

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

УДК 346.544.2

DOI: 10.31359/2311-4894-2019-28-4-7

ЗНАМЕНСЬКИЙ Г. Л.

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД

Статтю присвячено дослідженню напрямів удосконалення законодавства, що регулює відносини, які виникають в інноваційній сфері. Автором здійснено ґрунтовний аналіз еволюції інноваційного законодавства на всіх етапах становлення української державності, визначено актуальні завдання для ефективного розвитку даної сфери.

Ключові слова: системний підхід, програмно-цільовий метод, цільова програма, інноваційне законодавство.

Постановка проблеми. У сучасному світі все більшою мірою усвідомлюється найважливіша роль науково-технічного фактору в прискоренні економічного зростання. На цьому тлі й стала визнаватися пріоритетною інноваційна діяльність. У свою чергу, тут набувають великого значення й ті суспільні явища та інститути, що забезпечують здійснення і ефективність саме такої діяльності. Серед іншого, це не могло не викликати й певні зрушення в сфері законодавчої діяльності. Ось тому тут стали відбуватися в прискореному темпі якісні і кількісні зміни. І хоча вони відбувалися перш за все у господарській сфері (саме тут очікувався найбільший економічний ефект від впровадження інновацій), законодавчі новели торкнулися й інших галузей законодавства.

Мета цієї статті – проаналізувати еволюцію інноваційного законодавства та виявити перспективні напрями його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перші українські законодавчі акти, які містили норми про інноваційну діяльність, почали з'являтися на «злам століть» (в останні роки 20-го та в перші роки 21-го століття). В нову законодавчу базу увійшли, поряд з конституційними положеннями, норми з актів різної юридичної сили - від кодексів, інших фундаментальних законів до законів поточних, а далі, відповідно до законодавчої ієрархії, до підза-

конних актів (постанов Уряду, наказів центральних органів виконавчої влади тощо).

Щодо Конституції України, то і в ній знайшли своє місце важливі правові передумови державної інноваційної політики. Передусім громадянам там гарантувалася свобода наукової і технічної, а також інших видів творчості, захист інтелектуальної власності, необхідних авторських прав. Було визначено, що держава сприятиме встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

До найбільш значних актів законодавства, безпосередньо спрямованих на регулювання відносин з інноваційної діяльності, слід віднести такі:

Господарський кодекс України, у численних розділах і главах якого дається визначення інноваційної діяльності, визначаються її види, форми інвестування в інновації, шляхи та форми державного регулювання та система державних гарантій інноваційної діяльності, основні засади державної експертизи інноваційних проєктів, поняття та зміст договору на створення і передачу науково-технічної продукції, який використовується при виконанні інноваційних розробок;

Цивільний кодекс України, який визначає основні положення про інтелектуальну власність та її державний захист, регламентує питання виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських

та технологічних робіт, в тому числі розробку інноваційних проєктів;

Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р., закріпив поняття інноваційної діяльності як однієї з форм інвестиційної діяльності;

Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р., що забезпечує правове регулювання комерційної інноваційної діяльності, в тому числі дає визначення основним поняттям інноваційної діяльності, викладає основні засади державного регулювання в цій сфері;

Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 16.01.2003 р. визначає поняття пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, їх видів (стратегічні та середньострокові), основних засад їх формування, експертизи, затвердження механізму їх реалізації та моніторингу.

Крім законів, Верховна Рада України прийняла низку постанов, які регулюють інноваційні відносини. Однією з них (від 13 липня 1999 р.) затверджена Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, в якій визнається виключна значущість інноваційного шляху розвитку економіки України, визначаються його головні цілі, пріоритетні напрями, комплекс стимулюючих та організаційно-управлінських заходів.

В результаті вже до теперішнього часу виникла доволі розлога нормативна база з питань інноваційного законодавства. Проте виникає запитання: чи може викликати повне задоволення сучасний стан цього законодавства? З одного боку, таке задоволення виникає, оскільки воно є досить швидкою відповіддю на актуальну потребу суспільства. До того ж за своєю тематикою воно не може не бути ретельно проробленим і креативним. У всякому разі таким його очікують. Але, на жаль, в реальному житті не все омріяне стає реально корисним та насправді бажаним. Все це й показує практика застосування норм, які належать до сучасного інноваційного законодавства.

