україна 2020», ключові проблеми, з якими стикається наша країна на шляху до інноваційного розвитку, так і не було вирішено, а глобальні виклики сучасного етапу розвитку світу, включно з коронакризою та війною РФ проти України, лише погіршили наші спроможності в цій сфері.

У Європейському інноваційному табло — 2024 наголошено, що в Євросоюзі витрати на дослідження та розробки останніми роками зростали дуже повільно — з 2015 по 2022 р. лише на 0,1 % (з 2,1 до 2,2 % ВВП), тоді як цільовий показник ЄС за цим напрямом становить 3 % ВВП. При цьому витрати на дослідження та розробки в ЄС значно відстають від показників інших технологічно розвинених країн (рис. 2). Так, Південна Корея витрачає на дослідження та розробки 5,2 % ВВП, США — 3,6 %, Японія — 3,4 %, Китай — 2,6 %.

Європейська комісія звертає увагу на системні ризики у сфері досліджень та розробок, які слід враховувати під час моделювання системи заходів із формування та реалізації інноваційної політики ЄС. Насамперед, попри вищий рівень диверсифікації технологічної бази Євросоюзу порівняно з іншими країнами світу, непропорційно великою є спеціалізація на менш складних технологіях. На думку Єврокомісії, це може створити «пастку середніх технологій», підриваючи потенціал майбутнього зростання.

Наприклад, компанії ЄС були лідерами в автомобільному секторі (61 % загального обсягу), тоді як в інших високотехнологічних секторах (охорона здоров'я, апаратне та програмне забезпечення інформаційно-комунікаційних технологій тощо) інвестори з ЄС відставали (рис. 3). За останні десять років виробництво інновацій в Євросоюзі дещо зросло (на 8 %), але залишається нижчим, ніж у США, Великій Британії, Японії. До того ж і Китай швидко наздоганяє зі зростанням на 28 % за той самий період.

На тлі переваг і недоліків політики ЄС у сфері досліджень та розробок стан інституціонального та фінансового забезпечення розвитку інноваційної діяльності в Україні можна

ВВП, %

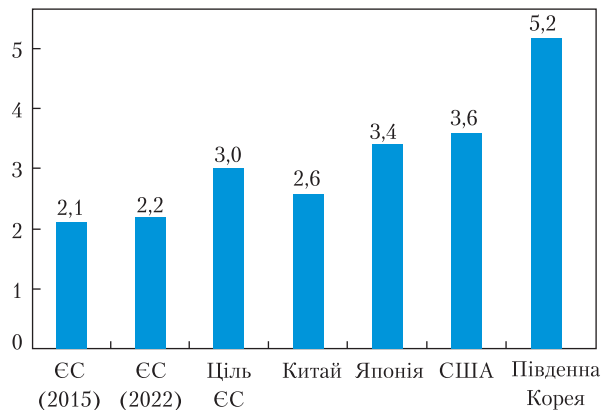


Рис. 2. Витрати на дослідження та розробки в Євросоюзі та деяких технологічно розвинених країнах світу, у % ВВП

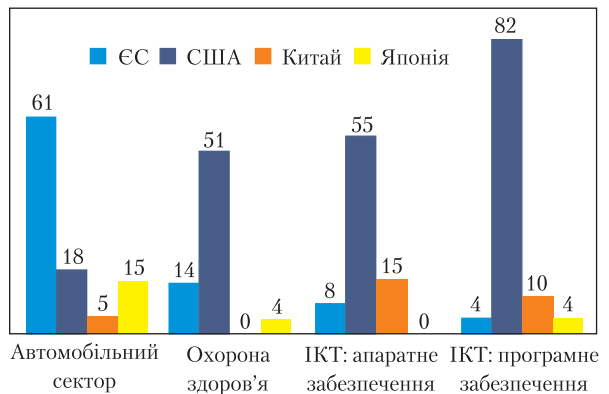


Рис. 3. Порівняння інвестицій в окремі сектори економіки компаній з ЄС, США, Китаю та Японії

охарактеризувати як незадовільний, зі значним відставанням від показників ЄС. На це прямо вказано в аналітичній частині Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року⁴.

