

УДК 340.134

ПЕРЕДУМОВИ ТА ЗМІСТ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ю. Є. Атаманова,

*д-р юрид. наук., заступник директора з наукової
роботи НДІ ПЗІР НАПрНУ, доц. НУ «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»*

Стаття присвячена аналізу стану законодавства України про інноваційну діяльність, установленню рівня його ефективності й гармонійності. Розглянуто питання щодо наявності підстав для проведення систематизації та кодифікації інноваційного законодавства з метою визначення оптимальних шляхів його вдосконалення.

Ключові слова: *інноваційна діяльність, інноваційне законодавство, систематизація, кодифікація.*

Розвиток і актуалізація суспільних відносин, пов'язаних зі створенням, комерціалізацією і впровадженням інновацій, детермінували формування в Україні наприкінці 90-х років нового масиву нормативно-правових актів, спрямованих на впорядкування відносин, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням інноваційної діяльності, з метою активізації та спрямування інноваційних процесів у необхідному для країни напрямку. Лише при поверхневому підході зазначений комплекс нормативно-правових актів здається незначним за кількістю, вузьким за колом відносин, що виступають предметом їхнього регулювання, та неглибоким за змістом вирішуваних питань. Але протягом майже двадцяти років було прийнято значну кількість (понад 400) різних за юридичною силою нормативно-правових актів із зазначених питань, виокремлено такий напрямок соціально-економічної політики держави, як інноваційний, визнано за пріоритет національної економіки інвестиційно-інноваційну модель її розвитку, від реалізації якого залежать не просто умови й режим здійснення інноваційної діяльності, а фактично рівень конкурентоспроможності країни, переорієнтація її економіки із сировинної й експортоорієнтованої на таку, основу якої становитимуть знання та нові розробки. Не буде перебільшенням думка про формування за цей час нової підгалузі у системі національного законодавства – інноваційної, спрямованої на впорядкування різних аспектів здійснення інноваційної діяльності.

За таких умов десятиріччя – достатній період для проведення аналізу й визначення стану законодавчого регулювання відносин в інноваційній сфері, системності та ефективності законодавства про інноваційну діяльність, що виступає необхідною передумовою для окреслення шляхів його подальшого вдосконалення та розвитку.

Слід визнати, що останнім часом питання визначення стану законодавчого регулювання відносин в інноваційній сфері порушувалися такими вітчизняними вченими та науковцями, як Д. І. Адамюк, Д. Є. Висоцький, Д. В. Задихайло, В. К. Мамутов, О. П. Орлюк, О. Д. Святоцький, та деякими іншими. Всі науковці одностайні у своїх висновках, що чинне інноваційне законодавство України слід визнати частковим, фрагментарним, дезінтегрованим і безсистемним. Однак щодо шляхів удосконалення стану правового забезпечення інноваційного розвитку країни погляди дослідників різняться: пропонується як внесення окремих змін до чинних законодавчих актів, так і проведення робіт із систематизації законодавства з питань науково-технічного та інноваційного розвитку. Для визначення оптимальних шляхів розвитку інноваційного законодавства України необхідно *провести аналіз його сучасного*

стану і структури, з'ясувати наявність і достатність підстав для його систематизації, а також визначити правові форми її здійснення з метою окреслення шляхів підвищення ефективності та можливі напрямки подальшого розвитку національного законодавства про інноваційну діяльність. Саме ці питання піддаються розгляду та становлять предмет даної публікації.

Основу інноваційного законодавства становлять господарсько-правові норми, які закріплюють правові режими й установлюють особливі вимоги до здійснення інноваційної діяльності суб'єктами господарювання на території держави. Положення Господарського кодексу України (далі – ГКУ) визначають основні засади державного регулювання інноваційної діяльності, містять норми загальної дії, відповідно до яких має розвиватися та відбуватися спеціалізація правового регламентування інноваційних відносин. Але слід відзначити, що в ньому не знайшло вирішення багато питань, принципово важливих для активізації інноваційної активності суб'єктів господарювання та залучення нових розробок до реальної сфери економіки, безпосередньо до виробництва. Зокрема, у ГКУ не встановлено правового статусу суб'єктів інноваційної діяльності, не відображено особливості інноваційних відносин, не визначено їх об'єкти, не закріплено правових форм обороту останніх. Відсутнє у ГКУ також визначення інноваційної інфраструктури та правові засади її створення, не сформульовано основних понять та вихідних положень функціонування національної інноваційної системи. У Кодексі не врегульовано основних форм і механізмів інвестування інноваційної діяльності, що є першочерговою проблемою для суб'єктів господарювання при з'ясуванні можливості впровадження нових продуктивних розробок і застосування у виробництві чи під час виконання робіт (надання послуг) нових технологій. Отже, ГКУ залишає поза своїм регулюючим впливом чимало питань, пов'язаних із розробленням і реалізацією результатів наукових досліджень та інноваційних продуктів, які вирішуються спеціальними законодавчими актами (Законами України (далі – ЗУ) «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про наукову та науково-технічну експертизу», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» та ін.).

