

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

**ЗНАМЕНСЬКИЙ ГЕОРГІЙ ЛЬВОВИЧ**

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

УДК 340.115.7:34.06

DOI: 10.37772/2518-1718-2020-4(32)-5

## МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІННОВАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглянуто методики визначення економічної ефективності капітальних вкладень, нової техніки та автоматизованих систем управління. Проаналізовано ефективність нових нормативно-правових актів інноваційного законодавства, підкреслено важливість застосування математичного методу багатофакторного кореляційно-регресивного аналізу.

**Ключові слова:** методологія, методичні засади, інновації, інноваційне законодавство.

**Постановка проблеми.** Останнім часом в нашій країні набула поширення тенденція до впровадження інноваційної діяльності у вітчизняну економіку. Така спрямованість забезпечується багатьма засобами. Серед них не остання роль належить надійності та результативності законодавчого регулювання. Тому вже почали складатися як державна стратегія, так й відповідна галузь законодавства саме для того, щоб унормувати та пришвидшити весь цей процес (див.: «Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року [1]). Ця Стратегія дає можливість ознайомитися з широким колом проблем, які потребують невідкладного рішення у даній сфері. Так, серед основних обставин, що гальмують розвиток інноваційної діяльності в Україні, були названі такі: недосконалість інституцій, зокрема політичного, регуляторного та бізнес-середовища; відсутність сприятливого нормативно-правового поля для суб'єктів господарювання, що провадять інноваційну діяльність; розбіжності щодо врегулювання відносин у сфері інтелектуальної

власності між актами цивільного та спеціального законодавства України, що регулюють зазначену сферу відносин. Тому на законодавчому рівні було рекомендовано чітко визначити всі елементи інноваційної інфраструктури та впорядкувати процес трансферу об'єктів права інтелектуальної власності з дотриманням балансу інтересів авторів, держави та комерційних структур, зокрема з елементами інноваційної інфраструктури. Крім того, подібні та ще більш посилені заходи щодо зміцнення законодавчого забезпечення інноваційної діяльності можуть знайти своє місце у нещодавно анонсованому у владних колах новому важливому документі – «Національної економічної стратегії України до 2030 року» [2].

Таким чином, ми можемо розраховувати на отримання надійного «дороговказу» в подальшій дослідницькій і законотворчій роботі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Дана стаття – часткове продовження циклу робіт про місце господарського права у стратегії забезпечення інноваційної діяльності в Україні [3] та напрями вдосконалення інноваційного законодавства [4]. Загалом

питання ефективності інноваційного законодавства в Україні піднімали різні вчені, наприклад, Ю. Є. Атаманова, О. М. Вінник, С. В. Глібко, Д. В. Задихайло, В. С. Щербина та інші. Проте методичним засадам надавали більше значення щодо широких галузей, як-от Н. С. Кузнецова щодо цивільного права, а у вибраному у статті контексті було приділено мало уваги.

**Мета роботи** – проаналізувати методичні засади ефективності інноваційного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Однак успішне вирішення проблеми вдосконалення правового регулювання господарських, у тому числі інноваційних, відносин, посилення їх ролі в підвищенні ефективності виробництва можливо лише на основі повних і достовірних знань про практичну результативність нині діючих правових приписів, про ступінь їх правової і економічної ефективності, а також про причини їх неефективності або ж недостатньої ефективності. Причому знання про такі обставини рівною мірою важливі, з якого боку не підходить до вирішення окресленої проблеми – з теоретичного чи практичного. Тут проявляється загальна вимога наукового управління, згідно з якою без сигналів, що надходять по каналах зворотного зв'язку, закривається шлях до вдосконалення цього управління.

Термін «ефективність» набув значного поширення у сучасному суспільному житті. Найчастіше він означає якусь дію, вплив, результат дії. В цьому понятті містяться дві складові частини – це певна ціль, яку бажано досягти, а також наявність ресурсів для реалізації цього наміру.

