

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 347.73

Денисов Андрій Ігорович

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності

факультету №6

Харківський національний університет внутрішніх справ

Денисов Андрей Игоревич

кандидат юридических наук,

доцент кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности

факультета №6

Харьковский национальный университет внутренних дел

Denysov Andrii

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of

Faculty №6

Kharkiv National University of Internal Affairs

**ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА, ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, КАК ОБЪЕКТ ФИНАНСОВО-
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**INNOVATIVE POLICY AS AN OBJECT OF FINANCIAL AND LEGAL
SUPPORT**

Анотація. У статті досліджено основні концептуальні підходи до визначення феноменів державної політики в цілому та державної інноваційної політики. Встановлено, що в вітчизняному законодавстві відсутнє визначення державної національної політики. Проаналізовано основні принципи та мету державної інноваційної політики, які викладені у

ст. 3 Закону України «Про інноваційну діяльність» та зроблено висновок про необхідність доповнення цієї норми. Зроблено висновок, що у науковій літературі немає одностайного підходу до визначення державної політики в цілому та державної інноваційної політики. Надано авторське визначення державної інноваційної політики у фінансово-правовому контексті. Проаналізовано основні характерні риси державної інноваційної політики.

У статті досліджені визначені законодавством мета та принципи державної інноваційної політики. Запропоновано доповнення існуючого переліку принципів таким принципом як орієнтація державної інноваційної політики на забезпечення національної економічної та екологічної безпеки.

Звертається увага на необхідність внесення змін до вітчизняного законодавства у сфері регулювання інноваційної політики держави, оскільки воно не містить визначення державної інноваційної політики, а також однобоко підходить до здійснення державної інноваційної політики, не розкриваючи його у контексті обмеження розробки, впровадження та використання інновацій у виробництві продукції та/або надання послуг. Зокрема, наголошується на необхідності створення дієвого механізму обмеження розробки, впровадження та використання інновацій, які загрожують національній безпеці. Запропоновано створити вичерпний перелік таких інновацій, а також перелік засобів фінансово-правового забезпечення обмеження їх розробки, впровадження та використання.

Підкреслена важливість розроблення на концептуальному рівні єдиної правової позиції щодо функціонування цілісного фінансово-правового механізму забезпечення державної інноваційної безпеки та прийняття стратегії захисту національної інноваційної безпеки на державному рівні.

Ключові слова: *інноваційна політика, засоби забезпечення, національна безпека.*

Аннотация. В статье исследованы основные концептуальные подходы к определению феноменов государственной политики в целом и государственной инновационной политики. Установлено, что в отечественном законодательстве отсутствует определение государственной национальной политики. Проанализированы основные принципы и цели государственной инновационной политики, изложенные в ст. 3 Закона Украины «Об инновационной деятельности» и сделан вывод о необходимости дополнения этой нормы. Сделан вывод, что в научной литературе нет единодушного подхода к определению государственной политики в целом и государственной инновационной политики. Предоставлено авторское определение государственной инновационной политики в финансово-правовом контексте. Проанализированы основные характерные черты государственной инновационной политики.

В статье исследованы определенные законодательством цель и принципы государственной инновационной политики. Предложено дополнение существующего перечня принципов таким принципом как ориентация государственной инновационной политики на обеспечение национальной экономической и экологической безопасности.

Обращается внимание на необходимость внесения изменений в отечественное законодательство в сфере регулирования инновационной политики государства, поскольку оно не содержит определения государственной инновационной политики, а также однобоко подходит к осуществлению государственной инновационной политики, не раскрывая его в контексте ограничения разработки, внедрения и использования инноваций в производстве продукции и/или предоставления услуг. В частности, отмечается необходимость создания действенного механизма ограничения разработки, внедрения и использования инноваций, которые угрожают национальной безопасности. Предложено создать исчерпывающий перечень

таких инноваций, а также перечень средств финансово-правового обеспечения ограничения их разработки, внедрения и использования.

Подчеркнута важность разработки на концептуальном уровне единой правовой позиции относительно функционирования целостного финансово-правового механизма обеспечения государственной инновационной безопасности и принятия стратегии защиты национальной инновационной безопасности на государственном уровне.