Крім того, згідно зі ст. 332 ГКУ до відносин, що виникають у процесі здійснення інноваційної діяльності, в частині, не врегульованій цим Кодексом, застосовуються відповідні положення Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) [1]. Зокрема, ЦКУ містить два основних блоки статей, пов'язаних з інноваційним процесом: (а) щодо виникнення й реалізації прав на об'єкти інтелектуальної власності і (б) щодо виконання науково-дослідних, дослідно-конструкторських і технологічних робіт. Щодо відносин, пов'язаних з використанням у господарській діяльності прав інтелектуальної власності, згідно з ч. 2 ст. 154 ГКУ застосовуються положення ЦКУ з урахуванням особливостей, передбачених ГКУ та іншими законами. Інакше кажучи, в частині регулювання відносин на стадії виконання науково-дослідних, конструкторських, технологічних робіт у межах інноваційного процесу, а також відносин, пов'язаних зі створенням і використанням об'єктів інтелектуальної власності, основним законодавчим актом виступає ЦКУ, норми якого є загальними. Але їх застосування повинно коригуватися відповідними нормами ГКУ та інших законів, що мають спеціальний характер (Закони України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про авторське та суміжні права», «Про охорону прав на знаки для товарів та послуг» та ін.).

Як і будь-яка господарська діяльність, діяльність із розроблення і впровадження інноваційних об'єктів потребує залучення працівників (насамперед наукових) та організації їхньої праці, забезпечення їх соціального захисту, вимагає дотримання бюджетної та фіскальної дисципліни, вимог земельного й екологічного законодавства та ін. Тому зазначені аспекти інноваційної діяльності, безперечно, стають предметом регулювання трудового права і права соціального забезпечення, бюджетного й податкового права, права екологічного й земельного та ін. Доцільно звернути увагу на те, що такі правові норми, незважаючи на їх

спрямованість на впорядкування відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням інноваційної діяльності та реалізацією інноваційних проєктів, належать до інших, ніж господарське, галузей права, але дозволяють забезпечити комплексне і всебічне регламентування відносин, пов'язаних з організацією та здійсненням інноваційної діяльності.

Очевидним постає факт „розпорошення”, „багат шаровості” правового регулювання відносин у сфері інноваційної діяльності по різних нормативно-правових актах, у тому числі різної галузевої належності: загальні положення – у гл. 34 ГКУ; основні правила здійснення інноваційної діяльності – у ЗУ «Про інноваційну діяльність» та інших спеціальних законах; питання, пов'язані з оборотом майнових прав інтелектуальної власності, – у кн. 4 та гл. 75 ЦКУ; фінансові, податкові, екологічні, трудові та інші аспекти її проведення визначаються правовими нормами інших галузей права (фінансового, податкового, екологічного, трудового та ін.).

До того ж необхідно враховувати, що багато питань, пов'язаних із здійсненням інноваційної діяльності та врегулюванням відносин, що складаються у зв'язку з її провадженням, вирішується на підзаконному рівні. Таке становище, з одного боку, є зрозумілим і навіть нормальним за умови, якщо підзаконні нормативно-правові акти продовжують, уточнюють закріплені у законах норми, визначають порядок їх застосування й реалізації тих правових механізмів, які в них закріплені. У межах же інноваційного законодавства України підзаконні нормативно-правові акти часто виконують домінуючу роль у вирішенні питань організації та здійснення інноваційної діяльності, встановлюючи нові правові механізми реалізації прав і законних інтересів суб'єктів інноваційної діяльності.

Таким чином, законодавство України про інноваційну діяльність охоплює правові норми різної галузевої належності, якими регулюються відносини, що виникають у процесі організації та здійснення інноваційної діяльності. Однак на даний час воно не має системного характеру, нормативно-правові акти, що його складають, не узгоджені між собою, й визнаються багатьма фахівцями в інноваційній сфері низькоефективними, хоча законодавчого закріплення одержало чимало інструментів стимулювання інноваційної активності. Показовим є факт, що на сьогодні в ньому немає навіть єдиного підходу до визначення інноваційної діяльності (за ГКУ, ЗУ «Про інноваційну діяльність» та ЗУ «Про інвестиційну діяльність»).

За таких характеристик законодавство про інноваційну діяльність не може забезпечити повномасштабного регулювання відносин, що виникають у зв'язку з розробленням, створенням, розповсюдженням інноваційних продуктів та їхнім упровадженням як інновацій, не може стати правовим підґрунтям для підвищення конкурентоспроможності держави завдяки реалізації в реальному секторі економіки нових ідей, розробок та її переходу до інноваційної моделі економічного розвитку.

Забезпечення системної й ефективної правової регламентації відносин в інноваційній сфері потребує вдосконалення правового механізму їх регулювання зі встановленням рівня відповідності, відбиття стану, системи й особливостей суспільних відносин, що складаються у зв'язку зі створенням, упровадженням та розповсюдженням інтелектуальних та інноваційних продуктів, а також з окресленням спрямування їх розвитку згідно з визначеними державою стратегічними цілями. Йдеться про виконання правом регулятивно-динамічної функції, «коли розвиток відповідних суспільних відносин стимулюється випереджаючим розвитком їх законодавчого забезпечення» [2, с. 179]. Саме завдяки виконанню цієї функції відбувається реалізація такої особливості поняття „правове регулювання”, на яку вказував С.С. Алексєєв, як не лише проста фіксація „належного”, а місткість заданості на те, щоб таке належне затверджувалося як реальне [3, с. 248].