В Інтернеті останнім часом був поширений результат проведеного у Мін'юсті України ретельного аналізу саме інноваційного законодавства. Тоді й були знайдені неузгодженості ряду його норм. Серед прикладів цього наводились такі. У Законі України «Про інноваційну діяльність» стаття 1 передбачала, що інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і таким чином зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг. Проте статтею 3 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інноваційну діяльність визначено як одну із форм інвестиційної діяльності, яка здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробни-

цтво і соціальну сферу, що включає: випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технології; прогресивні міжгалузеві структурні зрушення; реалізацію довгострокових науково-технічних програм з великими строками окупності витрат; фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у стані продуктивних сил; розробку і впровадження нової, ресурсозберігаючої технології, призначеної для поліпшення соціального і екологічного становища. Таким чином, зроблений аналіз продемонстрував, що в різних законах при визначенні одного і того ж поняття (поняття інноваційної діяльності) наводяться несхожі ознаки [1].

Безумовно, такі неузгодженості і протиріччя потребують ліквідації. Проте і в подальшому у цій сфері не можна виключати появи нових неузгодженостей і складнощів, які будуть обумовлені не в останню чергу неминучим зростанням обсягів та структури економіки, зміною форм та умов всього соціального життя.

Вже останнім часом стали відомими дані про те, що рейтинг інноваційних економік світу за версією Bloomberg Innovation Index 2019 став складатись на основі декількох десятків критеріїв, що входять в сім категорій. Серед цих категорій називають такі: інтенсивність досліджень і розробок; виробництво доданої вартості; продуктивність (динаміка ВВП і ВНП); щільність високих технологій; ефективність вищої освіти; концентрація дослідників; патентна активність [2].

Певною мірою несподівано з'являються також повідомлення про результати досліджень щодо зв'язку інноваційної економіки з іншими аспектами життя суспільства. Так, в науковому середовищі стверджуються про наявність прямого зв'язку ряду цих явищ. Йдеться, наприклад, про те, що спеціалісти з новітніх технологій посилюють міграційний потік до більш успішних країн. Міграція спричиняє кадровий голод і, як наслідок, зниження темпів розвитку вітчизняної економіки. За прогнозами Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ, якщо все йтиме такими ж темпами, то до 2031 року населення України скоротиться до 39,5 млн осіб.. Таким чином й виникло питання: як Україні зупинити міграцію за інноваціями та зберегти людський капітал? [3].

Тому всі ці згадані вище процеси не можуть оминати й таку сферу діяльності, яка здатна була б забезпечити захист і подальший прогресивний розвиток суспільства без невинуватих витрат. Однією з таких сфер є законодавче забезпечення інноваційного розвитку, хоча вона й не є позбавленою деяких невинуватих проблем.

Що необхідно робити, щоб сучасне українське законодавство було здатним забезпечити сталий роз-

виток інноваційної діяльності? Прикро, але воно поки що не здатне ефективно виконувати таку роль.

Особливе занепокоєння викликає стан законотворчості. В цій сфері за короткий строк створився надмірний об'єм цього законодавства, що стало серйозною вадою в процесі застосування нормативних актів. Мало того, ці акти в багатьох випадках не узгоджені між собою та не завжди відповідають вимогам економічних та інших соціальних процесів.

Щодо правових наук, які мають суспільнознавче спрямування, то до них також можна висловити чимало претензій. В останні роки тут з'явилися навіть певні ознаки деградації. Тому вже майже не дивує низька якість юридичних публікацій. При загальному лавинному зростанні видання монографій, підручників і статей науковий рівень їх не підвищується, оскільки їхнім авторам не вистачає турботи про міцність наукової основи цих робіт, про дійсну новизну в подачі та розробці матеріалу. Іноді зустрічається й імітація «високого наукового рівня» за рахунок рясного цитування «класиків» та іноземної літератури, що не має прямого відношення до конкретної теми. Вкрай рідкісні відомості про масштабні й системні дослідження дійсно актуальних проблем правотворення та правозастосування.