Ключевые слова: *инновационная политика, средства обеспечения, национальная безопасность.*

Summary. *The article explores the main conceptual approaches to the definition of the phenomena of state policy in general and state innovation policy. It is established that in the domestic legislation there is no definition of state national policy. The basic principles and goals of the state innovation policy set in Art. 3 of the Law of Ukraine "On innovation" and concluded that it is necessary to supplement this norm. It is concluded that in the scientific literature there is no unified approach to the definition of state policy = and state innovation policy.*

The article explores the purpose and principles of state innovation policy defined by law. It is proposed to supplement the existing list of principles with such a principle as the orientation of the state innovation policy to ensure national economic and environmental security.

Attention is drawn to the need to amend domestic legislation in the field of regulation of the state's innovation policy, since it does not contain a definition of state innovation policy, and also takes a one-sided approach to implementing state innovation policy without disclosing it in the context of restricting the development, implementation and use of innovations in the production of products and/or the provision of services. In particular, the need to create an effective mechanism to limit the development, implementation and use of innovations that threaten national security is noted. It is proposed to create an exhaustive list of such

innovations, as well as a list of financial and legal support to limit their development, implementation and use.

The importance of developing at the conceptual level a unified legal position regarding the functioning of a holistic financial and legal mechanism for ensuring state innovation security and adopting a strategy for protecting national innovation security at the state level was emphasized.

Key words: *innovation policy, means of support, national security.*

Постановка проблеми. Враховуючи стрімку динаміку росту рівня технологій у світі, вкрай важливою є підтримка державою інноваційного розвитку у середині країни з метою підвищення конкурентоздатності національного товаровиробника. Для забезпечення такої підтримки необхідним є створення цілісного ефективно діючого механізму формування та виконання державної інноваційної політики.

Незважаючи на окремі праці дослідників, у науковому співтоваристві відсутня однотайна думка щодо роботи цього механізму та навіть понятійної бази. Водночас, незважаючи на прогресивні тенденції, вітчизняне законодавство також не є досконалим і, зокрема, не містить визначення ряду ключових понять.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню державної політики та державної інноваційної політики присвячено цілу низку наукових праць таких дослідників, як Л.П. Гончаренко, О.П. Дем'янчук, Д.В. Задихайло тощо.

Мета статті. Визначити на основі вітчизняного законодавства та праць науковців державну інноваційну політику як об'єкт фінансово-правового регулювання та її характерні риси.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи стрімкий технологічний розвиток у всіх галузях світової економіки, наразі неможливим є створення ефективно діючої економічної моделі без широкого використання інновацій.

Тому одним з головних завдань держави є проведення успішної інноваційної політики, що є неможливим без створення відповідного фінансово-правового забезпечення.

Для створення ефективного фінансово-правового механізму забезпечення національної інноваційної політики перш за все потрібно надати визначення інноваційної політики, як об'єкту права.

Говорячи про державну політику, Д.В. Задихайло зазначає, що цей феномен недостатньо розглянуто законодавцем. Також в вітчизняному законодавстві не приділено достатньої уваги створенню ефективної інституалізації державної політики. Науковець розглядає державну політику у двох основних аспектах: як інформаційний продукт, щодо якого існує окрема концепція державного управління у окремій сфері суспільних відносин та як спеціальний тип управлінських відносин [1, с. 139-141]. Ця думка вбачається доцільною. У цій статті буде розглянуто державну інноваційну політику саме як певний спеціальний тип управлінських відносин, що потребують належного правового забезпечення.

О.П. Дем'янчук визначає державну політику як мету держави, що спрямована на задоволення інтересів суспільства [2, с. 32]. Дане визначення вбачається занадто широким, оскільки задоволення окремих інтересів невеличких груп населення хоча і є метою держави, однак не може бути частиною саме державної політики, а є об'єктом галузевої політики, регіональної політики, політики певного органу (установи, організації) тощо.