Реалізація зазначеної особливості правового регулювання в інноваційній сфері може бути досягнуто, на наш погляд, за умови обрання за методологічний підхід принципу забезпечення функціонування національної інноваційної системи, яка виступає генератором нових знань та одночасно виконує трансформаційну функцію, в межах якої відбувається їх доведення до стану інноваційних продуктів і впровадження як інновацій. Такий підхід, вва-

жаємо, дозволить охопити правовим регламентуванням як статику, так і динаміку відносин, що виникають у її межах, отримати практичні результати від переходу до інноваційної моделі економіки у вигляді суттєвих структурних і змістовних перетворень в різних її галузях та сегментах, що, у свою чергу, віддзеркаляться на соціально-економічному житті країни.

Необхідним етапом реалізації зазначеного принципу й беззаперечною умовою досягнення системності правового регулювання відносин в інноваційній сфері виступає проведення ревізії та систематизації інноваційного законодавства з метою виявлення й усунення прогалин, дублювання та суперечностей між правовими нормами різних нормативно-правових актів. Їх зміст, а також термінологія (що є немалозначущим з урахування стану чинного законодавства) повинні зазнати узгодження, уніфікації й системного викладення. Як зазначає Н.Н. Літягін, завдяки системному аналізу законодавчих актів, вивченню їх наступних змін і доповнень, рішень про розповсюдження дії, а також використанню інших специфічних прийомів і методів систематизації можуть бути не лише з'ясовані з вичерпною повнотою взаємозв'язки нормативно-правових актів, виділені ті з них, які підлягають зміні або визнанню такими, що втратили силу, виявлені протиріччя актів і різного роду повтори, а й вирішене таке масштабне завдання, як встановлення повноти правового регулювання суспільних відносин [4, с. 30]. Проведення систематизації інноваційного законодавства дозволить таким чином визначити та забезпечити повноту правового впорядкування суспільних відносин, пов'язаних з організацією та здійсненням інноваційної діяльності.

Доцільно зауважити, що потреба у проведенні робіт із систематизації законодавства, що регламентує здійснення наукових досліджень і впровадження їх результатів у виробництво, висловлювалася ще за радянських часів, у 80-х роках ХХ сторіччя. Правда, в той період воно мало назву «законодавство у сфері науково-технічного прогресу», а основним об'єктом, що виступав результатом наукових досліджень і впроваджувався в народне господарство, була нова техніка.

Основна ідея, висловлювана в наукових юридичних колах із цього питання, полягала в *необхідності проведення масштабної систематизації та кодифікації законодавства у сфері науково-технічного прогресу*. В.А. Дозорцев, характеризуючи стан законодавства про науково-технічний прогрес, визнавав його новою, молодою галуззю законодавства, формування якої слід віднести на початок 60-х років. Ним зверталася увага на такі недоліки цього законодавства, як „множинність актів, наявність застарілих актів, протиріч і прогалин, невиправданих обмежень і дріб'язкової регламентації” [5, с. 162]. Учений акцентував увагу на тому, що лише досить вузьке коло питань було регламентовано на рівні Закону СРСР та Указу Президіуму Верховної Ради СРСР – значну роль в правовому регулюванні відігравали відомчі акти, але компетенція відомств щодо їх видання не була чітко розмежована, а координація та узагальнення цієї роботи ні на кого не були покладені [5, с. 163].

Питання щодо форми систематизації законодавства у сфері науково-технічного прогресу жваво дискутувалося серед учених-правників. Відповідь на нього часто залежала від поглядів конкретних науковців на те, що становить собою сукупність правових норм, які регламентують відносини у сфері науки і техніки. Одні не вважали, що такий комплекс правових норм становить відокремлену галузь права про науку і техніку, визнаючи при цьому становлення особливої галузі законодавства (В.А. Дозорцев, В.А. Рассудовський). Інші вчені у зв'язку з тим, що відносини у сфері науково-технічного прогресу регулюються нормами різних галузей права (насамперед, господарського, цивільного, адміністративного, фінансового), їх комплекс не визнавали самостійною галуззю права, а називали його „правовий комплекс” (М.П. Ринг). Деякі відстоювали позицію, відповідно до якої основний комплекс правових норм, які впорядковують відносини зі створення та впровадження досягнень науки і техніки, належить до господарського права, що дозволяло стверджувати про його пріоритетність у регламентації відносин у сфері науково-технічного прогресу (В.В. Лаптев, О.А. Підопригора). Висловлювалася ідея і про утворення такими нормами комплексної галузі права (Ю.К. Толстой, С.С. Алексєєв). Ученими обґрунтовувалася також думка про форму-

вання самостійної галузі права, яка об'єднує правові норми про науково-технічний прогрес (О.А. Підпрогора, М.П. Ринг). О.А. Підпрогора навіть визначав правові інститути, що входять до такої галузі, йменує її „науково-технічним правом” [6, с. 31].