Не помиляючись, можна сказати і так: великих зрушень в питаннях удосконалення інноваційного законодавства поки що не помітно. Це законодавство нове і доволі складне. Воно потребує як раз нових та нетрадиційних ідей і практичних рішень. Та й народна мудрість каже про таке: щоб копати нову криницю, спочатку треба правильно вибрати місце, де копати. В даному разі треба звернути увагу хоча б на деякі приклади започаткування в Україні правової методології [4].

В попередні роки в рамках господарсько-правових досліджень, передусім в Інституті економіко-правових досліджень НАН України, можна було б зустріти окремі приклади насичення правотворчої діяльності новими ідеями, пропозиціями та рекомендаціями, що мали методологічне підґрунтя. Зокрема, були проведені конкретні дослідження із застосуванням різноманітних прикладних прийомів, у тому числі із залученням конкретно-соціологічних і економіко-математичних методів [5]. В результаті це давало змогу, при цьому не в одному разі, надсилати правотворчим органам аргументовані пропозиції та проекти важливих рішень.

Проте в новітній час використання виключно багатою по методологічним можливостям категорії «мета» дозволяє, як нам здається, повніше, найбільш адекватним способом охарактеризувати проблему посилення ролі законодавства у сфері сучасної інноваційної діяльності. Вона вимагає оцінки не тільки минулого та сьогоденного стану цього

законодавства, а й головним чином майбутнього і спрямованого розвитку. При цьому цільовий підхід змушує розглядати законодавство не як щось існуюче для самого себе (з точки зору його нормативного значення), а як призначене для досягнення будь-якого соціально значимого майбутнього результату. Цим самим «центр ваги» у вирішенні проблеми переміщується в бік здійснення, реалізації законодавства в конкретних економічних або інших соціальних відносинах.

Категорії «мета» в праві історично пов'язано з ім'ям німецького вченого Р. Ієрінга (1818-1892 рр.) [6]. В останні ж роки категорія мети все більш широко використовується в правовій літературі при вирішенні як загальних, так і приватних (галузевих) правових проблем,

Так, в процесі узгодження різних норм законодавства виявився корисним чималий потенціал так званого «функціонально-цільового методу». Цей метод спеціально був розрахований на те, щоб сприяти узгодженню норм законодавства. Справа в тому, що для законодавчих систем найбільш характерними внутрішніми зв'язками є функціональні. Вони як раз виражають взаємозумовленість і взаємозалежність норм. У межах саме функціональних зв'язків і проявляється така властивість правових норм, як їхня узгодженість.

В основі аналізу й побудови функціонально-цільових аналітичних систем лежить цільовий підхід. Використовується тут і відповідний інструментарій - метод побудови «дерева цілей», декомпозиція й композиція цілей і т.п. Способами досягнення цілей у таких системах вважаються функції, що розуміються як систематичні дії щодо досягнення цілей. Логіка роботи з побудови функціонально-цільових систем зводиться до наступного аналізу норм у законодавстві. Так, спочатку фіксуються цілі норм, які входять до цієї чи іншої групи, а також з'ясується, як співвідносяться між собою такі цілі. В процесі подальшого аналізу виявляються норми, цілі яких протирічать один другому, а також норми, дія яких допомагає (не допомагає) досягненню цілей інших норм (тобто тих норм, які виконують певну функцію відносно інших норм). Якщо в результаті виявляється, що цілі таких норм знаходяться у протиріччі або відсутні функціональні зв'язки між цілями норм, то робиться висновок про неузгодженість певних норм у певній їх групі. Потім, при необхідності, готуються пропозиції щодо внесення змін до змісту тих чи інших норм.

Серед недоліків законодавства є такі, які часто густо стають на перешкоді здійсненню економічної політиці. Наші законодавці, очевидно, упокорилися з невинуватою множинністю законів і навіть процвітають у їхньому відтворенні, допускаючи не влас-

тиву їм конкретизацію. На юридичній мові це значить, що законодавство із зібрання загальних правил поведінки перетворюються на щось казуїстичне, тобто розраховане лише на ті чи інші випадки, казуси. Саме такі казуїстичні акти вкрай дошкучають при практичному впровадженні рішень, що передбачаються певними напрямками економічної політики. Кожна зміна у цій політиці супроводжується внесенням зміни у десятках законів.