І.П. Макаренко, О. М. Трофимчук та В. П. Кузьменко розглядають державну інноваційну політику, як «сукупність заходів нормативного і політичного характеру, з метою створення сприятливих умов для випереджаючого економічного розвитку шляхом використання інструментів бюджетно-фінансової та грошово-кредитної політики (у тому числі валютної) на основі науково-технічного прогресу» [3, с. 14]. Вбачається недоцільним розділяти заходи на дві групи: нормативні та політичні,

оскільки будь які політичні заходи завжди мають бути врегульовані відповідними нормативно-правовими актами. Також метою інноваційної політики не завжди є створення умов для економічного розвитку. Так, метою може бути створення умов для покращення екологічної ситуації, досягнення певної соціальної мети (у сфері навчання, надання соціальних послуг, створення нових робочих місць тощо).

Л.П. Гончаренко, досліджуючи феномен державної інноваційної політики зазначає, що «державна інноваційна політика – це складова соціально-економічної політики, спрямованої на розвиток і стимулювання інноваційної діяльності, під якою розуміється створення нової або удосконаленої продукції, нового або удосконаленого технологічного процесу, що реалізуються з використанням наукових досліджень, розробок, дослідно-конструкторських робіт або інших науково-технічних досягнень» [4, с. 65]. Зазначене визначення слід доповнити, оскільки державна інноваційна політика може бути спрямована не тільки на розвиток й стимулювання інноваційної діяльності, а й на її обмеження (наприклад, інноваційної діяльності, що негативно впливає на екологічний стан навколишнього середовища, інноваційну діяльність потенційно ворожих для економіки суб'єктів господарювання тощо). Також не варто обмежувати інноваційну діяльність лише створенням чи удосконаленням продукції чи технологічного процесу. Так, інноваційна діяльність може полягати у застосуванні нових управлінських рішень, наданні нових, чи вдосконаленні вже існуючих послуг, а бо зміні процесу їх надання тощо.

Слід зазначити, що законодавець хоча й оперує терміном «державна інноваційна політика», однак не надав прямого його визначення.

Закон України «Про інноваційну діяльність» хоча і не містить визначення державної інноваційної політики, однак визначає мету та принципи її здійснення, а також ряд інших положень, що стосуються здійснення інноваційної політики України. Так, головною метою державної

інноваційної політики визнається створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції [5].

Як бачимо з цього визначення, законодавець звертає увагу, що метою здійснення державної інноваційної політики є не тільки підвищення конкурентоздатної продукції, а й підвищення рівня безпеки (екологічного, енергетичного, ресурсного тощо), досягнення певної соціальної мети.

Серед основних принципів державної інноваційної політики законодавець називає такі: орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України; визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку; формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу; забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності; ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва у науково-виробничій сфері; здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок; фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності; сприяння розвитку інноваційної інфраструктури; інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності; підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності [5].

Пропонується доповнити цей перелік принципів наступним: орієнтація державної інноваційної політики на забезпечення національної економічної та екологічної безпеки.

Опираючись на вищезгадані визначення та положення, закріплені у законодавстві України, пропонується надати таке визначення державної інноваційної політики у фінансово-правовому контексті – це спеціальний тип управлінських відносин, що регулюється нормами міжнародних договорів та актів внутрішнього законодавства, які спрямовані на створення ефективно-діючого механізму фінансово-правових засобів забезпечення стимулювання та обмеження інноваційної діяльності держави та інших суб'єктів господарювання.

Пропонується визначити наступні характерні риси державної політики у фінансово-правовому контексті:

1. Управлінський характер. Це спеціальний тип управлінських відносин, а отже ініціатором їх створення та суб'єктом запровадження має бути держава у особі визначених законодавством суб'єктів.

2. Нормативний характер. Політичні засоби формування та впровадження державної політики мають бути чітко визначені нормами міжнародних договорів чи актів внутрішнього законодавства. Має існувати чітка ієрархічна система нормативно-правових актів, що регулюють відносини, пов'язані з формуванням та проведенням державної інноваційної політики.

3. Системність. Державна інноваційна політика полягає у існуванні чіткої ієрархічної системи державних засобів, що формують цілісний механізм забезпечення стимулювання та обмеження інноваційної діяльності. Також системність полягає у існуванні підрівнів самої державної інноваційної політики: регіональної політики, політики у певній сфері/галузі, політики щодо окремого підприємства (установи, організації) чи групи суб'єктів тощо.

4. Державний характер забезпечення. Суб'єктами впливу державної інноваційної політики є держава, а також інші суб'єкти господарювання.