Незважаючи на досить діаметральні погляди щодо сутності правових норм, які регулюють відносини у сфері науково-технічного прогресу, більшість правознавців не заперечувала, що відбувається формування особливої галузі законодавства про науку і техніку. І.А. Зенін відносив її до „функціональних”, що включає переважно комплексні нормативні акти, які обслуговують одночасно різні галузі права (державне, адміністративне, цивільне та ін.). Вона є неоднорідною за структурою – у ній є власні автономні комплекси норм, традиційні напрямки та напрямки новостворені. Предметом законодавства про науку і техніку вчений вважав усі види й форми відносин щодо отримання та використання науково-технічних результатів, а тому структурно включав до нього такі правові спільності, як законодавство про винахідництво й законодавство про нову техніку [7, с. 30].

Здійснення кодифікації законодавства про науку і техніку вимагало перш за все визначення на теоретичному рівні її форми, обсягу та змісту, а також розроблення проекту кодифікаційного акта, який відбивав би основні результати кодифікаційних робіт. Однак саме навколо цього питання й виникли найбільш гострі дискусії, саме воно мало багатоваріантність вирішення.

О.А. Підпрогора зауважував: оскільки науково-технічний прогрес створення і впровадження нової техніки є єдиним процесом, то і правовий механізм, покликаний упорядкувати відносини, що складаються протягом нього, також має бути єдиним. Своєю дією він повинен охоплювати всі стадії від зародження наукової ідеї до її використання у виробництві у виді нової техніки [8, с. 80]. Правове регулювання планування, фінансування, економічного стимулювання та матеріального заохочення, як і всіх інших побідного роду суспільних відносин, на думку вченого, має здійснюватися єдиним нормативно-правовим актом [6; с. 31].

Ідею про покладення в основу правового забезпечення науково-технічного прогресу концепції єдності процесу створення, освоєння та використання нової техніки підтримував і М.П. Ринг. Він підкреслював, що прогалина у чинному правовому регулюванні може бути ліквідована точною та послідовною юридичною регламентацією порядку технічної, економічної й організаційної підготовки виробництва до впровадження прогресивної технології та нових видів техніки [9; с. 75].

В.А. Дозорцев звертав увагу на необхідність проведення кодифікаційних робіт законодавства про науку і техніку по галузях права, норми яких регламентують питання створення і впровадження нової техніки. На його думку, вимагали кодифікації передусім Основи цивільного законодавства з метою вирішення в них складних питань, ліквідації прогалин та адаптації їх норм до науково-технічного прогресу. Такі роботи мають бути проведені і в інших галузях права: адміністративному, трудовому та ін. Учений визнавав доцільність також прийняття комплексного нормативного акта на рівні Закону, який упорядкував би відносини у сфері науково-технічного прогресу. „Завдання такого комплексного акта полягає не лише в тому, щоб ... дати більш детальну регламентацію, а перш за все у тому, щоб органічно ув'язати, узгодити різні сторони цієї детальної регламентації, забезпечити їх цілеспрямований вплив на досягнення тих цілей, що стоять перед цією галуззю законодавства..., і в тому, щоб установити правильне співвідношення різних організаційних форм, спрямованих на досягнення цієї мети, визначити місце й завдання кожної такої організаційної форми в єдиній системі” [5, с. 170]. Науковець пропонував зміст такого комплексного нормативного акту про науково-технічний прогрес і його структуру, яка дозволила б охопити всі основні питання, що постають у цій сфері [5, с. 171-173].

Підтримував ідею розроблення кодифікованого нормативного акта й І.А. Зенін, який пропонував надати йому форми Основ законодавства про науку і техніку або відповідного союзного Закону. Такий Закон, на його переконання, міг би закріпити основні принципи правової регламентації процесів управління розвитком науки і техніки, отримання й ви-

користання науково-технічних результатів, їх правового режиму; визначити взаємозв'язки між окремими відносно самостійними правовими комплексами, які регулюють специфічні сторони розвитку науки і техніки; окреслити загальні межі, в яких переважає дія тих чи інших автономних комплексів [7, с. 33].

В.М. Ведяхін, зважаючи на необхідність комплексного, системного регулювання науково-технічного прогресу, висловлював думку про доцільність прийняття Основ законодавства СРСР та союзних республік про науково-технічний прогрес, на базі яких мають розроблятися відповідні республіканські закони [10; с. 5]. Він пропонував закріпити в них такі основні положення: визначення науково-технічного прогресу як об'єкту правового регулювання; коло суспільних відносин, які регулюються комплексом правових норм у сфері науково-технічного прогресу; завдання, цілі та принципи правового регулювання науково-технічного прогресу як в цілому, так і його окремих стадій; класифікацію юридично значимих понять і їх співвідношення; визначення загальних принципів правової охорони науково-технічних досягнень; види суб'єктів у сфері науково-технічного прогресу, визначення їх компетенції; правові форми використання науково-технічних досягнень; характеристику основних прав і свобод в області наукової і технічної творчості; основні засади впорядкування відносин у системі „науково-технічний прогрес та охорона навколишнього середовища, життя і здоров'я людини”; принципи регулювання відносин, пов'язаних з вивільненням працівників у результаті автоматизації виробництва та інші положення [10, с. 5].