В Україні частка доданої вартості за витратами виробництва високо- та середньотехнологічних секторів у загальному обсягу доданої

⁴ Про схвалення Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025—2027 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1351-р. <https://surl.luh/tbqyew>

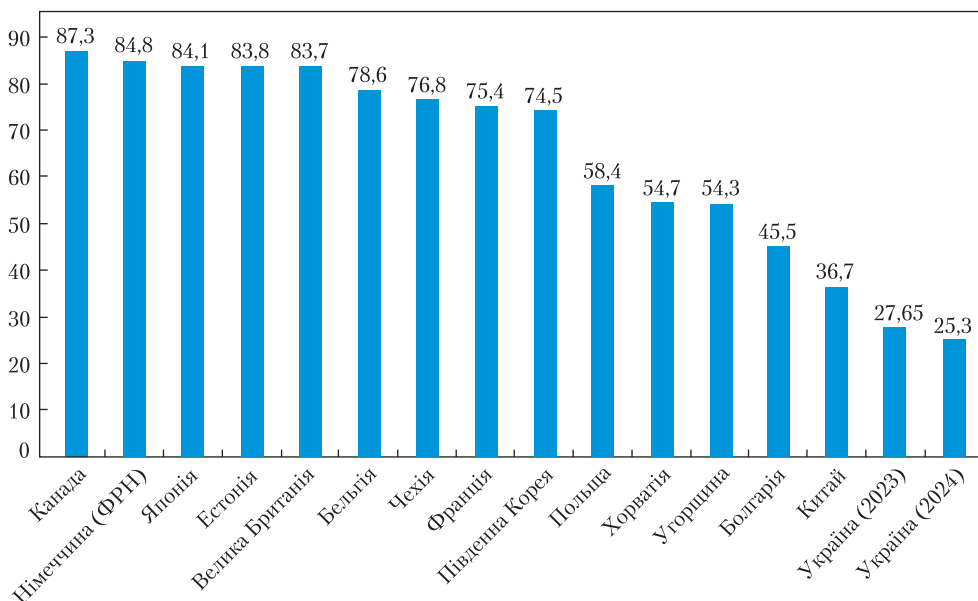


Рис. 4. Рейтингові оцінки деяких країн у Глобальному інноваційному індексі 2024 за критерієм нормативної якості та верховенства права (для порівняння показано оцінку України за цим критерієм у 2023 р.)

вартості за витратами виробництва переробної промисловості в останні роки становила 25,3 %. За даними Світового банку, у 2020 р. Україна за цим показником перебувала майже на рівні інших держав регіону — Польщі (33,3 %), Болгарії (32,6 %), але значно відставала від країн-лідерів: Сінгапуру (82,1 %), Швейцарії (65,5 %), Південної Кореї (63,8 %), Катару (63,5 %), Німеччини (61,3 %), Данії (58,5 %), Японії (56,9 %), Ірландії (54,8 %).

Наукомісткість валового внутрішнього продукту в Україні, на жаль, неухильно зменшується — з 0,7 % у 2013 р. до критичного значення 0,33 % у 2023 р., що не могло не позначитися на рейтинговій оцінці України в ГІІ 2024.

Не в останню чергу мотивація щодо пришвидшення інноваційних розробок та їх подальшої комерціалізації залежить від якості законодавства, ефективності захисту прав інвесторів, усунення адміністративних бар'єрів. За критерієм нормативної якості Україна втратила бали в ГІІ 2024 порівняно з ГІІ 2023 — 33,1 проти 34,9, так само як і за критерієм верховенства права — 17,5 проти 20,4 у 2023 р. Узагальнена оцінка нормативної якості та верховенства права знизилася з 27,65 у 2023 р. до 25,3 у 2024 р. (рис. 4). Це може свідчити про недостатньо ефективну правову політику держави

та зниження якості правотворчої діяльності, що підтверджується висновками, наведеними у звіті Єврокомісії про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС — 2024⁵.

Неадаптивність законодавства України призводить до скорочення обсягів державних та приватних інвестицій, а також до зменшення кількості інноваторів. Зокрема, дані, наведені у Європейському інноваційному табло за 2024 р.⁶, свідчать про те, що Україна істотно відстає за показником кількості інноваторів: у 2022 р. лише 5,9 % суб'єктів малого та середнього підприємництва впровадили процесні інновації, а 4,4 % — продуктові інновації.

Зважаючи на такий стан інноваційного розвитку, Кабінет Міністрів України визнав за необхідне проведення досліджень щодо використання в Україні інструменту регуляторних платформ, або так званих «пісочниць» (regulatory sandboxes), а також здійснення заходів з популяризації його застосування. Це рішення

⁵ Україна демонструє неабияку стійкість і відданість європейському шляху, попри умови повномасштабного російського вторгнення, — Звіт Єврокомісії в межах Пакета розширення ЄС-2024.
<https://www.rada.gov.ua/print/255290.html>

⁶ The European Innovation Scoreboard 2024.
<https://surl.lt/vafxfi>

було закріплено в Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року⁷.