Сказане вказує на необхідність проведення першочергової роботи, спрямованої на ліквідацію множинності і казуїстичності не тільки господарського, а й всього іншого законодавства. Методичними формами проведення такої роботи можуть бути різними. Окрім найпростішої розчистки законодавчого матеріалу (з підготовкою пропозицій парламенту щодо відміни застарілих або надмірно казуїстичних актів), юриспруденції здавна знайомі й такі спеціальні форми, які можуть використовуватися у даному випадку – інкорпорація (у тому числі консолідація) і кодифікація великих груп актів.

У справі узгодження законодавства та підвищення його якості певна користь може бути отримана й при використанні такого методу, який доречно назвати «кластерно-правовим». Під кластером у даному випадку розуміється відображення головного змісту певної множини (набору, «гроно», групи) усталених правових норм, у яких втілені найбільш характерні ознаки тієї чи іншої галузі законодавства – так би мовити, «згустки правової енергії». Шляхом кластерного аналізу у кожній галузі виявляються такі кластери і створюються із них переліки або щось більш складне – приміром, структуровані схеми або «матриці». Таким чином створюється абстрактна модель законодавчого регулювання тих чи інших галузевих відносин, яка удосконалює законотворчу діяльність.

В останні роки правова методологія стає все більш розвинутою та дієвою. Актуальним завданням стає узагальнення, удосконалення, роз'яснення, активна пропаганда, а то й популяризація всього того різноманіття методів і способів, які були створені нещодавно, а також й ті, що були вже відомі, але чомусь не використовувалися раніше.

Сталі відомі такі наукові праці, в яких досліджується проблематика так званої «правової інтеграції». Якщо висловитись коротко, то тут йдеться про будь-який процес розвитку, в якому відбувається об'єднання в ціле раніше різнорідних частин та елементів. Щодо інтеграції в сфері права, то вона здійснює тут сильний вплив як на правотворчість, так і на застосування права. При цьому запозичуються не тільки правові норми, але й засоби юридичної техніки, які звичайно використовуються при підготовці нормативно-правових актів [7].

Відомо, що раніше, на протязі декількох десятиліть, багато часу та зусиль було витрачено підчас дискусії щодо виокремлення галузей господарського та цивільного права. А позитивний злам в ній відбувся лише тоді, коли деякі учасники цієї дискусії звернулися за допомогою до досягнень методології, у тому числі до цільового підходу.

Так, професор В. П. Грибанов свого часу висловив точку зору, що для розмежування галузей права недостатньо тих ознак, які характеризують предмет і метод правового регулювання, а потрібно виходити ще й з функцій, виконуваних тією чи іншою галуззю права в регулюванні певних відносин [8].

Цей новий підхід до вирішення проблеми отримав розвиток у позиції В. В. Лаптева і В. П. Шахматова, які запропонували враховувати при побудові системи права не тільки характер суспільних відносин (предмет правового регулювання), а й цілі правового регулювання цих відносин. Згадані автори, зокрема, вважали, що «багато фактів, що не укладаються в рамки існуючих теорій «предмета і методу», можуть стати на своє місце, якщо в якості однієї з підстав побудови правових інститутів і галузей поряд з предметом розглядати й мету правових норм». Такий підхід відповідає і системного аналізу у вивченні внутрішньогалузевих і міжгалузевих функціональних зв'язків правових норм, допомагає встановити кількісні відмінності між нормою, інститутом, галуззю і системою права [9].