Теперішній стан інформації про ефективність законодавства загалом є незадовільним, хоча стверджувати, що вона зовсім відсутня, не можна. Практика реалізації норм законодавства містить чимало свідчень про недоліки у тій чи іншій сфері правового регулювання. Висновки про обґрунтованість, корисність та доцільність використання тих чи інших правових норм неодноразово наводилися у науковій юридичній та економічній літературі, у друкованих спеціальних джерелах. Однак далеко не завжди ці дані були настільки повними та виваженими, щоб посилаючись на них можливо було приймати конкретні рішення. Тому у процесі тлумачення правових норм виникає чимало складнощів, адже їх сутність є не такою, що лежить на поверхні, та викликає багато протиріч під час їх застосування. Оновлення законодавства «потребує чітко спланованої стратегії впровадження таких змін та її покрокової, послідовної та повноцінної реалізації (відповідно до дорожньої карти)» [5, с. 12].

В останні десятиріччя можна було спостерігати за тим, як в Україні мало-помалу почали з'являтися власне економіко-правові за своїм характером до-

слідження. Підкреслимо, що саме дослідження, а не описи з умоглядною постановкою проблем та псевдонауковим їх рішенням. А в окремих випадках почали використовуватися і нові спеціально-наукові методи конкретно-соціологічних досліджень та інші.

Так, масштабними і унікальними за своїм змістом були дослідження проблем регулювання дисципліни поставок продукції, які здійснювалися протягом 1972-1974 років. Вони базувались на статистичних даних центральних відомств, а також на даних 250 підприємств галузей важкої промисловості. У складі дослідницького колективу нараховувалось біля 30 спеціалістів з права, економіки, кібернетики і соціології. На початку досліджень спеціально розроблялася методика, в якій була передбачена процедура проведення відповідних робіт, визначались критерії і показники різного впливу на рівень здійснення поставок, а також інші фактори. У якості засобу вимірювання ступеня такого впливу був призначений математичний метод багатфакторного кореляційно-регресивного аналізу.

Саме завдяки виконанню робіт такого високого дослідницького рівня Інститут економіко-правових досліджень НАН України став досить знаною науковою установою.

Результати проведених досліджень потім знайшли всебічне висвітлення у численних публікаціях. Всі ці результати та зроблені на їх основі висновки отримали позитивну оцінку не тільки у вітчизняній, але й у закордонній економічній і юридичній літературі.

Але ж які суто практичні наслідки мали такі дослідження? Було чітко доведено, що згадані «економічні санкції» в умовах відсутності ринкових важелів були неефективними. Справа в тім, що підприємства-порушники справно сплачували в значних розмірах ці санкції, але продовжували зухвало порушувати договірну дисципліну. Санкції відраховувалися з так званого «вільного залишку прибутку», а той регулярно поповнювався в «плановому розмірі». Виходило так, що економічний інтерес підприємств від цього не страждав. Урядові органи тодішнього часу, зіткнувшись з цією халепою, наприкінці 70-х років фактичний стан виконання договірних поставок продукції висунули на перше місце серед оціночних показників діяльності підприємств. Відомо, що в подальшому й ці адміністративні важелі були скасовані, оскільки на порядку денному йшлося про існуючі раніше економічні методи господарювання.

Таким чином, методикам ефективності законодавства необхідно надавати таке ж виважене значення, які мають існуючі методики визначення економічної ефективності капітальних вкладень, нової техніки та автоматизованих систем управління.

У цьому разі необхідно постійно мати на увазі як минулий досвід, так і дбати про набуття нових знань.

Щодо конкретного змісту методик визначення ефективності норм господарського (у тому числі інноваційного) законодавства, то на основі аналізу набутого раніше досвіду, можна висловити окремі рекомендації щодо структури цих методик, а також по низці положень принципового характеру.

Аналіз фактичної ефективності законодавства може здійснюватись у трьох напрямках. По-перше, об'єктом дослідження може слугувати ефективність внутрішньої структури системи господарського законодавства. Очевидно, що ця ефективність може відображати ступінь відповідності існуючої структури цілям, які стоять перед всією системою. По-друге, виникає необхідність дослідження ефективності системи законодавства. Вона вирішується шляхом встановлення ступеню досягнення цілей системи законодавства під час його втілення у реальних умовах. По-третє, потрібно визначити ефективність сукупностей норм певної системи законодавства (його підсистем або окремих норм (елементів системи)). При цьому мається на увазі, що в цілому система може мати малоефективні підсистеми і елементи, так і навпаки – ефективні підсистеми і елементи можуть входити в малоефективну систему.