З огляду на сучасний стан розвитку законодавства, процес впровадження регуляторних платформ в Україні перебуває на початковому етапі, про що свідчать поодинокі проекти з тестування інноваційних фінансових і платіжних продуктів, реалізація яких триває за ініціативою Національного банку України. На цьому етапі відбувається й окреслення майбутньої моделі правового регулювання штучного інтелекту з використанням можливостей регуляторних платформ. Дорожню карту інституціональних змін було презентовано Міністерством цифрової трансформації України в аналітичному виданні «Біла книга з регулювання штучного інтелекту в Україні: бачення Мінцифри»⁸.

Застосування регуляторних платформ у складних умовах воєнного часу та з урахуванням нових викликів повоєнного відновлення потребує значно ширшого масштабування їх позитивного ефекту з поширенням на різні галузі економіки, інші види господарської діяльності та на економічно активних суб'єктів.

Перспективи подальшого вдосконалення законодавства України щодо створення правових передумов для активнішого впровадження регуляторних платформ у різні сфери розвитку держави й суспільства пов'язують зі ступенем адаптації до права ЄС. На дослідження фундаментальних питань адаптації правової системи України, інноваційних складових розвитку країни спрямовано НДР «Трансформація національної правової парадигми в контексті інтеграції у європейський економічний та полі-

тико-правовий простір» та «Методологічні засади нормопроектування в контексті адаптації до права Європейського Союзу», які Інститут економіко-правових досліджень (ІЕПД) імені В.К. Макутова НАН України виконує в рамках цільової програми наукових досліджень НАН України «Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення».

З прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність» вирішального значення набуває діяльність НАН України зі здійснення юридичного прогнозування розвитку законодавства України, зокрема щодо створення передумов для впровадження регуляторних платформ в інструментальну базу формування та реалізації різних векторів державної політики. Досягненню цієї мети сприяє діяльність Наукової ради НАН України з питань правотворчої діяльності, до складу якої входять і фахівці нашої установи.

У цьому контексті слід відзначити великий обсяг робіт з розроблення й опрацювання змін до законодавства з наукової та інноваційної діяльності, проведених у НАН України відповідною робочою групою під головуванням академіка НАН України О.Л. Копиленка. Крім того, наш Інститут здійснює щоденний моніторинг змін законодавства у сфері науки та інновацій. На жаль, далеко не всі наші пропозиції враховують при ухваленні нормативних актів. Важливу координаційну роботу проводить також Наукова рада з питань правотворчої діяльності при Президії НАН України, яку очолює академік НАН України С.І. Пирожков. Сподіваємося, що під час розроблення наукової концепції розвитку законодавства України питання правового забезпечення інноваційного розвитку і ролі в цьому процесі НАН України знайде належне відображення.

Хотів би подякувати керівництву НТК «Інститут монокристалів НАН України» за попередню згоду на вивчення можливості проведення економіко-правового експерименту з впровадження регуляторної платформи.

Відомі в межах ЄС приклади функціонування регуляторних «пісочниць» переважно сто-

⁷ Про схвалення Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024—2027 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.08.2024 № 821-р. <https://surl.li/pmmvtf>

⁸ Біла книга з регулювання штучного інтелекту в Україні: бачення Мінцифри. <https://surl.li/ebliu>

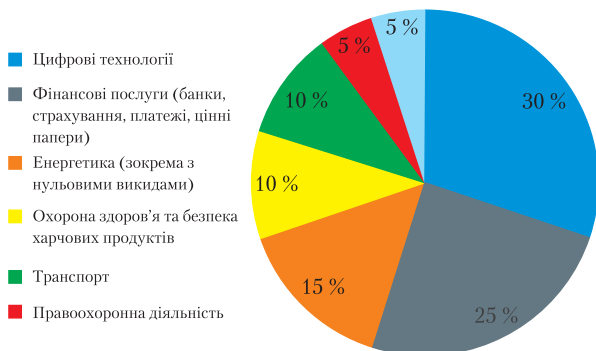


Рис. 5. Сфери застосування регуляторних платформ у Євросоюзі

суються цифровізації (в широкому сенсі), фінансових послуг, енергетики (зокрема, технологій з нульовим рівнем викидів для досягнення кліматичних цілей ЄС), охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів, правоохоронної діяльності, транспорту (рис. 5). У 12 країнах Європейської економічної зони (ЄЕЗ), а саме: Австрії, Данії, Латвії, Литви, Естонії, Греції, Угорщині, Італії, Мальті, Норвегії, Словаччині, Іспанії, діє 14 регуляторних «пісочниць», переважно у сферах банківської діяльності, страхування, цінних паперів, платіжного ринку.