На підставі викладеного була отримана можливість дійти до висновку, що системоутворюючий фактор такої, зокрема, галузі права, як господарське право, слід шукати не безпосередньо в відносинах господарювання, а в такій якості галузі права, в якому проявляється характер зворотнього її впливу на економіку. У ролі такого чинника і виступає загальна мета господарського права. Раніше вже показувалася вся складність процесу формування цілей цієї галузі права - вони відображають об'єктивне економічний зміст, але це відображення активне, воно вносить нову якість в економічні процеси, тому що націлює їх на прогресивний розвиток. Отже, цілі є продуктом взаємодії права та економіки (системи та її середовища). Загальна (глобальна) мета визначає внутрішню узгодженість всіх норм, що входять в систему того чи іншого права, зберігає ієрархію цілей в цій системі (підпорядкування одиничних і приватних цілей норм спільної мети), а тим самим – формує відповідну сукупність норм як цілісну єдність, як систему. У системних дослідженнях під метою найчастіше розуміється «природна тенденція об'єднання можливостей елементів для забезпечення існування системи в цілому». Системність, що створюється, наприклад, метою господарського права проявляється не тільки в середині цієї системи, але і поза нею. Адже

цілі правового регулювання влітаються в складну систему цілей організації і управління економічними процесами. А тут домінуючими є питання гармонізації вкрай важливих відносин бізнесу та держави.

Питання про узгодження приватних і публічних інтересів (і, відповідно, приватно-правового і публічно-правового регулювання) – це питання не якесь другорядне, побіжне у суспільному житті. Це одне із найбільш принципових питань суспільствознавства світового рівня, що підкреслюється у фундаментальних працях соціологів, економістів і юристів різних країн. Тут було б доречним привести думку відомого вченого-юриста, академіка Ю.К.Толстого про те, що зараз «суспільство прагне знайти оптимальний баланс співвідношення публічного й приватно-правового регулювання, не впадаючи з однієї крайності в іншу» [10]. Останнім часом з'явилося ще одне свідчення соціальної вагомості цієї наукової проблеми та її практичного значення. Як повідомляли світові інформаційні агенції, у 2014 році Нобелівський комітет відзначив вченого із Франції Жана Тироля саме за його внесок у вирішення проблеми «оптимального поєднання сили ринку та регулювання з боку органів влади». Це і є тією проблемою, до вирішення якої намагаються наблизитись й правові дослідження в Україні.

Правова інтеграція – це процес, як правило, тривалий, що має поетапний розвиток. Він починається зі створення невеликих форм і локальних сполучень норм. Тому цей процес може продовжуватися уніфікацією, систематизацією, рецепцією, імплементацією, глобалізацією.

Автор даної статті свого часу припускав можливість і корисність появи такої великої «мультиплікаційно-функціональної» форми інтеграції правових норм, як «економічне право (законодавство)».

Хоча український законодавець не застосовує термін “економічне законодавство”, він є досить поширеним. Його використовують науковці, зокрема представники економічної науки, практичні працівники. В якому значенні? Перш за все для узагальненого позначення сфери, на яку поширюються дія цього законодавства. Юристам ж відома й така позначка цього терміну – як сукупність норм різних галузей законодавства, в тій чи іншій мірі спрямованих на регулювання економічних відносин - це норми конституційного, трудового, кримінального, адміністративного, земельного, екологічного, господарського, цивільного та деяких інших галузей законодавства.

Проте законодавство саме в сфері економіки залишається найбільш невпорядкованим, суперечливим, заплутаним. Різних неузгодженостей вистачає і в окремих інститутах та нормативних актах, і в підгалузях та галузях законодавства. Однак перш за все

впадає в очі неузгодженість між нормами різних галузей законодавства. Все це є свідомством того, що відсутня системна організація законодавства, що опосередкує суспільне виробництво за всією його інфраструктурою.

Стає все більш очевидним, що головні системоутворюючі фактори економічного законодавства необхідно шукати не стільки у традиційній юридичній сфері, скільки в реальних потребах суспільства. Сучасна економіка є системою складноорганізованою. Досить складною системою багатоманітних відносин є й соціально спрямована економіка, прагнення до якої закріплене у Конституції України. Тому, вирішуючи проблеми розвитку різноманітного законодавства в економічній сфері, слід враховувати його внутрішні тенденції до інтегрування (об'єднання, узгодженості) та диференціації (спеціалізації, розділення) правових норм. Такі дії мають об'єктивні підґрунтя – вони наділені, з одного боку, ідентичними рисами у різних економічних процесах, а з другого, - потребують врахування їх особливостей, специфіки.