Слід зважити на те, що практична задача підготовки методик виникає лише під час визначення ефективності окремих сукупностей норм законодавства і одночасно окремих норм, що входять в ту або іншу сукупність.

Навряд чи виникає практична необхідність в розробці спеціальної методики визначення ефективності внутрішньої структури системи господарського законодавства або такої її підсистеми, як інноваційне законодавство. Необхідний результат можна отримати в межах теоретико-логічного аналізу із залученням тих методів, які присутні у деонтичній логіці і теорії системи. Поки що подібний підхід до розгляду проблем права розглядається як завдання майбутнього.

Значна увага у методиках, присвячених оцінкам ефективності норм законодавства, повинна приділятися кількісним даним та обробці цих даних звичайними статистичними, а також спеціальними математичними методами (факторний аналіз, кореляційно-регресивний аналіз та інші). В таких випадках вирішуються завдання порівняння ступеня відповідності результатів дії норм їх цілям. Однак висновки про ефективність норм навряд чи можуть бути отримані тільки шляхом вимірювання (шляхом кількісної характеристики). Тому слід використовувати й аналіз якісний.

**З приводу структури методики інноваційного законодавства можна висловити такі думки.**

Матеріали, що викладаються в таких методиках, зручно компонується по розділах у загальній і спеціальній частинах.

Так, в загальній частині методик можуть бути розглянуті питання; 1) призначення даної методики і область її застосування (наприклад, методика може бути присвячена визначенню ефективності норм, що регламентують порядок планування виробничої діяльності в галузі капітального будівництва); 2) загальна характеристика сукупності норм, ефективність яких повинна визначатися (склад цієї сукупності, в яких нормативних актах вона міститься); 3) загальне поняття ефективності даної сукупності норм; 4) детальна характеристика цілей сукупності норм і окремих норм (формулювання спільної мети даної сукупності, специфічних цілей окремих норм, виділення з цією метою правового та економічного аспектів); 5) детальна характеристика правових і економічних результатів дії досліджуваних правових норм (значень показників, за якими визначається досягнення цілей); 6) опис факторів, які поряд з правовими нормами впливають на об'єкт і утворюють результат (з виділенням факторів, зовнішніх по відношенню до об'єкта і внутрішніх); 7) загальне поняття критеріїв і показників ефективності правових норм; 8) формулювання критеріїв ефективності даних правових норм (загальний критерій для групи норм і спеціальні критерії для кожної норми, що входить в цю групу); 9) загальні вимоги до збору кількісних даних при вивченні ефективності даних правових норм (вимоги повноти даних, їх достовірності та порівнянності); 10) визначення просторових меж спостереження за ефективністю даних правових норм (в масштабі народного господарства, галузі промисловості, групи підприємств або окремого підприємства); 11) опис часових меж спостереження за ефективністю даних правових норм (із зазначенням періодів спостереження – місяць, квартал і т. д., а також числа послідовних періодів спостереження).

У спеціальній частині методик конкретизуються положення загальної частини в напрямку встановлення більш суворих вимог до показників ефективності даних правових норм. Тут, зокрема, вирішуються такі питання: 1) визначення груп показників, що відносяться до кожного з обраних критеріїв ефективності; 2) виділення в кожній групі показників прямих і непрямих; 3) визначення форм збору та вимог до збору кількісних даних, що характеризують правову ефективність норм (соціологічні спостереження та анкетування; обсяг необхідних кількісних даних, їх репрезентативність); 4) визначення форм збору та вимог до збору кількісних даних, що характеризують економічну ефективність норм (аналіз статистичних даних результатів господарської діяльності; формування статистичних динамічних ря-