Однак застосовувати відповідні засоби впливу може лише держава у особі уповноважених на це органів чи посадових осіб.

5. Подвійний характер засобів забезпечення національної інноваційної політики. Такі засоби мають не тільки стимулюючий, а й обмежувальний характер, запобігаючи розробці, впровадженню та застосуванню певних інновацій, що мають негативний для національної безпеки (екологічної, енергетичної, економічної, військової, у сфері праці тощо) характер.

6. Тісний зв'язок з іншими сферами національної політики. Так, неможливим є формування та розробка державної інноваційної політики без взаємодії з економічною, інвестиційною, енергетичною, аграрною, промисловою та іншими сферами національної політики.

7. Програмність. Державна політика має бути заснована на програмних документах, що містять загальні відомості про формування та розвиток політики та коротко-, середньо- та довгостроковий періоди. Також неможливо не погодитись з думкою І. Мілейко, що державній програмній діяльності має бути сформульована чітка правова складова, що має передбачати майбутню нормотворчу діяльність України у певній сфері [6, с. 23].

8. Застосування прогнозування. Застосування фінансово-правових засобів забезпечення державної національної інноваційної політики є можливим лише за умови детального прогнозування його наслідків. Також вся державна політика у інноваційній сфері має бути заснована на прогнозах тенденцій розвитку світової та національної економіки, науково-технічного розвитку, розвитку певних соціальних та економічних явищ тощо.

Також пропонується розробити дієвий механізм фінансово-правових засобів обмеження розробки, впровадження та використання інновацій, які загрожують національній безпеці. Важливо наголосити, що перелік таких засобів має бути вичерпним та законодавчо закріпленим. Пропонується

закріпити його у Законі України «Про інноваційну діяльність». Там же потрібно закріпити перелік державних органів, що матимуть повноваження для застосування таких засобів.

Окремим питанням також є визначення інновацій, розробка, впровадження чи використання яких може загрожувати національній безпеці. З метою зниження ризику корупції та суб'єктивної оцінки пропонується законодавчо затвердити вичерпний перелік таких інновацій, а також передбачити процедуру його оперативного доповнення.

Виходячи з цього, важливим є розробка єдиної наукової концепції цілісного фінансово-правового механізму забезпечення державної інноваційної безпеки, оскільки вбачається недоцільним розробка механізму засобів захисту державної інноваційної сфери, звертаючись до інших безпекових галузей (інвестиційної, економічної, екологічної, оборонної тощо). Основні положення такого механізму після обговорення науковою спільнотою мають бути закріплені у певному програмному документі на державному рівні.

Наразі законодавець у оновлених Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки надав визначення інноваційно-інвестиційної безпеки як стану економічного середовища у державі, що стимулює вітчизняних та іноземних інвесторів вкладати кошти в розширення виробництва в країні, сприяє розвитку високотехнологічного виробництва, інтеграції науково-дослідної та виробничої сфери з метою зростання ефективності, поглиблення спеціалізації національної економіки на створенні продукції з високою часткою доданої вартості [7]. Однак слід наголосити, що незважаючи на тісний зв'язок інвестиційної та інноваційної сфер, все одно доцільним є розгляд окремо саме інноваційної безпеки. Крім того, у наданому вище визначенні знов таки розглядається лише позитивний бік впровадження інновацій у виробництва без зазначення сфери обмеження інноваційного розвитку у сферах, що становлять загрозу національній

безпеці. Слід зазначити, що такий підхід прослідковується при дослідженні інноваційної безпеки у багатьох дослідників даної проблематики. Так, Ю.В. Краснощочкова зазначає, що інноваційна безпека спрямована на формування умов для збільшення можливостей створення та використання інновацій у певних галузях з метою підвищення конкурентоспроможності продукції й технологій вітчизняного товаровиробника до світового рівня [8, с. 177]. Тому важливим вбачається проведення детального аналізу вітчизняною науковою спільнотою проблематики можливості розгляду інноваційної безпеки саме у негативному контексті та визначення основних загроз національній безпеці у інноваційній сфері.