Кожна з зазначених тенденцій – до диференціації або інтеграції – якщо їх розглядати окремо, мають свої позитивні та негативні прояви. Головний позитив диференціації (наприклад, уособлення норм у яку-небудь галузь права) полягає у можливості більш-менш точного регулювання тих чи інших відносин (за рахунок єдності предмету, методу та принципів регулювання). Щодо негативу, то він виявляється, якщо виникає потреба врегулювати складні відносини, які частіше за все не укладаються у вузькі галузеві рамки. При інтеграції норм, навпаки, можна досягти мети більш повного, комплексного регулювання, але залишити поза увагою його точність.

З цього виходить, що не можуть процеси диференціації і інтеграції у законодавстві діяти самопливом, ізольовано один від одного. Необхідно свідомо досягати балансу дії цих процесів и таким чином сприяти гармонізації законодавства.

Поки що у справі гармонізації економічного законодавства у нас успіхів дуже мало. І практичне законотворення, і юридична наука надмірно багато уваги приділяють пошукам особливостей регулювання в тій чи іншій сфері економіки. Значно меншою увагою тут користуються питання інтегрування засобів правового впливу.

Здавалося б, у нашій законотворчості саме останнім часом з'явилася можливість вирішити цю проблему радикально та й ще безболісно, оскільки ми увійшли в широку смугу кодифікації українського законодавства. Теоретично кажучи, за допомогою кодифікованих законодавчих актів (кодексів) можна було б системно врегулювати майже всі прояви відносин в економіці. Однак в реальному житті чудес, на жаль, не так вже й багато. Коли в минулому часі

майже одночасно на розгляд Верховної Ради України потрапили проекти Бюджетного, Податкового, Земельного, Цивільного, Господарського та деяких інших кодексів, то дуже швидко виявилася принаймні їх неузгодженість. Більш ретельний аналіз переконав і в концептуальній несумісності деяких проектів. Тому навіть прийняття цих кодексів (разом або поодиночі) поки ще не вирішує проблему системного регулювання економічних відносин.

Між тим є багато свідочств того, що законодавча діяльність з прийняттям у остаточному вигляді цих, умовно кажучи, економічних кодексів буде дуже непростюю. Ускладнює процес законотворення вже те, що окремі законодавці та деякі дуже енергійні лобісти намагаються надати особливе значення тому чи іншому кодексу. Наприклад, їх часто поділяють на найбільш головні, головні, менш головні, а потім й на зовсім прості. Щоб найбільш вразити уяву обивателів, той чи інший кодекс отримує ярлик «Друга Конституція», «Економічна Конституція» або «Земельна Конституція», а всі інші – «міні-конституції». Але ж нічого серйозного за цим не стоїть і стояти не може. У нас, як і в багатьох інших державах, конституція одна - Конституція України. Відповідно до цієї Конституції всі інші закони повинні відповідати їй, а між собою ці закони, цілком розуміло, є рівними.

Природньо, виникає питання: якою може бути майбутня форма інтеграції інноваційного законодавства? Це питання відкрите. Все залежить від того, що головні системоутворюючі фактори цього законодавства необхідно шукати не стільки у традиційній юридичній сфері, скільки в реальних потребах суспільства.

У даній статті також не розглядаються конкретні питання організації робіт з внутрішнього узгодження інноваційного законодавства. Очевидно, що необхідність таких робіт ще не набула великої актуальності. Але все може змінитися, оскільки увага до всіх аспектів інноваційної діяльності в нашому суспільстві стрімко зростає. Тому в даний час доцільним було б подивитися на те, які ж можливості можуть відкритися із застосуванням цільових методів в удосконаленні та розвитку інноваційного законодавства.

До організації процесу удосконалення інноваційного законодавства слід підходити цілеспрямовано та, в точному сенсі слова, програмно.

Тут-то і може зіграти помітну роль програмно-цільовий метод. Якщо підходити і до удосконалення цього законодавства з урахуванням строгих наукових вимог, то цілком правомірно ставити питання про розгляд всього процесу цього удосконалення законодавства в якості цільової програми. Для позитивного вирішення питання про побудову у даному разі цільової програми необхідні певні передумови. Перш за все, мова йде про важливу проблему суспільного

значення. В даному випадку це не потребує спеціального обґрунтування, бо в роботі вже не раз наводилися відповідні докази. При вирішенні проблеми такої складності і значення виникає безліч різноманітних локальних проблем. В результаті з'являється необхідність в тому, щоб ці проблеми вирішувалися не кожна окремо, розрізненими зусиллями, а в складі загальної (глобальної) мети і за спеціально розробленою програмою.

