
Д. В. Задихайло, кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри господарського
права Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Інноваційна політика в контексті функцій держави та розвитку законодавства

Визначення ролі держави в економічних відносинах ринкового типу завжди було достатньо дискусійним питанням. Слід зазначити, що моделей, в яких реалізуються ринкові економічні відносини, приблизно стільки ж, скільки і країн, хоча теоретично такі моделі поділяють на типи за найбільш яскравими зразками — американська, шведська, японська тощо. Відповідно і роль держави в названих та інших моделях суттєво різниться як за силою та діапазоном свого інтервенціонізму, так і за ієрархією його напрямків, формами та засобами.

Важливо констатувати, що сама присутність держави у функціонуючих економічних відносинах сумнівам не підлягає і є тим спільним положенням, яке поділяють прибічники і ліберальних і державницьких підходів у цьому питанні. Важливо виходити також і з того, що світовий досвід державного менеджменту вимагає чималої гнучкості у вирішенні питань щодо економічних функцій держав, ставлячи їх у залежність як від стратегічних, так і тактичних завдань, а в окремих випадках — і від непередбачуваних, надзвичайних ситуацій, в яких опинилась та чи інша краї-

на. Таким чином, питання про роль держави в економічних відносинах, її економічні функції та засоби їх реалізації, думається, давно вже перебуває в сфері прагматичних, а не догматичних підходів. Тому, визначаючи свої економічні функції і завдання, державний менеджмент керується різними доктринами, комбінуючи з їх арсеналу адекватний ситуації, що склалася, склад інструментів.

Слід зазначити, що для Української держави визначення кола її економічних функцій є питанням гостро політичним і доленосним. Адже фактично воно перебуває в альтернативній площині: або Україна збереже свій економічний, а відтак і політичний суверенітет за рахунок проведення потужної національної економічної політики, зокрема структурно-галузевої, інвестиційної, інноваційної, зовнішньоекономічної тощо, які, слід зазначити, знайшли своє нормативно-правове закріплення в главі 2 Господарського кодексу України, або країна стане пасивним об'єктом світової економічної системи. В останньому випадку стан справ в економіці цілком залежатиме від стратегій тих чи інших ТНК, що мають згідно із цим сценарієм підкорити основні, потенційно конкурентоспроможні її галузі. В цьому сенсі слід підкреслити залежність кола економічних функцій держави від домінуючих цінностей у середовищі правлячої еліти. Або вона націлена на продаж активів, що досталися їй за безцінь у процесі так званої приватизації, транснаціональним корпораціям, або вона має на меті формування власних промислово-фінансових груп, що ідентифікували б себе як національні, а тому користувались би першочерговою підтримкою держави і були б включені в національну економічну і, зокрема, у промислову стратегію. Російський досвід показує, що за певних умов можливі й інші варіанти, пов'язані, наприклад, із поверненням на ринкових засадах до сфери державного контролю пакетів акцій ключових підприємств у стратегічних галузях економіки. Зрозуміло, що перший варіант з наведених фактично означає втрату Українською державою суверенітету і не може бути свідомою, відповідальною, громадянською і науковою позицією.

Методологічного значення для вирішення питань економічних функцій держави, по-перше, набуває з'ясування основних конкурентних переваг, притаманних національному економічному се-

редовищу, що самі по собі визначають напрямки та характер державного втручання в економіку, що має на меті максимально ефективно їх використання. Такими конкурентними перевагами можуть бути, наприклад, дешева, але дисциплінована робоча сила, доступні, а відтак рентабельні для видобування, джерела корисних копалин, енергоносіїв, вигідне географічне, транзитне або природнокліматичне положення, наявність передового науково-технічного сегменту в національній економіці тощо. Відповідно до цього фактично задається певної конфігурації промислова, науково-технічна, інноваційна, інвестиційна, зовнішньоекономічна, соціальна і т. п. політика держави. По-друге, визначальне значення має саме якісна стадія економічного розвитку країни у світовому еволюційному контексті. Йдеться про стадії розвитку, такі, як наприклад, індустріальна (її початок, розвиток або завершення), перехід до постіндустріальної, інформаційної тощо.

