

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

УДК 342.51(477):340.134

Д. *Задихайло*, науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України

Законодавче забезпечення діяльності Уряду України в умовах інноваційності суспільного розвитку

Необхідно констатувати існування високого рівня суспільної актуалізації всього кола питань інноваційної тематики. Ця актуалізація має не випадковий, а закономірний характер. Поштовхом для, так би мовити, інноваційної парадигми підходів до вирішення проблем суспільно-економічного життя є глобалізація соціальних, політичних та економічних відносин, а на її фоні — загострення глобальних проблем людства — бідності, енергетичних, сировинних, продовольчих, міграційних, пандемічних, екологічних тощо.

Загострення вказаних проблем та нестача ресурсів для традиційних засобів їх вирішення спонукає до висновку про необхідність застосування інноваційних шляхів їх розв'язання. Позитивним досвідом може служити впровадження інновацій у виробничу сферу та досягнення високої конкурентоздатності товарів та послуг, що містять відповідну інноваційну складову. (Слід зауважити, що саме у сфері економіки, промислового виробництва інновації в одному сегменті можуть викликати стагнацію в інших сегментах, породжувати, зокрема, екологічні проблеми тощо. Втім це питання якості інновацій та державної політики щодо їх запровадження.)

Враховуючи те, що Україна згідно зі ст. 1 Конституції України є правовою державою, а органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, як це зафіксовано у ст. 19 Конституції України, у правовій площині виникає необхідність розбудови цілісної системи правового забезпечення інноваційної діяльності в Україні, функціонування національної інноваційної системи. І якщо в її господарсько-правовому аспекті існує обґрунтована пропозиція Ю. Є. Атаманової щодо

розробки та прийняття Інноваційного кодексу України¹, то в аспекті конституційно-правового та адміністративно-правового забезпечення питання все ще залишається відкритим і потребує свого вирішення.

Мова має йти про створення адекватної владної надбудови з відповідною компетенцією, що своїм змістом могла б охопити увесь арсенал правових засобів, механізмів та режимів, за допомогою яких держава може активно й ефективно впливати на становлення інноваційного суспільства, перехід до інноваційного характеру економічного розвитку, інноваційного способу господарювання, який має стати, на думку Ю. Є. Атаманової, невід'ємною складовою сучасного суспільного господарського порядку².

Очевидно, що інноваційна сфера, а також інноваційний характер функціонування якщо не всіх, то більшості суспільних відносин, вимагають системної законотворчої діяльності в міжгалузевому форматі. Разом з тим названа проблематика за своїм суспільним значенням, на нашу думку, сьогодні потребує конституційно-правового закріплення її найбільш вагомих і визначальних правових та організаційних складових. Інноваційна діяльність, інноваційні відносини, передусім в економічній сфері, потребують конституційно-правового закріплення: як суспільного пріоритету; однієї з найвагоміших властивостей суспільно-економічних процесів, що забезпечує життєздатний розвиток усього суспільства; як специфічної функції держави, без якої важко сподіватися на успіх такого характеру якісних змін у соціально-економічному житті; як відповідного функціонального навантаження вищих органів державної влади з адекватно сформованою їх компетенцією, достатньою за обсягом для реалізації названих функцій; як закріплення основних правових форм та методів діяльності вищих органів держави, спрямованої на досягнення ефективного впливу на відповідні суспільні відносини.

Слід зазначити, що Конституція України 1996 р. фактично є першим українським досвідом конституційного законотворення за часів незалежності і є, за визначенням, продуктом суспільного компромісу, який відповідно до його значення отримує максимально потужну і жорстку правову форму його фіксації. У той же час важливо зазначити, що глобалізаційні процеси настільки суттєво впливають на зміст суспільного життя, на міжнародні та міждержавні відносини, а інформатизація

¹ Атаманова Ю. Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави : монографія / Ю. Є. Атаманова. – Х., 2008. – С. 353–357.

² Там само. – С. 78.

суспільства — на зміст відносин між ним та державою, що традиційно виправдана жорсткість конституційних норм та Конституції в цілому як Основного Закону починає обертатися іншою стороною — зниженням ефективності конституційно-правового регулювання, зокрема, його властивості сигналізувати законодавцю про відправні правові позиції та цілі спрямування змісту поточного законодавства.

Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Це стосується не тільки характеру повноважень Кабінету Міністрів у самій системі органів державної виконавчої влади, а й самого об'єкта владного впливу — соціальних, політичних та економічних відносин, де роль Уряду є визначальною. Адже згідно з п. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. Слід погодитись із думкою М. В. Баглая, що роль виконавчої влади у цілому в світі за останні п'ятдесят років має тенденцію до посилення. До цього її спонукають загальне ускладнення міжнародного життя і внутрішньої ситуації в багатьох країнах, потреби економіки та зростаючі соціальні вимоги до якості життя¹. Актуалізують тенденцію до посилення виконавчої влади держави, зокрема, і світові економічні та фінансові кризи, енергетичні, сировинні, продовольчі проблеми, стан забруднення навколишнього середовища тощо. Але, можливо, одним із найгостріших чинників ревізії функцій та місця державної виконавчої влади як у системі органів держави, так і в контексті засобів її впливу на суспільно-економічні відносини, є проблема загострення міжнародної економічної конкуренції. Визначається проблема конкурентоздатності національної економіки, перш за все, чинниками масштабу концентрації капіталу, максимального використання конкурентних переваг та інноваційного характеру виробництва. Відтак мова йде про високу суспільну затребуваність промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної і, звичайно, інноваційної політики держави. У цілому йдеться про впровадження системи засобів державної підтримки, стимулювання розвитку відповідних відносин чи тенденцій у їх змісті, а в деяких випадках — забезпечення необхідних організаційно-правових умов для створення спеціальних суб'єктів інфраструктури, інститутів, що дозволяють функціонувати таким відносинам. У цьому сенсі слушними в науковій літературі видаються думки про інституціоналізацію окремої інноваційної функції

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. – М., 2009. – С. 622.

держави, що фактично є невід'ємною складовою «функціонального арсеналу» сучасної держави. Інноваційна функція тут повинна розумітися не лише утилітарно — щодо економічних відносин, а саме науково-дослідного та виробничого сектору економіки, але в більш широкому контексті, як забезпечення інноваційності самого суспільства в його бажанні успішно вирішувати весь спектр соціальних проблем. Відповідно до цього інноваційна функція держави має відтворити у структурі самого суспільства специфічну систему суспільно-економічних відносин, що повинні функціонувати в межах спеціально створеної та адекватної їх природі національної інноваційної системи.

Як механізм впливу на процес створення такої інноваційної системи та стимулювання засобами державної підтримки активності кожної її окремої ланки та в цілому як такої з боку держави соціально затребуваними є такі чинники: державна інноваційна політика; державні програми інноваційного розвитку; впровадження та створення системи інститутів функціонування інноваційних відносин, а фактично — національної інноваційної системи і, зрештою, системи правових та організаційних засобів стимулювання, заохочення, підтримки розвитку тих чи інших видів інноваційних відносин, інноваційної діяльності.

Слід зазначити, що на конституційно-правовому рівні усвідомлення актуалізації інноваційної функції держави ще не відбулося. Адже у тексті ст. 116 Конституції України, в якій зафіксовано повноваження Кабінету Міністрів України, лише в п. 4, що стосується повноваження розробляти і здійснювати загальнодержавні програми розвитку, зокрема, названо програми науково-технічного розвитку як такі, що найбільше пов'язані з інноваційною тематикою. У цьому зв'язку хотілося б підкреслити, що інноваційні відносини, які результативно існують у контексті замкненого інноваційного циклу, включають у себе ланки науково-дослідних робіт, створення інноваційної розробки, доведення її до якісного стану інноваційного продукту, наступної його комерціалізації, запровадження у виробничий процес, випуск і реалізацію інноваційної продукції. Таким чином, науково-технічні відносини становлять лише один важливий, але окремих сегмент інноваційного циклу.

Законодавча техніка викладення змісту вказаної статті Конституції України містить і значно суттєвіші вади, адже в ній зовсім не вказано на цілу низку актуальних видів державної економічної політики і серед них не тільки на інноваційну, а й структурно-галузеву, конкурентну, зовнішньоекономічну тощо. Прогалиною є також абсолютна відсут-

ність серед функцій Кабінету Міністрів — здійснення державного регулювання економічних відносин.

Застарілість цитованих положень Конституції України підтверджується порівняльним аналізом змісту Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якому властива більш сучасна трактовка функцій Уряду та їх забезпечення наданням відповідних повноважень.

Надзвичайно цікавим є вже і те, що у змісті ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у редакції 2007 р. було повністю інкорпоровано зміст ст. 116 Конституції України під назвою «Основні завдання Кабінету Міністрів України». У той же час у ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» було викладено, виходячи із назви статті — «Основні повноваження Кабінету Міністрів України». Цікаво, що перелік ст. 116 Конституції України закінчується п. 10 — «виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України». Цікаво зазначити, що п. 10 ст. 116 Конституції України у редакції Закону № 2222-IV від 08.12.2004 р. було викладено так: «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України».