Реальний стан справ в даній області нині такий, що роботи по вдосконаленню інноваційної діяльності тепер здійснюються все в більших масштабах, розробляються і пов'язані з цим процесом теоретичні проблеми. І мова зараз йде про те, щоб всю цю роботу підняти на більш високий науковий і організаційний рівень, який може бути забезпечений, як нам здається, саме цільовою програмою.

Передбачувана цільова програма щодо вдосконалення інноваційного законодавства поряд з глобальною метою (рішення загальної проблеми) не може не містити певним чином субординовані локальні цілі (рішення приватних проблем).

Перш за все в загальній програмі доцільно виділити дві підпрограми, що представляють взаємозалежні стадії робіт: передпроектну (рішення теоретичних проблем удосконалення законодавства) і проектну (підготовка конкретних пропозицій і проектів нормативних актів). Виконання робіт в складі названих підпрограм може здійснюватися одночасно, але бажано, щоб теоретичні роботи передували розробкам прикладного характеру, а тим більше проектам конкретних законодавчих актів.

В межах передпроектної стадії (програми) можуть вирішуватися такі теоретичні проблеми законодавства, як його система і структура, цілі, ефективність, оптимізація змісту і форми. Перелік цих проблем, звичайно, може бути і більш повним і дробовим, але найважливіше тут полягає в забезпеченні досягнення єдиної мети підпрограми – створення міцних методологічних засад удосконалення законодавства. Створення таких основ неможливо без глибокого вивчення системних і структурних властивостей цього законодавства в загальній системі радянського законодавства. Ці властивості (системність і структурність) – не щось таке, що легко простежується й легко досягається. Тому їх пізнання навряд чи здійснено в рамках чисто юридичного дослідження, поза ідей і принципів системного підходу, методів системного аналізу. Так, багато перспектив удосконалення законодавства розкриються саме тоді, коли це законодавство буде розглядатися не як просто система, а система цілеспрямована. Має свої складності і проблема цілей відповідної системи норм. Одна з них полягає в тому, що цілі, як правило, не формулюються в самих нормах, а тому їх потріб-

но спочатку виявити аналітично, а вже потім проводити серед них необхідне впорядкування.

Висновки. Слід зазначити, що певний досвід реальної розробки подібної програми вже був утворений і тому може послугувати допомогою тепер, у разі прийняття рішення про формування цільової програми удосконалення інноваційного законодавства. Йдеться про те, що в рамках Координаційного бюро з підприємницького, комерційного і господарського права НАПрН України одного разу вже був

розроблений аванпроект Програми «Модернізація господарського законодавства на базі Господарського кодексу України» (2007–2008 рр.)». По суті це й була перша цільова програма, що передбачала виконання 42-х тем (цікаво, що одна з них присвячувалася інноваційному законодавству), залучення великої кількості наукових і учбових закладів, окремих науковців. Можна сподіватися, що така справа отримає продовження й принесе на цей раз реальні результати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кучерява З. Правове забезпечення інноваційного розвитку в Україні. Міністерство юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/13958>.
2. Анна Павленко. Прыжок в будущее. *Новое Время*, 2019, № 34. С. 46.
3. Українська правда. URL: <https://life.pravda.com.ua/projects/>
4. Методологія в праві. Київ Грамота, 2017. 658 с.
5. Знаменський Г. Л. Наукоємність сучасного господарського права. *Право України*, 2010, № 8. 22–23.
6. Иеринг, Рудольф фон. Цель в праве. Том 1, Санкт-Петербург, 1881. 425 с.
7. Хаустова М. Г. Правова інтеграція: теоретичний аспект. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 194.
8. Грибанов В. П. К вопросу о понятии права собственности, *Вестник МГУ*, 1959, № 3, стр. 188.
9. Лаптев В. В., Шахматов В. П. Цели правового регулирования и система права. *Правоведение*, 1974, № 4. С. 31.
10. Толстой Ю. К. Известия высших учебных заведений. *Правоведение*, 2010, № 3. 261.