Особливо в цьому контексті важливі перехідні етапи, коли формується нова структура економіки, нові економічні інститути, що дозволяють їй ефективно функціонувати в нових умовах. На таких перехідних етапах, думається, роль держави має посилюватись. У цьому сенсі розмови про роль держави в економічній сфері як «нічного сторожа» просто недоречні.

Чітке визначення економічних функцій сучасної української держави є принциповим для формування необхідної структури органів державної виконавчої влади і зокрема порядку взаємодії між ними. Це важливо для вирішення питань оптимізації системи, кількості і компетенції органів держави. Пропонуємо викладення низки економічних функцій держави:

— нормативно-правове забезпечення функціонування ринкової економіки, економічних відносин як таких, через закріплення у законодавстві основних її інститутів;

— активна підтримка державою умов існування ринкових економічних відносин, включаючи забезпечення добросовісної конкуренції, рівності суб'єктів господарювання тощо;

— прямий вплив держави через механізм державного регулювання на активізацію позитивних процесів в економіці, у тому числі через стимулювання економічного росту та важливих структурних змін;

— компенсація державою так званих «неспроможностей ринку», включаючи створення об'єктів інфраструктури, підтримання нерентабельних, але соціально важливих видів виробництва і т. ін.;

— збереження та розвиток державного сектору економіки, існування якого є важливим фактором забезпечення життєдіяльності суспільства, зокрема в умовах мобілізаційного періоду, введення надзвичайного та воєнного стану;

— здійснення державного впливу для забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку країни;

— забезпечення української економіки та національного товаровиробника найбільш вигідними та перспективними умовами інтеграції в світову господарську систему;

— забезпечення національного та державного економічного суверенітету, економічної безпеки, а також соціальної спрямованості економіки.

Слід зазначити, що проблематика визначення економічних функцій держави ускладнюється і через те, що Конституція України не містить окремого розділу, присвяченого системному конституційно-правовому регулюванню економічних відносин, який логічно і мав би визначити роль та місце держави у функціонуванні економічної системи. Зміст статей 13, 14, 15, 17, 41, 42, 116 Конституції України дозволяє скласти лише фрагментарне уявлення про економічну систему як об'єкт конституційно-правового регулювання. Наслідком такого положення зокрема є дуже складне співвідношення функцій, повноважень, невизначеність індикаторів успішності керування, а відтак і відповідальності за його результати, що існує, наприклад, між міністерствами економіки, промислової політики, освіти та науки, державним агентством по інвестиціях та інноваціях тощо, зокрема в інноваційній сфері. Глибокі наукові дослідження економічних функцій держави можливі тільки в міжгалузевому форматі, де своє слово мають сказати не лише представники науки теорії держави та права або конституційного права, але і вчені юристи-господарники, юристи-адміністративісти, економісти, політологи та інші.

Водночас слід акцентувати увагу на багатоаспектних впливах світової економічної глобалізації на проблематику функцій держави. Ставлення до цих процесів може бути різним, але не вра-

ховувати існування досить суперечливого процесу формування світового ринку інвестицій, товарів, робочої сили з відповідним міжнародно-правовим забезпеченням вже неможливо. Як один з численних наслідків цього процесу, що безпосередньо впливає на реальне економічне життя країн світу, слід назвати загострення міжнародної економічної конкуренції. Відповідно економіки країн, що самі по собі в умовах глобалізації починають втрачати національний характер, все більше функціонують під жорстким пресом імперативу досягнення необхідного рівня конкурентоспроможності. Його альтернативою є деіндустріалізація та деінтелектуалізація вітчизняного виробництва, а відповідно — соціальний, економічний, демографічний та духовний занепад і деградація. Саме тому слід погодитись із думкою А. Б. Венгерова, який вважає, що «поряд з класовим змістом функцій держави велике значення в життєдіяльності організованого державою суспільства завжди мав і їх національний зміст»¹.