З викладеного вище стає очевидним, що правова наука за часів СРСР уже ставила питання про *запровадження системного регулювання відносин у сфері науково-технічного прогресу шляхом проведення систематизації відповідного законодавства і прийняття як її результату кодифікованого нормативно-правового акта, який охоплював би завдяки розгалуженому комплексу правових засобів усі основні відносини, що виникають у процесі створення, освоєння та впровадження у виробництво науково-технічних досягнень, нової техніки.*

Незважаючи на відмову від оперування поняттями «науково-технічний прогрес» та «нова техніка» та їх заміну такими термінами, як «науково-технічна діяльність» та «інноваційна діяльність», а також «інновації», за декаду формування нового законодавства України з питань проведення наукових досліджень і реалізації, впровадження їх результатів (інноваційного законодавства) актуальність і зміст питань щодо розвитку й удосконалення останнього, як бачимо, не змінилися. Слід визнати, що не втрачають своєї актуальності й підходи щодо розуміння характеру і складу цієї галузі законодавства, а також засади проведення його систематизації, підходи до формування й оформлення її результатів.

За період незалежності України законодавча практика з проведення систематизаційних робіт у різних галузях законодавства пішла шляхом прийняття як їх результату таких кодифікованих актів, як кодекси (Господарський, Бюджетний, Податковий, Лісовий, Водний та ін.). Зважаючи на таку тенденцію вітчизняного нормотворення, логічним вбачається, що результатом систематизації інноваційного законодавства має стати кодифікований нормативно-правовий акт з питань інноваційної діяльності – *Інноваційний кодекс України*, в якому повинні отримати закріплення загальні засади й основні положення правового регулювання відносин, що складаються у зв'язку з організацією та здійсненням інноваційної діяльності в межах національної інноваційної системи.

На даний час функцію такого нормативно-правового акта намагається виконувати ЗУ «Про інноваційну діяльність», але неможливо не помітити, що його дієвість досить обмежена: ним визначаються лише засади державного регулювання інноваційної діяльності. З поля зору законодавця випав той факт, що, формуючи інституціональну систему економіки, яка „виробляє знання”, необхідно мати на увазі специфіку такого виробництва, що потребує високого ступеня свободи його суб'єктів у встановленні цілей, шляхів, способів, форм своєї діяльності [11; с. 269]. Зазначеним Законом не встановлено загальних умов і правил функціонування недержавного сектора національної інноваційної системи, не визначено

взаємозв'язків та організаційних форм інших її елементів, не оформлено структуру національної інноваційної системи в цілому. Без чіткого законодавчого визначення цих моментів неможливо розраховувати на формування ефективної національної інноваційної політики.

Слід відзначити, що ще в 1997 році в рамках НАН України було розроблено й запропоновано для обговорення проект концепції інноваційної політики України. Його автори рекомендували юридично оформити її основні положення в комплексному нормативно-правовому акті – в Законі «Про інноваційну діяльність», у якому в окремі розділи були винесені наступні питання: (1) загальні положення (визначення основних понять і категорій); (2) державне регулювання інноваційної діяльності; (3) правовий статус суб'єктів інноваційної діяльності; (4) об'єкти інноваційної діяльності; (5) порядок здійснення інноваційної діяльності (інноваційного процесу), форми участі суб'єктів; (6) економічне забезпечення інноваційної діяльності; (7) гарантії захисту прав суб'єктів інноваційної діяльності, система юридичних засобів захисту, пільги й переваги; (8) юридична відповідальність за порушення інноваційного законодавства; (9) міжнародне співробітництво й міжнародні договори [12, с. 14-15].

Як видно із структури проекту Закону, запропонованого авторами концепції інноваційної політики, його зміст мав бути набагато ширшим, ніж чинного ЗУ «Про інноваційну діяльність». Порушені в ньому питання (хоча із деякою доробкою) значною мірою вирішують завдання комплексного правового регулювання відносин, що складаються при функціонуванні національної інноваційної системи. Однак, на жаль, проект структури зазначеного Закону так і залишився проектом, а запропоновані ним підходи не отримали реалізації в процесі розробки й удосконалення вітчизняного інноваційного законодавства.

Із цих позицій важливого значення набуло прийняття у 2009 році Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку національної інноваційної системи, метою якої визнано визначення основних засад формування й реалізації збалансованої державної політики з питань забезпечення розвитку національної інноваційної системи, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Концепцією вперше введено до вітчизняного законодавчого поля термін «національна інноваційна система», закріплено її структуру й окреслено напрямки її розвитку, що дозволяє говорити про усвідомлення законодавцем національної інноваційної системи як єдиної основи для реалізації послідовної політики держави, спрямованої на активізацію інноваційних процесів і формування інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку, проголошеною ще декілька років назад за основу для України [13].

Визнаючи важливість цієї законодавчої події для запровадження інноваційної моделі економічного розвитку України, слід констатувати, що фактично положення цієї Концепції залишилися нормами-деклараціями, які не набули подальшої конкретизації та продовження в інших нормативно-правових актах. Тому з її прийняттям актуальність здійснення наступного кроку в цьому напрямку – закріплення поняття «національна інноваційна система» на рівні закону й урегулювання в межах єдиного законодавчого акта всієї системи відносин, що складаються при її функціонуванні, – не зменшується, а з урахуванням стану національної економіки й тенденцій розвитку світової економічної системи кожного року навіть зростає.