дів; визначення обсягу необхідних даних, їх репрезентативності); 5) визначення форм збору та вимог до збору кількісних даних, що характеризують фактори, що впливають на об'єкт поряд з правовими нормами; 6) визначення прийомів і способів виявлення характеру зв'язку дії правових норм (поряд з іншими факторами) з результатами, що характеризують поведінку учасників господарських відносин (логічні схеми, що дозволяють судити про ступінь впливу саме правових норм на досліджуваний результат; парна і множинна кореляція, що застосовується в тих ж метою); 7) вимоги до інтерпретації результатів застосування прийомів і способів встановлення ступеня впливу правових норм на поведінку учасників господарських відносин і економічні наслідки цієї поведінки. При розробці конкретних методик визначення правової та економічної ефективності норм господарського законодавства виникає ряд проблем, які не отримали ще чіткого рішення. Найважливішою серед них є проблема критеріїв ефективності правових норм. Оскільки їй в юридичній літературі не приділено достатньої уваги, а в низці випадків запропоновано незадовільне їх розв'язання, необхідно розглянути її докладніше. Нам видається прийнятним те розуміння критерію ефективності, яке надається в якості відправного в економічній літературі. Так, тут відзначається, що критерій ефективності слід розглядати як основну ознаку (засіб, мірило), за допомогою якого зіставляються результати різних дій з їх

цілями. На відміну від критерію показники ефективності повинні слугувати кількісними вимірниками конкретного явища. В іншому випадку зміст понять критерію і показників розкривається більш конкретно (також на прикладі ефективності суспільного виробництва). Показується, що формулювання критерію повинне відобразити принциповий підхід та головну ознаку, за якими оцінюється ефективність виробництва. Критерії впливають із сутності ефективності виробництва і являють собою узагальнене формулювання напряму вектора підвищення ефективності виробництва.

**Висновки.** У контексті дослідження проблем ефективності законодавства можуть використовуватись різні нові можливості, які з'являються в іноземних державах і вже приносять там певну користь. Наглядним прикладом може слугувати Громадська організація «Офіс ефективного регулювання» (*Better Regulation Delivery Office — BRDO*) – незалежний неурядовий експертно-аналітичний центр, створений за ініціативи Міністерства економічного розвитку та торгівлі і західних партнерів: Світового банку та уряду Канади. Головне те, що BRDO працює над спрощенням умов ведення бізнесу та ефективним державним регулюванням.

В недалекому майбутньому можна очікувати на успішне вирішення проблем ефективності інноваційної діяльності й за рахунок впровадження цифрових технологій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 526-р від 10 липня 2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 57, стор. 139, стаття 1983.
2. Національна економічна стратегія України 2030. URL: <https://nes2030.org.ua/>.
3. Знаменський Г. Л. Місце господарського права у стратегії забезпечення інноваційної діяльності в Україні. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2018. № 2 (11). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2018/12/Znamenskyi11.pdf>.
4. Знаменський Г. Л. Напрями вдосконалення інноваційного законодавства: системний підхід. *Право та інновації*. 2019. № 4 (28). С. 7-14.
5. Стріжкова А. В. Віртуалізація інфраструктури економіки як глобальний трансформаційний процес, її правове регулювання в Україні. Правове забезпечення віртуалізації інфраструктури національної економіки України: монографія / [О. В. Шаповалова, Л. С. Шевченко, А. В. Стріжкова та ін.]; за ред. С. В. Глібка, А. В. Стріжкової. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2019. 184 с. С. 7 – 22.

## REFERENCES

1. Pro shvalennia Stratehii rozvytku sfery innovatsiinoi diialnosti na period do 2030 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 lypnia 2019 r. # 526-r. (2019) *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy - Official Gazette of Ukraine*, 57, stor. 139, art 1983 [in Ukrainian].
2. Natsionalna ekonomichna stratehiia Ukrainy 2030. URL: <https://nes2030.org.ua/> [in Ukrainian].
3. Znamenskyi H. L. (2018). Mistse hospodarskoho prava u stratehii zabezpechennia innovatsiinoi diialnosti v Ukraini. *Pravo ta innovatsiine suspilstvo - Law and innovation society*, 2 (11), 15-22. URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2018/12/Znamenskyi11.pdf> [in Ukrainian].