Вчений також підкреслює наявність еволюційного аспекту у визначенні функцій держави, адже значна динаміка суспільного розвитку призводить до змін не лише самої держави як суб'єкта, що має складну внутрішню структуру, але і до змін самих зовнішніх умов його існування. Безперечно, глобалізація світової економіки, безпрецедентна концентрація капіталу у вигляді ТНК, що тільки посилюється через процеси подальшого злиття та поглинання, суб'єктами і об'єктами яких сьогодні є самі ТНК, кінцево-кінцем надзвичайно активізує економічну конкуренцію у світовому масштабі і власне є одним з чинників сутнісних змін в умовах існування суспільств та держав. Одним з таких самостійних чинників А. Б. Венгерів називає також вплив науково-технічного, інтелектуального розвитку усієї цивілізації. Саме цим пояснюється, на його думку, те, що держава активно підтримує науку, особливо фундаментальну, використання її результатів, опікується проблемами ефективного захисту інтелектуальної власності тощо².

У цьому контексті слід зазначити, що забезпечення інноваційного характеру функціонування суспільства в умовах численних

¹ Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. – А. Б. Венгеров. – М.: Омега-л, 2006. – С. 177.

² Там само. – С. 180.

сучасних викликів самому його існуванню є універсальною функцією держави, що повинна підтримувати соціально корисні інновації в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а не лише у сфері виробництва. Разом з тим, забезпечення інноваційного характеру розвитку економічних відносин, головного чинника підтримки конкурентоспроможності національних суб'єктів господарювання і національної економіки як такої, слід визнати самостійною функцією держави в сфері економіки. Адже проблема систематичного впровадження інновацій у виробництво, постійне зростання обсягів випуску продукції, що має кваліфікуватися як інноваційна, є, по-перше, проблемою, що зачіпає практично усі види виробництв, ринки усіх основних видів товарів та послуг. Але слід враховувати, що, по-друге, об'єкти прав промислової власності і тим більше об'єкти, що доведені до якості самостійного товару — інноваційних продуктів, самі утворюють власний, достатньо самостійний ринок інноваційних продуктів. Таким чином, можна стверджувати, що у сфері економічних відносин, особливо у сфері виробництва, інноваційний характер відносин стає тим компонентом, що фактично є необхідною умовою функціонування виробництва. Відтак і інноваційні відносини як компонент економічних відносин тотально пронизують ринки різноманітних товарів та послуг. Думається, навіть ринок фінансових послуг дедалі більше залежить від впровадження в його систему нових і нових, зокрема, інформаційних технологій. Цей процес зачіпає не лише нові ринки, як наприклад ринок телекомунікацій, але і зовсім традиційні — сільськогосподарської, харчової продукції, предметів побутового споживання тощо.

Водночас інноваційні відносини мають самостійну економічну і правову природу, утворюючи цілий ланцюг правовідносин, що складаються з низки окремих їх типів. Кінець-кінцем, цей ланцюг замикає рух економічної активності усіх суб'єктів таких відносин, опосередковуючи досягнення рівноваги між інноваційною пропозицією та інноваційним попитом.

Економічні ж інтереси щодо інновацій простираються ще далі, функціонуючи не лише в межах ринку інноваційних продуктів, але охоплюючи також і відносини щодо виготовлення на їх основі інноваційної продукції та її успішної прискореної реалізації, формуючи ринок другого порядку — ринок інноваційної продукції.

Таким чином, інноваційні відносини в системно-структурному контексті утворюють у загальній системі економічних відносин власну інноваційну підсистему. Ця підсистема, будучи органічно пов'язаною практично з усіма товарними ринками-підсистемами виробничої сфери економіки, впливає на останні через формування системоутворюючих зв'язків, що активізуються рівнем інноваційного попиту на цих ринках.

Виходячи з цього, слід зазначити, що для сучасної економіки інноваційна підсистема, яка за рахунок системно-структурних зв'язків впливає на усю сферу виробничих економічних відносин, набуває значення головного чинника конкурентоспроможності, а відтак і життєздатності національних економік. Враховуючи саме таке місце інноваційних відносин у системі економічних відносин, вони стають надзвичайно важливим об'єктом впливу з боку держави. Адже, впливаючи на активність, якість та масштаб інноваційних відносин, держава отримує можливість викликати ефект мультиплікатора. Так через активізацію інноваційних відносин підвищується загальний технологічний рівень економіки, а отже, її конкурентоспроможність, ефективність і потенціал зростання. Саме тому, виходячи з названих міркувань, забезпечення інноваційного характеру економічних процесів, забезпечення постійного зростання питомої ваги інноваційної продукції у загальному обсязі виробництва є окремою, самостійною функцією держави у сфері економіки.