Вважаємо, що таким законодавчим актом, у якому доцільно реалізувати принцип забезпечення функціонування національної інноваційної системи, може стати саме *Інноваційний кодекс України*. У той же час він повинен виступити результатом систематизації чинного інноваційного законодавства, його всебічного аналізу на предмет повноти правового регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі створенням об'єктів інтелектуальної власності, їх доведенням до стану інноваційних продуктів, упровадженням як інновацій, а також розповсюдженням. При цьому мають бути виявлені прогалини й суперечності правових норм, здійснені заходи стосовно їх узгодження і взаємодії. Завдання систематизації – впорядкування законодавства, виявлення негативних тенденцій у його розвитку, підготовка пропозицій щодо їх усунення [4, с. 29]. Кодифікація ж поряд із інкорпорацією та

консолідацією визначається як одна з форм систематизації. Н.Н. Літягін зауважує, що вона визнається вищою формою систематизації законодавства, при якій змінюється зміст нормативно-правових актів [4, с. 29].

У результаті роботи із систематизації інноваційного законодавства мають бути визначені та юридично оформлені структурні елементи національної інноваційної системи, врегульовані відносини, що складаються у процесі та у зв'язку з її функціонуванням, переглянуті, змінені, а й можливо скасовані ті правові норми, що не відповідають особливостям останніх. Формалізований вираз приведені в цілісний механізм правові норми мають отримати саме в кодифікованому акті. У зв'язку із цим вважаємо справедливою думку щодо визнання кодифікації не лише однією з форм систематизації, а й особливим різновидом нормотворчості, в результаті чого приймається новий як за формою, так і за змістом кодифікаційний акт [14, с. 3]. Таким чином, систематизація та упорядкування інноваційного законодавства, що має бути проведена для підготовки комплексного нормативно-правового акта з питань інноваційної діяльності – Інноваційного кодексу, не суперечить сутності та особливостям кодифікації.

Проведенню кодифікації інноваційного законодавства не може заважати „незрілість” масиву правових норм, що регулюють відносини в інноваційній сфері, який ще знаходиться на стадії становлення як підгалузь господарського права. Р. Кабріак з приводу можливості кодифікації „молодих” галузей права зазначає, що теоретично набагато легше кодифікувати норми галузі права, що лише народжується, які по мірі їх появи достатньо розміщувати в певному кодексі відповідно до логічно продуманого плану, аніж перебудовувати те, що вже існує сторіччями [15; с. 393]. Складно спорити і з тим, що кодифікація зовсім не перешкоджає природному розвитку «молодих» галузей права, навпаки, іноді вона дозволяє їм отримати необхідну зрілість. Питання скоріше в тому, що так звана «надто молода» галузь права абсолютно не годиться для кодифікації тому, що не відчуває ніякої кризи законодавчого перевиробництва джерел права, тобто не викликає соціальної потреби у правовій визначеності, яка є необхідною передумовою будь-якої кодифікації [15, с. 393].

Погоджуючись у цілому з наведеною думкою вченого, не можна, однак, визнати наявність аналогічної ситуації стосовно правового врегулювання відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням інноваційної діяльності. Як уже було зазначено, законодавче забезпечення останньої характеризується такими ознаками, як неузгодженість, непослідовність, розгалуженість, наявність прогалин і протиріч, що зумовлює природну потребу в приведенні правових норм до стану визначеності й системної взаємодії. До того ж розуміння стратегічного значення інноваційної моделі розвитку для національної економіки відбивається на рівні соціального запиту до її запровадження, яке не може бути реалізованим без адекватного й ефективного правового регулювання. У цьому контексті справедливою є думка Д.В. Задихайла, що низький рівень базового сировинного нормативно-правово матеріалу компенсується надзвичайною суспільною затребуваністю такої кодифікації, адже така форма систематизації і водночас модернізації інноваційного законодавства може забезпечити системність і ефективність інноваційних процесів і українській економіці [2, с. 180].

Отже, незважаючи на відносну „молодість” інноваційного напрямку суспільних відносин для законодавчого масиву, присвяченого їх упорядкуванню, слід визнати наявність передумов його кодифікації. Це й необхідність визначеності у правовому регулюванні відносин, що виникають у зв'язку зі створенням, розповсюдженням об'єктів інтелектуальної власності, інноваційних продуктів та їх реалізацією як інновацій, а також соціальна затребуваність законодавчого забезпечення інноваційно орієнтованих трансформацій в економічній системі країни.

Отже вважаємо, що *прийняття Інноваційного кодексу України є не тільки обґрунтованим, зважаючи на стратегічний інноваційно орієнтований курс держави, а також на тенденції розвитку й сучасні потреби як національної економіки, так і світового ринку, а й важеним з точки зору національної правової традиції та законодавчої техніки.*