Це свідчить про те, що між конституційно-правовим регулюванням компетенції Уряду України та регулюванням, що зафіксовано у змісті Закону України «Про Кабінет Міністрів України», існує певна суперечливість відносно того, що розуміти під завданнями, функціями та повноваженнями і в якому співвідношенні між собою перебувають названі категорії.

Такий висновок підтверджується також і еволюцією змісту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у результаті скасування редакції 2007 р. та прийняття нової у 2008 р., а ще новішої — у 2010 р.

Так, уже в редакції 2008 р. у ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» — «Основні завдання Кабінету Міністрів України» до тексту, який повністю збігається за змістом із ст. 116 Конституції України, було внесено доповнення. Зокрема у п. 3 щодо забезпечення проведення окремих видів, напрямів державної політики було додано амортизаційну та структурно-галузеву політику. До змісту п. 4 ст. 2 Закону порівняно із текстом, відповідно до п. 4 ст. 116 Конституції України, було додано «розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм». І найбільш актуальним доповненням щодо інноваційного аспекту діяльності Уряду стало доповнення змісту ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у редакції 2008 та 2010 рр. новим п. 5 «забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави».

Таким чином, слід ще раз наголосити, що законодавець цими доповненнями фактично висловив своє бачення окремих напрямів удосконалення змісту конституційно-правового закріплення статусу Кабінету Міністрів України, доповнюючи його, зокрема, фіксацією окремого завдання щодо державної підтримки інноваційної діяльності в Україні. Важливим є також і вдосконалення законодавчої техніки викладення компетенції Уряду України через диференціацію її змісту на «основні завдання», «загальні питання компетенції» та «основні повноваження». Як уявляється, сучасний етап розвитку правової регламентації статусу Кабінету Міністрів України дає певні підстави, так би мовити, для «зворотнього впливу» на зміст та законодавчу техніку конституційної нормотворчості, щонайменше для наукового аналізу цих законодавчих новел.

Дійсно, зміст ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» «Основні повноваження Кабінету Міністрів України», зокрема, у сфері економіки та фінансів, на відміну від конституційно-правового регулювання, включає в себе такі положення, як: «забезпечення проведення державної економічної політики, здійснення прогнозування та державного регулювання національної економіки»; «забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку»; «забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку». Щодо сфер, зокрема, освіти та науки, ст. 21 цитованого Закону містить фіксацію таких положень, як: «забезпечення проведення науково-технічної політики, розвитку і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм»; «вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій»; «визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності» тощо.

Отже, слід зазначити таке. Законодавець усвідомлює актуальність інноваційної політики держави, що має забезпечити інноваційний характер економічного розвитку, конкурентоздатність національної економіки та її товарів і послуг. У цьому сенсі поточне законодавство містить цілий ряд новел, що можуть бути використаними при вдосконаленні змісту та законодавчої техніки конституційно-правового регулювання, зокрема, правового положення Кабінету Міністрів України. Однак для подальших наукових досліджень залишається проблема подолання фрагментарності

правового забезпечення інноваційної функції Уряду України, необхідність забезпечити системний характер впливу держави як на його об'єкт — національну інноваційну систему, так і відносно механізму, що має складатися із системи правових та організаційних засобів впливу.

У той же час слід зазначити, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» було прийнято лише у 2007 р., тобто через одинадцять років після прийняття Конституції України, в якій, до речі, у п. 12 ст. 92 зафіксовано, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. Протягом цього часу законодавець фрагментарно і хаотично «латав» цю прогалину. Адже повноваження Кабінету Міністрів України визначилися поточним законодавством, що стосувалося окремих сфер, зокрема господарської діяльності, і передбачало засоби державного регулювання з боку Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади країни. Таким прикладом в інноваційній сфері може служити зміст ст. 8 «Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері інноваційної діяльності», Закону України «Про інноваційну діяльність», прийнятого у 2002 р. Законодавець таким чином, виходячи із необхідності надати необхідні повноваження Кабінету Міністрів України для виконання його функціональних зобов'язань в тій чи іншій сфері, легітимізував його дії саме таким фрагментарним шляхом, не очікуючи базового, системного законодавчого забезпечення. І це логічно, адже, як зазначено, органи держави мають діяти на підставі та у спосіб, визначені законом.