REFERENCES

1. Kucheriava Z. Pravove zabezpechennia innovatsiinoho rozvytku v Ukraini. Ministerstvo yustytysii Ukrainy URL <http://old.minjust.gov.ua/13958> [in Ukrainian]
2. Pavlenko A. (2019). Pryzhok v budushchee. *Novoe Vremia – New time*, 34, 46 [in Russian]
3. Ukrainka pravda. URL: <https://life.pravda.com.ua/projects/> [in Ukrainian]
4. Metodolohiia v pravi (2017). Kyiv: Hramota [in Ukrainian]
5. Znamenskyi H.L. (2010). Naukoiemnist suchasnoho hospodarskoho prava. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 8, 22–23 [in Ukrainian]
6. Rudolf fon Yerynh (1881). Tsel v prave. (Vol. 1) Sankt-Peterburh [in Russian]
7. Khaustova M.H. (2018). Pravova intehratsiia: teoretychnyi aspekt. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Law of Ukraine. Vol. 25. #1. 194* [in Ukrainian]
8. Hrybanov V.P. (1959). K voprosu o poniaty prava sobstvennosti, *Vestnyk MHU – Bulletin of ISU*, 3, 188 [in Russian]
9. Laptev V.V., Shakhmatov V.P. (1974). Tsely pravovoho rehulyrovanyia y systema prava. *Pravovedenye – Jurisprudence*, 4, 31 [in Russian]
10. Tolstoi Yu.K. (2010). Yzvestiya vysshlykh uchebnykh zavedeni. *Pravovedenye – Jurisprudence*, 3, 261 [in Russian]

ЗНАМЕНСКИЙ Г. Л.

доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины, член-корреспондент НАПрН Украины,
Заслуженный деятель науки и техники Украины

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД

Статья посвящена исследованию направлений совершенствования законодательства, регулирующего отношения, возникающие в инновационной сфере. Автором осуществлен подробный анализ эволюции инновацион-

ного законодательства на всех этапах становления украинской государственности, определены актуальные задачи для эффективного развития данной сферы.

Ключевые слова: системный подход, программно-целевой метод, целевая программа, инновационное законодательство.

ZNAMENSKYI H. L.

Leading researcher of Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine, second PhD, professor, Corresponding member of National Academy of Law Sciences of Ukraine, Honored Worker of Science and Technology

AREAS OF IMPROVEMENT OF INNOVATIVE LEGISLATION: A SYSTEM APPROACH

Problem setting. In the modern world, the crucial role of the scientific and technological factor in accelerating economic growth is increasingly being recognized. Against this background, innovation activity has become a priority. In turn, the social phenomena and institutions that ensure the implementation and effectiveness of such activities are of great importance. Among other things, this could not but cause some changes in the sphere of legislative activity. That is why qualitative and quantitative changes began to happen at an accelerated pace. And although they occurred primarily in the economic sphere (it was here where the greatest economic impact from the introduction of innovations was expected), the legislative innovations touched other branches of legislation.

The **target** of this article is to analyze the evolution of innovation legislation and to identify promising areas for its improvement.

Article's main body. The article is devoted to the research of directions of improvement of the legislation that regulates relations that arise in the innovation sphere. The author has carried out a thorough analysis of the evolution of innovative legislation at all stages of the formation of Ukrainian statehood, defines topical tasks for the effective development of this field.

It should be noted that some experience of actually developing such a program has already been created and can therefore be of help now in the case of deciding on the formation of a targeted program for improvement of innovative legislation.

Conclusions and prospects for the development. It is said that within the framework of the Coordination Bureau for Business, Commercial and Business Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, a draft of the Program "Modernization of Economic Legislation on the Basis of the Economic Code of Ukraine" (2007-2008) was already developed once. In fact, it was the first targeted program that included the implementation of 42 topics (interestingly, one of them was devoted to innovation legislation), the involvement of a large number of scientific and educational institutions, individual scientists. We can hope that this case will continue and bring real results this time around.

Keywords: systematic approach, program-target method, target program, innovative legislation.