Виникає логічне запитання: чи можуть інноваційні процеси розвиватися без участі держави? І чи доцільно в такому разі нав'язувати державі ще нові напрямки діяльності? В контексті абстрактних міркувань щодо цього слід відповісти позитивно. Дійсно, формування інноваційного ринку обумовлене об'єктивними внутрішніми змінами у факторах виробництва, наприклад, зростання вартості енергоносіїв, сировини, фінансових ресурсів тощо, що спонукають до більш раціонального їх використання, а також наявністю конкурентного внутрішнього економічного середовища, в якому постійно формується попит на нові і нові товари та послуги, під впливом природного бажання споживачів до нових і нових споживчих вражень.

Але визначальною обставиною для сучасного стану світової економіки є саме ТНК, що зосереджують у собі потужні конку-

рентні переваги за рахунок серійності виробництва, використання регіональних особливостей вартості факторів виробництва, за рахунок економії на так званих трансфертних цінах і головне за рахунок можливості концентрувати на власних науково-дослідницьких потужностях кращих спеціалістів, кращі за оснащенням лабораторні, технічні, технологічні умови для створення інноваційних продуктів. У результаті впровадження таких продуктів у масове виробництво в умовах фактично вільного руху товарів у системі відносин ГАТТ/СОТ місцевим виробникам залишається вкрай обмаль шансів на перемогу у конкурентній боротьбі, що призводить до фіксації в їх країнах уже набутого технологічного рівня без будь-яких серйозних перспектив на прогрес. Більше того, фактично і на прикладі економіки України це очевидно, відбувається процес технологічної деградації. Не буде перебільшенням стверджувати, що інноваційна епоха економічного розвитку, яка уособлюється через формування клубу країн, що представляють економіки інформаційного типу, цілком логічно продукує новий тип міжнародних економічних відносин, серед яких інноваційний неоколоніалізм є новою формою начебто давно забутого явища. Не випадково в економічній літературі піднято питання про зростання в умовах глобалізації ролі такої малопомітної і не дослідженої категорії, як світова технологічна квазірента, обсяги якої зростають випереджаючими темпами порівняно із світовою природною рентою та з світовою фінансовою квазірентою, що сукупно і виступають основним каналом реалізації глобалізації¹. Саме тому сутність інноваційної політики і полягає у перетворенні суспільства з платника світової технологічної ренти на її отримувача. В свою чергу, для того щоб уникнути неоколоніальної економічної залежності, досить типовим засобом для багатьох країн є впровадження державних стратегій та державних програм інноваційного розвитку, що передбачають використання можливостей активного державного регулювання, зокрема встановлення спеціальних режимів господарювання тощо. Таким шляхом розвиваються економіки країн АСЕАН, а фактично і усі країни, що не позбулися ідеї державного та національного суверенітету.

¹ Див.: Яковець Ю. В. Эпохальные инновации XXI века. – М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2004, – С. 127-130.

До цього слід додати також і інноваційні аспекти національної економічної безпеки та оборони. Адже, не маючи відповідного технологічного рівня виробництва, підтримка належного рівня озброєнь не може бути досягнута лише за рахунок їх імпорту, тим більше, що у технологічно відсталих країн можливості імпортувати коштовну військову техніку вкрай обмежені.

Таким чином, враховуючи названі чинники, слід визнати, що забезпечення інноваційного характеру національної економіки є не просто однією з економічних функцій, але однією з найважливіших економічних функцій держави.

Але ясно, що коли забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку країни і власне самої національної економіки отримує рівень функціонального обов'язку держави, однієї з її найголовніших економічних функцій, то їй повинна кореспондувати цілісна система державного управління відповідної потужності. Це може бути державне агентство по інвестиціях та інноваціях, що достатньо доречно має пов'язати в процесі державного впливу інвестиції з інноваціями, добиваючись активізації інвестиційних відносин саме у формі впровадження інноваційних продуктів. Але ключовим питанням має стати чітке визначення компетенції такого агентства та його рівня в системі органів державної виконавчої влади, адже це має бути рівень реалізації однієї з найважливіших економічних функцій держави.