Висновки. Необхідно доповнити вітчизняне законодавство визначенням поняття державної інноваційної політики. Запропоновано наступне визначення – це спеціальний тип управлінських відносин, що регулюється нормами міжнародних договорів та актів внутрішнього законодавства, які спрямовані на створення ефективно-діючого механізму фінансово-правових засобів забезпечення стимулювання та обмеження інноваційної діяльності держави та інших суб'єктів господарювання.

Важливим є розгляд державної політики не тільки в контексті стимулювання розробки, впровадження та застосування корисних для державної економіки інновацій, але й у контексті обмеження інноваційного розвитку у сферах, що становлять загрозу для національної безпеки. Для цього потрібно на законодавчому рівні закріпити відповідний правовий обмежувальний механізм, а також вичерпний перелік інновацій розробка, впровадження та застосування яких становить небезпеку для національної безпеки. Для цього доцільним вбачається прийняти окремий нормативно-правовий акт, що регулював би відносини у сфері національної інноваційної безпеки.

Література

1. Задихайло Д. В. Державна економічна політика та завдання правового регулювання / Д. В. Задихайло // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право : зб. наук. пр. Харків, 2014. № 1. С. 138-147.
2. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика» варіант перехідного періоду / О.П. Дем'янчук // Наукові записки. Том 18. Політичні науки. 2000. С. 31-36.
3. Проблеми становлення інноваційної політики в Україні / І.П. Макаренко, О. М. Трофимчук, В. П. Кузьменко та ін.; за ред. І. П. Макаренко. – К.: УІДНСРiP: Ін-т еволюц. економіки, 2004. 123 с.
4. Гончаренко Л.П. Инновационная политика: учебник / Л.П. Гончаренко. М.: КНОРУС, 2009. 352 с.
5. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04 лип. 2002 р. № 40-IV // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. Ст. 266.
6. Милейко И. Структурно-отраслевая политика государства: правовые аспекты реализации // Підприємництво, господарство і право. 2005. № 3. С. 21-24.
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#n9>
8. Краснощоківа Ю.В. Інноваційна безпека підприємства як запорука конкурентоспроможності в умовах інтеграції / Ю.В. Краснощоківа // Управління розвитком. 2011. № 4 (101) С. 177-178.

References

1. Zadykhajlo D. V. Derzhavna ekonomichna polityka ta zavdannja pravovogho rehuljuvannja / D. V. Zadykhajlo // Visnyk Nacionaljnogho universytetu «Jurydychna akademija Ukrainy imeni Jaroslava Mudrogho». Serija: Ekonomichna teorija ta pravo : zb. nauk. pr. Kharkiv, 2014. # 1. S. 138–147.
2. Dem'janchuk O.P. «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka» variant perekhidnogho periodu / O.P. Dem'janchuk // Naukovi zapysky. Tom 18. Politychni nauky. 2000 r . S. 31-36.
3. Problemy stanovlennja innovacijnoji polityky v Ukraini / I.P. Makarenko, O. M. Trofymchuk, V. P. Kuzjmenko ta in.; za red. I. P. Makarenko. K.: UIDNSRiR: In-t evoljuc. ekonomiky, 2004. 123 s.
4. Ghoncharenko L.P. Ynnovacyonnaja polytyka: uchebnyk / L.P. Ghoncharenko. M.: KNORUS, 2009. 352 s.
5. Pro innovacijnu dijajlnistj : Zakon Ukrainy vid 04 lyp. 2002 r. # 40-IV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2002. # 36. St. 266.
6. Mylejko Y. Strukturno-otraslevaja polytyka ghosudarstva: pravovye aspekty realizacyy // Pidpryjemnyctvo, ghospodarstvo i pravao. 2005. # 3. S. 21-24.
7. Pro zatverdzhennja Metodychnykh rekomendacij shhodo rozrakhunku rivnja ekonomichnoji bezpeky Ukrainy : Nakaz Ministerstva ekonomichnogho rozvytku i torghivli Ukrainy vid 29 zhovtnja 2013 r. # 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#n9>
8. Krasnoshhokova Ju.V. Innovacijna bezpeka pidpryjemstva jak zaporuka konkurentospromozhnosti v umovakh integraciji / Ju.V. Krasnoshhokova // Upravlinnja rozvytkom. 2011. # 4 (101) S. 177-178.