Регуляторні «пісочниці» поширені й у багатьох інших країнах світу — у США, Китаї, Канаді, Австралії, Південній Кореї, Саудівській Аравії, Сінгапурі, Індонезії, Ізраїлі. Основною сферою їх застосування є цифровий, енергетичний і транспортний сектори.

Досить цікавим є досвід з інтеграції принципу інновацій у законодавство Німеччини, який передбачає застосування механізму регуляторних платформ для всіх законопроектів, поданих федеральними міністерствами. Зокрема, це стосується випробування нових способів пасажирських перевезень, автономного водіння автомобілів. В опублікованому Федеральним міністерством економіки та енергетики Німеччини виданні «Створення простору для інновацій: посібник із регуляторних пісочниць» зазначено, що залежно від мети формати положення про експеримент можуть істотно різнитися і набувати таких форм:

- *виняток із заборони* — надає органам влади дозвіл відхилитися від загальновстановлених правил і норм;

- *виняток із вимоги щодо отримання дозволу* — для проведення тестування законодавчий орган може скасувати зазвичай необхідну процедуру отримання дозволу або подання відповідної обов'язкової документації, що спрощує та заохочує проведення тестів, зменшуючи або усуваючи бюрократичні перепони;

- *скасування вимог щодо надання документації або використання певного обладнання* — стосується положень про експеримент, за якими законодавчий орган скасовує вимоги до документації, використання обладнання або інші обов'язкові вимоги, щоб забезпечити можливість проведення тестування;

- *загальні положення* — не охоплюють конкретні випадки, але відкривають можливості для створення винятків, що дає змогу проводити певні тести.

Усе сказане вище дозволяє зробити висновок, що законодавство ЄС та країн — членів ЄС сприйняло підхід до встановлення відступів від нормативно-правових вимог у межах правового експерименту, що відповідає принципу пропорційності, згідно з яким інструменти «кращого регулювання» повинні використовуватися у спосіб, пропорційний типу втручання або ініціативи, важливості проблеми або мети, а також масштабу очікуваного або спостережуваного впливу.

Це істотно відрізняє бачення концепції регуляторної платформи у праві ЄС від вітчизняного підходу до порядку реалізації положень про правовий експеримент у законодавчих актах, які регулюють діяльність суб'єктів господарювання в межах правового режиму, аналогічного регуляторній «пісочниці».

Науковці нашого Інституту підготували останнім часом понад 20 пропозицій щодо внесення змін у законодавство України з питань інноваційного розвитку, надали пропозиції до проекту рішення РНБО «Про заходи щодо стимулювання інновацій для відвернення та нейтралізації реальних та потенційних загроз в умовах воєнного стану та повоєнного

відновлення», підготували проект Положення про порядок створення та діяльності в системі НАН України інноваційних кластерів (постанова Президії НАН України від 07.02.2024 № 41). Втім, досягти істотних зрушень у правовому забезпеченні державної інноваційної політики можливо лише в разі послідовних дій у межах триланкової системи зв'язків між державою, наукою та бізнесом, коли пропоновані НАН України підходи до впровадження регуляторних платформ спираються на потреби бізнесу і зрештою набувають правової форми.

Найбільш прийнятним для використання в Україні, ймовірно, є спеціальний режим здійснення господарської діяльності, що встановлює певні преференції для учасників регуляторної платформи внаслідок регуляторного спрощення, зменшення обсягів адміністративних витрат чи звільнення від їх обов'язкової оплати (переважно для підтримки діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва), надання державної допомоги на дослідження, розробки та інновації, зокрема для підтримки розвитку інфраструктури випробувань та експериментів, та застосування інших правових засобів стимулювання здійснення господарської діяльності.

Участь у регуляторній платформі може полегшити доступ інноваторів до фінансів і скоротити час виходу інновації на ринок, що особливо важливо для суб'єктів малого та середнього підприємництва. Зокрема, для зазначених суб'єктів передбачено певні сприятливі умови, пов'язані з доступом та участю у регуляторних платформах.