Слід визнати, що до цього часу в Україні питання розроблення Інноваційного кодексу не займало гідного місця ні в думках законодавця, ні представників юридичної науки, хоча воно вже давно є актуальним на території деяких країн-учасниць СНД. Зокрема, ще в 1998 році постановою Міжпарламентського комітету Республіки Беларусь, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки та Російської Федерації було прийнято модельний закон «Про інновації», глава 5 якого присвячена Інноваційному кодексу [16]. Відповідно до статей 10 та 11 *Інноваційний кодекс держави-учасниці має бути правовою основою проведення в життя інноваційної політики держави та включати закони й законодавчі акти, що визначають організацію інноваційної діяльності, її пріоритети й обмеження з урахуванням умов даної держави.* Статтею 12 устанавлюється перелік питань, які повинні ввійти до Інноваційного кодексу, а саме: створення та функціонування національної державної інноваційно-інвестиційної мережевої інфраструктури країни з центральним управлінням; створення та функціонування органів, які забезпечують формування загального інноваційного простору держав-учасниць; розвиток інноваційно-кадастрового потенціалу країни; створення банку даних та інформаційної мережі, що обслуговують керівників інноваційних проектів; створення систем управління інноваціями в галузі якості виробництва. Крім того даним модельним законом «Про інновації» визначено перелік законодавчих актів, що рекомендується до прийняття з питань інновацій в окремих галузях народного господарства та соціальної сфері: закони «Про інновації в медицині», «Про природоохоронну інноватику», «Про інновації в будівництві», «Про інновації в ядерній енергетиці», «Про соціальні інновації», «Про інновації із захисту прав людини», «Про інновації із забезпечення безпеки», «Про інновації на небезпечних виробництвах» [16]. На даний час розробляється Концепція та структура Модельного інноваційного кодексу держав – учасниць СНД.

Декілька років потому Російська Федерація й Республіка Беларусь активно обговорювали проблему підготовки Інноваційного кодексу. Представники різних наук висловили своє бачення його структури та змісту. Зокрема, Г. Бромберг, пропонуючи концепцію інноваційного розвитку для Росії, розглядав варіант її юридичного оформлення в рамках Інноваційного кодексу, виходячи з того, що кодекс – це систематизований єдиний законодавчий акт, що регулює певну сферу суспільних відносин [17]. Серед можливих розділів цього кодексу ним були названі: технічне завдання на підготовку документації; розробка документації; правова охорона результатів розробки; введення результатів у господарський оборот, у власне виробництво; тиражування використання результатів на інших підприємствах, в тому числі за кордоном; формування допоміжного механізму сприяння розробці та її реалізації; прогнозування розвитку даного та суміжних видів технічних рішень [17].

Такий варіант структури і змісту Інноваційного кодексу неможливо визнати досить вдалим, бо закладений у ньому підхід „інноваційного циклу“ (або „життєдіяльності інновації“) залишає поза законодавчого врегулювання такі вихідні й принципові питання, як загальні принципи й засоби державного регулювання, структура й основні елементи національної інноваційної системи, визначення й упорядкування основних різновидів інноваційних відносин та ін.

Є. А. Наумов у ході дискусії щодо нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності наголошував, що з метою ліквідації відставання російської законодавчої бази від рівня правового регулювання економічно розвинутих країн слід приступити до створення вітчизняного Інноваційного кодексу [18]. Ним було запропоновано розробити систему нормативно-правових актів, що регламентують умови введення до господарського обороту науково-технічної продукції, зокрема, закони «Про реєстрацію та передачу (трансферт) технологій», «Про державну підтримку малого інноваційного підприємництва та розвиток інноваційної інфраструктури», національний стандарт «Про технічне регулювання розробки й поставки науково-технічної продукції (послуг)» [18].

Навесні 2008 року Комітетом Державної Думи РФ з інформаційної політики, інформаційних технологій і зв'язку було зроблено заяву про підготовку проекту Інноваційного кодексу

Російської Федерації. За наявною інформацією документ припускав введення спеціального режиму оподаткування для інноваційних компаній, - спрощену систему оподаткування, яка передбачена для суб'єктів малого бізнесу. До цього Кодексу мали ввійти закони про венчурні інвестиції, про вільне програмне забезпечення й закон про технопарки. Однак текст проекту Інноваційного кодексу РФ не був запропонований для широкого обговорення й не був розглянутий Державною Думою.

Питання опрацювання Інноваційного кодексу активно дискутувалося й у Республіці Беларусь. Д. Степаненко, наголошуючи на доцільності прийняття Інноваційного кодексу Республіки Беларусь, підкреслював таке його функціональне навантаження, як необхідність дати трактування всім вихідним поняттям, пов'язаним з інноваційною діяльністю, зафіксувати її як підґрунтя довгострокової економічної стратегії держави, чітко й оптимально розподілити повноваження між державними органами, які реалізують цю політику, закріпити основні критерії інноваційних проектів, які мають пріоритетне значення для країни, при виконанні яких можливе бюджетне фінансування [19]. На думку автора в Кодексі повинні бути чітко встановлені інвестиційні інтереси держави, зафіксовані пріоритети у розвитку високотехнологічних виробництв, сформульовані позиції щодо стимулювання прискореного розвитку високотехнологічних галузей та інвестиційних процесів, закріплені критерії віднесення суб'єктів господарювання до інноваційно активних із визначенням заходів їх стимулювання [19].

Привертає увагу той факт, що при обговоренні питань, які доцільно врегулювати в Інноваційному кодексі, поза увагою науковців залишилося питання щодо обрання виду кодифікації та принципу формування кодифікованого нормативно-правового акта, яке є першочерговим, оскільки саме його вирішення зумовлює структуру і зміст такого акта. Зауважимо, що у правовій науці види кодифікації найчастіше вирізняють на підставі такого критерію, як об'єкт останньої, відповідно до якого виокремлюють кодифікацію загальну, галузеву, спеціальну та міжгалузеву [14, с. 11]. Кодифікація інноваційного законодавства може бути проведена або як спеціальна в межах відповідного правового інституту, або як міжгалузєва (комплексна).