Саме тому названа ст. 8 Закону України «Про інноваційну діяльність» передбачає цілу низку повноважень Уряду в інноваційній сфері. Зокрема:

- здійснення державного управління та забезпечення реалізації державної політики в сфері інноваційної діяльності;
- підготовка та подання Верховній Раді України пропозицій щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності як окремої загальнодержавної програми;
- сприяння створенню ефективної інфраструктури у сфері інноваційної діяльності;
- створення спеціалізованих державних інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки інноваційних програм і проектів;
- підготовка та подання Верховній Раді України пропозицій щодо обсягу бюджетних коштів для фінансової підтримки виконання інноваційних проектів через спеціалізовані державні інноваційні фінансово-кредитні установи;

– затвердження положень про порядок державної реєстрації інноваційних проєктів і ведення Державного реєстру інноваційних проєктів тощо.

Із застереженням щодо законодавчої техніки формулювання окремих повноважень як невизначених, значно ширших за змістом, аніж окремі повноваження, слід визнати їх досить вагомими за значенням, за силою потенційного впливу на відповідний об'єкт. Такими є здійснення фінансової підтримки інноваційних проєктів за рахунок держбюджетного фінансування, створення спеціалізованих фінансово-кредитних установ, дещо невиразне за технікою, але точне за напрямом управлінського впливу — сприяння створенню інфраструктури, а також підготовка та подання до Верховної Ради України окремих загальнодержавних програм інноваційного розвитку.

Слід зазначити, що названі функції — повноваження Кабінету Міністрів України, що визначені цитованим законом, для інноваційної сфери є по суті універсальними й абсолютно прийнятними для галузевої промислової політики, інвестиційної політики держави тощо. У той же час законодавець при створенні тексту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2007 р. (а також і у змісті подальших його редакцій), тобто через п'ять років після прийняття Закону України «Про інноваційну діяльність», абсолютно не скористався вже напрацьованим досвідом. Адже тільки преамбула Закону України «Про інноваційну діяльність» указує на досить сучасне і точне розуміння завдань встановлення відповідного правового регулювання. Так, указаним законом визначаються правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлюються форми стимулювання державою інноваційних процесів з метою підтримки розвитку економіки України інноваційним шляхом. Тобто законодавець прямо визначає «державне регулювання інноваційної діяльності» як головну форму впливу держави на інноваційну сферу для стимуляції відповідних процесів, прискорення їх розвитку та поширення на всю національну економіку і скеровує ці форми та засоби для досягнення кінцевої мети закону — «переключення» української економіки на інноваційний характер функціонування й розвитку. Окремо у ст. 6 Закон визначає основні засоби державного регулювання інноваційної діяльності, а саме:

- формування і реалізація інноваційних програм;
- створення економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- фінансова підтримка виконання інноваційної проєктів;
- стимулювання комерційних банків, що кредитують виконання інноваційних проєктів;

- установа пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримка функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Звичайно, що ціла низка цитованих положень Закону є дискусійними стосовно їх декларативності, віднесення саме до категорії засобів державного регулювання, а не напрямів інноваційної політики держави тощо. Однак багато з них могли б знайти місце у тексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема, у частині викладення його повноважень. Але в останньому нічого не сказано про інноваційну політику держави як самостійний напрям її економічної політики, про повноваження щодо створення спеціальних фінансово-кредитних установ, а саме для фінансування інноваційних проєктів, про створення або сприяння створенню, зокрема, інноваційної інфраструктури її спеціальних суб'єктів, що забезпечують рух інноваційних процесів тощо.

Таким чином, поточне інноваційне законодавство ставить багато критичних зауважень законодавству ієрархічно більш високих ланок з точки зору його системності, досконалості та максимального використання законотворчого досвіду.

Задыхайло Д. Законодательное обеспечение деятельности правительства Украины в условиях инновационности общественного развития

В статье рассматривается проблема системного управленческого воздействия Кабинета Министров Украины на функционирование национальной инновационной системы, а также системного его правового обеспечения.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины; конституционно-правовое регулирование; инновационная функция государства; полномочия Кабинета Министров в инновационной сфере.

Zadykhaylo D. Legislations providing of governmental activities in conditions of innovational society development

The article is devoted of problems Legislation providing of governmental activities in innovation Sphere as on constitutional legislative level, as on current regulation.

Keywords: Government of Ukraine; constitutional regulations; innovation function of the state; Governmental rights in innovation sphere.