- Znamenskyi H. L. (2019). Napriamy vdoskonalennia innovatsiinoho zakonodavstva: systemnyi pidkhid. *Pravo ta innovatsii - Law and innovation*, 4 (28), 7-14. URL: <http://pti.org.ua/index.php/ndipzir/article/view/579/521> [in Ukrainian].
- Strizhkova A. V. (2019). Virtualizatsiia infrastruktury ekonomiky yak hlobalnyi transformatsiinyi protses, yii pravove rehuliuвання v Ukraini. *Pravove zabezpechennia virtualizatsii infrastruktury natsionalnoi ekonomiky Ukrainy - Legal support of virtualization of the infrastructure of the national economy of Ukraine*. S. V. Hlibka, A. V. Strizhkovoi (Ed.). Kharkiv: NDI prav. zabezp. innovats. rozvytku NAPrN Ukrainy, 7 – 22 [in Ukrainian].

### ЗНАМЕНСКИЙ ГЕОРГИЙ

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

### МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассмотрены методики определения экономической эффективности капитальных вложений, новой техники и автоматизированных систем управления. Проанализирована эффективность новых нормативно-правовых актов инновационного законодательства, подчеркнута важность применения математического метода многофакторного корреляционно-регрессионного анализа.

**Ключевые слова:** методология, методические основы, инновации, инновационное законодательство.

### ZNAMENSKIY GEORGIY

Doctor of law, professor, Leading Researcher of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine, Corresponding Member of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine

### RESEARCH METHODOLOGICAL BASES OF EFFICIENCY OF THE INNOVATIVE LEGISLATION

**Problem setting.** Recently in our country the tendency to introduction of innovative activity in domestic economy has become widespread. This focus is provided by many means. Among them, not the least role belongs to the reliability and effectiveness of legislation. Therefore, both the state strategy and the relevant branch of legislation have already begun to be drafted in order to standardize and speed up the whole process.

**Analysis of resent researches and publications.** This article is a partial continuation of the series of works on the place of business law in the strategy of ensuring innovation in Ukraine and areas for improving innovation legislation. In general, the question of the effectiveness of innovation legislation in Ukraine has been raised by various scientists, for example, Yu. E. Atamanova, O. M. Vinnyk, S. V. Glibko, D. V. Zadykhailo, V. S. Shcherbyna and others. However, methodological principles were given more importance in broad areas, such as N. S. Kuznetsova in civil law, and in the context chosen in the article, little attention was paid.

**Target of research.** The aim of the article is to study the methodological principles of the effectiveness of innovation legislation.

**Article's main body.** Legislative efficiency methods need to be given the same weight as existing methods for determining the economic efficiency of capital investments, new equipment and automated management systems. In this case, it is necessary to constantly keep in mind both past experience and care for the acquisition of new knowledge.

The analysis of the actual effectiveness of the legislation can be carried out in three directions. First, the object of study may be the effectiveness of the internal structure of the system of economic legislation. Obviously, this efficiency can reflect the degree of compliance of the existing structure with the goals of the whole system. Secondly, there is a need to study the effectiveness of the legal system. It is solved by establishing the degree of achievement of the goals of the legal system during its implementation in real conditions. Third, it is necessary to determine the effectiveness of sets of

rules of a particular system of legislation (its subsystems or individual rules (elements of the system). This implies that in general the system may have inefficient subsystems and elements, and vice versa – efficient subsystems and elements may be part of an inefficient system.

**Conclusions and prospects for the development.** In the context of studying the problems of the effectiveness of legislation, various new opportunities can be used, which appear in foreign countries and already bring some benefits there. A good example is the Better Regulation Delivery Office (BRDO), an independent non-governmental think tank established at the initiative of the Department of Economic Development and Trade and Western partners: the World Bank and the Government of Canada. The main thing is that BRDO is working to simplify the business environment and effective government regulation.

In the near future we can expect a successful solution to the problems of efficiency of innovation and through the introduction of digital technologies.

**Keywords:** methodology, methodological principles, innovations, innovative legislation.