Крім того, з метою встановлення єдиних правил надання державами — членами ЄС інноваційної допомоги, підтримки будівництва та модернізації інфраструктури, тестування експериментів Єврокомісія затвердила Рамкові умови щодо державної допомоги для досліджень, розробок та інновацій. Цей документ прийнято на виконання плану заходів, визначених у повідомленні Європейської Комісії «Нова європейська інноваційна програма»⁹.

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and

Однак слід підкреслити, що преференційний режим має узгоджуватися із законодавством про захист економічної конкуренції і не призводити до ринкових викривлень.

З огляду на їхню природу регуляторні платформи можна охарактеризувати як багатовимірне правове явище, яке за сукупністю ознак можна віднести до таких категорій: 1) форми правового експерименту; 2) моделі адаптивного регулювання; 3) спеціальні режими здійснення господарської діяльності.

Регуляторні платформи як форма правового експерименту виконують сигнальну функцію для суб'єктів правотворчої діяльності і тим самим слугують доказовою базою при оцінюванні впливу підготовлених проектів нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних суспільних відносин з інтегрованим інноваційним елементом, а також сприяють підвищенню якості оцінювання ефективності й результативності наявних правових заходів з реалізації цілей державної політики в певному секторі економіки.

Національне законодавство, що визначає загальні підходи до юридичного проектування актів законодавства в частині створення передумов для правового експерименту у формі регуляторної платформи та особливості формування правової моделі регуляторної платформи, потребує вдосконалення з урахуванням прогресивної правотворчої практики ЄС та підходів, закладених в актах права ЄС.

Однією з цілей впровадження регуляторної платформи є пошук відповіді на питання, як усунути зумовлені недосконалістю законодавства бар'єри в доступі інновацій до відповідного ринку. У зв'язку з цим насамперед пропонується враховувати наявні правові акти ЄС у дотичній до правового експерименту сфері відносин, що дозволить узгодити обрані методи й засоби підвищення ефективності національного законодавства із сучасними змінами в політиці ЄС.

Social Committee and the Committee of the Regions "A New European Innovation Agenda". COM (2022) 332. <https://surl.li/gbdmei>

Перспективним є також урахування досвіду Німеччини щодо доцільності оцінювання проєктів нормативно-правових актів на предмет необхідності внесення положень про експерименти для конкретної сфери відносин з метою створення нових можливостей для розвитку інновацій. При цьому впровадження принципу перестороги додатково сприятиме врахуванню та повноцінному використанню ризик-орієнтованого методу у вітчизняній правотворчій діяльності, особливо на етапі оцінювання впливу проєктів нормативно-правових актів. Пріоритетність застосування цього методу визнано основою для формування безпечного правового поля у сфері штучного інтелекту, про що йдеться в аналітичному виданні «Біла книга з регулювання штучного інтелекту в Україні: бачення Мінцифри».

В основу формування правової моделі регуляторної платформи має бути покладено науково обґрунтований підхід, який сприятиме реалізації прогностичної функції науки, забезпечивши стратегічне передбачення майбутніх змін з урахуванням правотворчої практики та підходів, закладених у правових актах ЄС.

Науково-аналітичний супровід процесів адаптації національних правових практик до стандартів ЄС є одним із ключових завдань для установ НАН України у плануванні та проведенні комплексних міждисциплінарних досліджень за зазначеною тематикою.

Дякую за увагу!

*За матеріалами засідання
підготувала О.О. Мележик*

Volodymyr A. Ustylenko

V. Mamutov Institute of Economic and Legal Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1094-422X>

REGULATORY PLATFORMS AS A TOOL FOR INCREASING INNOVATION ACTIVITY IN THE EU AND UKRAINE

Transcript of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, July 16, 2025

The report presents the current results of fundamental and applied research aimed at increasing the level of innovation in the Ukrainian economy and its institutional support in the context of the European integration processes taking place in the country. From this perspective, regulatory platforms are considered as points of economic growth and factors facilitating the implementation of modern technological solutions and digital tools in the model of managerial decision-making, business processes, the sphere of public service provision, etc.

Cite this article: Ustylenko V.A. Regulatory platforms as a tool for increasing innovation activity in the EU and Ukraine (transcript of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, July 16, 2025). *Visn. Nac. Acad. Nauk Ukr.* 2025. (9): 57—64. <https://doi.org/10.15407/visn2025.09.057>