При вирішенні питання про обрання найбільш оптимального серед зазначених варіантів, вважаємо, слід обирати той, який дозволить максимально реалізувати принцип забезпечення функціонування національної інноваційної системи. Відповідно до нього кодифікований акт з питань інноваційної діяльності має забезпечити системне правове регулювання відносин, які складаються у зв'язку з розробленням, створенням, розповсюдженням інноваційних продуктів та їх упровадженням як інновацій протягом повного інноваційного циклу, а також таких, які пов'язані з організаційним, фінансовим, правовим забезпеченням, стимулюванням, управлінням і контролем за інноваційними процесами. Зазначене завдання може бути найбільш ефективно розв'язано при обранні міжгалузєвого способу кодифікації законодавства в інноваційній сфері.

Отже, Інноваційний кодекс повинен стати результатом міжгалузєвої кодифікації та виконувати роль основоположного нормативно-правового акта держави з питань забезпечення, стимулювання і здійснення інноваційної діяльності суб'єктами господарювання. У ньому повинні отримати врегулювання відносини, які складаються у процесі функціонування національної інноваційної системи між її суб'єктами (учасниками), пов'язані з розробленням, створенням інноваційних продуктів, їх розповсюдженням та реалізацією як інновацій, виникають протягом реалізації інноваційного циклу, а також ті, що пов'язані з організаційним, фінансовим, правовим забезпеченням, стимулюванням, управлінням і контролем за інноваційними процесами.

Література

- Господарський кодекс України: Затв. Законом України від 16.01.2003 р., № 436-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
- Задихайло Д. Кодифікація інноваційного законодавства: окремі концептуально-правові підходи / Д. Задихайло. – Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2010. – № 4 (63). – С. 177 – 185.
- Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712с.
- Литягин Н.Н. Ревизия и систематизация законодательства // Гос-во и право. – 2003. – № 4. – С. 26-32.
- Дозорцев В.А. Законодательство и научно-технический прогресс. – М.: Юрид. лит., 1978. – 191 с.
- Подопригора А.А. Проблемы правового регулирования научно-технического прогресса в СССР – Киев.: Вища шк., 1985. – 170 с.
- Зенин И.А. Наука и техника в гражданском праве. – М.: Изд-во МГУ, 1977. – 208 с.
- Подопригора А.А. О правовом регулировании создания и внедрения новой техники // Хозяйственное право и эффективность производства / Под ред. В.В. Лаптева, В.К. Мамутова, Н.С. Малеина и др. – М., 1981. – С. 76 -81.
- Ринг М.П. Хозяйственное право и научно-технический прогресс // Хозяйственное право и эффективность производства / Под ред. В.В. Лаптева, В.К. Мамутова, Н.С. Малеина, и др.– М., 1981. – С. 68-76.
- Ведяхин В.М. Теоретические аспекты правового регулирования общественных отношений в сфере научно-технического прогресса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 – М.: 1990. – 44 с.
- Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общей ред. Л.И. Абалкина // М.: ЭКЗАМЕН, 2004. – 606 с.
- Інноваційна політика України (виклад проекту концепції) // Вісн. НПН України. – 1997. – № 9-10. – С. 3-15.
- Концепція розвитку національної інноваційної системи: Схвал. розпорядж. КМУ від 17.06.2009 р. № 680-р // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 47. – Ст. 1593.
- Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – Х., 2010. – 20 с.
- Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головки. – М.: Статут, 2007. – 476 с.
- Об инновациях: Модельный закон утв. пост. Межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/zak/megd/megd02325.htm>. – Перевірено 1.07.2005.
- Бромберг Г. Инновационная Россия (вариант концепции проекта). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://2003/regionforum.ru//section/business/oil/material/10>. – Перевірено 1.07.2005.
- Севастьянов В. Дискуссия по нормативно-правовому обеспечению инновационной деятельности 1 сентября 2004 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.3i.ru/print.asp?ob no=1971>. – Перевірено 1.07.2005.
- Степаненко Д. Инновационные приоритеты // Нац. экон. газ. – 2004 – № 79. – 25.10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.neg.by/print/2004/10/15/4608.html>. – Перевірено 1.07.2005.

**Предпосылки и содержание систематизации
инновационного законодательства**

Атаманова Ю.Е.

Статья посвящена анализу состояния законодательства Украины об инновационной деятельности, установлению уровня его эффективности и гармоничности. Рассмотрено вопрос о наличии оснований для проведения систематизации и кодификации этого законодательства с целью определения оптимальных путей его усовершенствования.

Ключевые слова: инновационная деятельность, инновационное законодательство, систематизация; кодификация.

**THE BACKGROUNDS AND CONTENT OF THE SYSTEMATIZATION
OF THE INNOVATIVE LEGISLATION**

Atamanova U.

In this article it is analyzed the state of the Ukrainian legislation on innovative activity, established its effectiveness and harmony. It is considered the question of whether there are grounds for its systematization and codification in order to determine the best way to improve it.

Key words: innovation activity; innovative legislation; systematization; codification.