Інноваційна функція держави, що своїм головним об'єктом впливу має формування та прискорене функціонування саме інноваційного ринку української економіки, методологічно повинна реалізуватись через застосування правових та організаційних заходів, спрямованих на основні структурні елементи такого ринку, впливаючи на підвищення їх системної ефективності. Саме тому серед таких елементів слід виділити як окремі об'єкти державної інноваційної політики такі:

1. Інноваційна пропозиція. Роль держави полягає у різнохарактерних зусиллях щодо формування, консолідації та стимулювання такої пропозиції як за рахунок вітчизняних потужностей, так і за рахунок залучення іноземних інноваційних продуктів в економіку України.

2. Інноваційний попит. Головним завданням державної інноваційної політики в цьому сегменті є формування за рахунок правових та організаційних заходів реального попиту серед національних суб'єктів господарювання щодо залучення інноваційних продуктів. Кінцевим результатом такого залучення має стати випуск інноваційної продукції. В цьому контексті „інноваційний попит” корисно диференціювати на дві категорії, що мають значення самостійних об'єктів інноваційної політики. Перший — це власне попит виробників на інноваційний продукт, наприклад нову технологію, за рахунок якої можна забезпечити виробництво нової, інноваційної, відповідно конкурентоспроможної продукції. Другий — ринок споживання інноваційної продукції як з виробничою, так і з суто споживчою метою.

3. Інфраструктура інноваційного ринку. В найбільш загальному плані інфраструктура ринку складається з інститутів, що забезпечують динаміку ринку, рух попиту та пропозиції одне до одного. Інфраструктура інноваційного ринку як ринку інноваційних продуктів має визначитись як автономна категорія порівняно з необхідністю також формувати інноваційну складову в системі функціонування усіх інших ринків товарів і послуг, чия інфраструктура і зміст економічних відносин повинні дедалі більше включати в себе компонент інноваційності.

Отже, серед численних інститутів інфраструктури інноваційного ринку, об'єкта впливу з боку державної інноваційної політики, здається найактуальнішим як першочерговим завданням зупинитись на створенні саме таких інститутів, що сприяють поєднанню наукових та технологічних знань¹. Саме це є ключовою болючою точкою вітчизняного інноваційного ринку, в якій найчастіше розривається ланцюг інноваційних відносин. Звичайно, актуальними залишаються вже відомі проблеми залучення фінансів для науково-технічних розробок, їх впровадження у виробництво, правових форм їх передачі тощо.

Але слід наголосити, що сам процес паралельності розвитку наукових (академічних) знань та технологічних (прикладних) знань, синтез яких і має утворювати технологію як інноваційний

¹ Див.: Михайлівська О. „Європейський парадокс” інноваційного розвитку: уроки для України // Економіка України. — 2006. — № 9. — С. 84.

продукт, що тільки і може впроваджуватись у виробництво, вимагає створення або виявлення особливих інфраструктурних інститутів.

На нашу думку, таким багатofункціональним інститутом, що, зокрема, має сприяти вирішенню і виділеної проблеми, може стати особливий вид суб'єктів господарювання — компанії з управління інтелектуальними активами. Проблема законотворчого компонента інноваційної політики держави в цій сфері полягає у відпрацюванні особливостей організаційно-правової форми таких компаній, особливостей державного регулювання щодо їх діяльності та договірно-правового забезпечення їх відносин з іншими суб'єктами інноваційного ринку, інноваційних правовідносин.

4. Мінімізація трансакційних витрат у системі функціонування інноваційних відносин, інноваційного ринку. З точки зору правої складової сутність цього процесу, цього напрямку реалізації інноваційної політики має полягати у комплексі заходів регуляторного характеру. Іншими словами, в заходах, спрямованих, з однією сторони, на дерегуляцію інноваційних правовідносин, у тому числі це стосується зменшення податкового тиску, законодавчої оптимізації оподаткування інноваційних підприємств, навіть оптимізації самого адміністрування податків тощо, а з іншої сторони — на створення необхідного правового забезпечення, що дозволило б суб'єктам та учасникам інноваційних правовідносин сфокусувати свою активність на найшвидших траєкторіях досягнення корисного результату.