



ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Микола Паладій,

*голова Державної служби інтелектуальної власності
України, кандидат економічних наук*

В умовах інноваційного розвитку світової економіки значно зростає роль державного управління загалом, і державного управління сферою інтелектуальної власності зокрема. Це зумовлюється не тільки потребою трансформації чинного законодавства країн унаслідок переходу до постіндустріального суспільства, але й потребою в діяльності органів державної влади з вироблення і здійснення організуючих і координуючих впливів на сферу інтелектуальної власності з метою задоволення потреб суспільства, що змінюються під впливом дії різноманітних зовнішніх та внутрішніх факторів.

З огляду на це, важливо визначити зміст державного управління сферою інтелектуальної власності та його оптимальну форму в умовах інноваційного шляху розвитку економіки нашої держави та зростання її конкурентноздатності на світовому ринку.

Форма та зміст державного управління сферою інтелектуальної власності є органічно пов'язаними поняттями. Під формою розуміють той чи той варіант вираження засобів, передусім юридичного характеру, за допомогою яких досягається поставлена мета. Беручи до уваги, що органи, діяльність яких пов'язана зі сферою інтелектуальної власності, є різними за характером та призначенням, форми державного управління також можуть мати певні відмінності.

Особливою вимогою при виборі засобів і варіантів їх вираження, є захо-

ди надання організаційного або впорядкованого (регламентованого) впливу на об'єкти інтелектуальної власності, процеси або явища, що забезпечуватимуть оптимальне досягнення мети, яка стоїть перед органом державного управління в сфері інтелектуальної власності. При цьому важливо, щоб орган державного управління був спроможний одночасно здійснювати функції, що пов'язані з управлінським впливом, але необхідні для забезпечення їх життєдіяльності.

Органи державного управління сферою інтелектуальної власності, переважно, реалізують загальні функції державного управління: прогнозування, планування, вироблення й ухвалення рішень, організацію їх виконання, координацію, контроль результатів, взаємодію, регулювання тощо. Безумовно, ці функції не можуть бути реалізовані без збору, обробки та аналізу інформації, тому нерідко такі дії виділяють у самостійну функцію.

Форми державного управління сферою інтелектуальної власності, що реалізуються органами державного управління, в більшості випадків є стійко фіксованими проявами впливів з боку органів державного управління щодо формування мети та реалізації функцій державного управління в сфері інтелектуальної власності.

Суб'єкти управління, що виконують свої функції та діють у межах визначеної компетенції, використовують систему різноманітних форм управління.



При цьому потрібно зазначити, що форма виражає спосіб існування та розвиток будь-якої системи.

Незважаючи на те, що в юридичній та управлінській літературі приділено достатньо уваги дослідженню форм управління, серед фахівців, учених відсутнє єдине визначення поняття та видів форм управління.

Слово «форма» має декілька значень і використовується в різноманітних сферах людської діяльності. Воно походить від латинської *forma* та має багато тлумачень, але цікавими є тільки деякі з них, а саме:

- зовнішній вигляд, зовнішній обрис;
- устрій, структура будь-чого, система організації [1].

В адміністративно-правовій літературі й теорії управління існують різні погляди щодо визначення форм управління. Так, наприклад, Ю. Битяк, розглядаючи форми державного управління, зазначає, що це «зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів і посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державно-виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління» [2]. В. Колпаков під формою державного управління розуміє «зовнішньо виражену дію — волевиявлення виконавчорозпорядчого органу (посадової особи), що здійснене в межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети» [3]. С. Стеценко визначає форму державного управління як «зовнішній прояв конкретних дій органів виконавчої влади чи їх посадових осіб, в яких реалізовується компетенція цих органів» [1]. Інші автори, зокрема Ф. Фіночко розуміє форму державного управління як «зовнішній прояв конкретних дій, що здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань», а І. Голосніченко під формою управління розуміє управлінські дії, які мають зовнішній прояв, а Ю. Козлов свого часу дав таке визначення

формам управління: «зовнішній прояв дій виконавчого органу (посадової особи), які здійснюються в межах їхньої компетенції та викликають певні наслідки» [4].

У юридичній літературі часто вживаються такі поняття, як «форми управління», «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ» тощо. Усі вищезазначені поняття є взаємопов'язаними, позаяк вони мають єдину основу — управлінську діяльність органів, підрозділів та їхніх посадових осіб. Найбільш вживаним поняттям вважається «форми управління». Тож, можна дійти висновку, що всі зазначені вище категорії співвідносяться як загальне та конкретне.

З розвитком органів, що діють у сфері інтелектуальної власності, ширшого змісту набувають питання видів форм управління. Так, на думку В. Авер'янова, формами управлінської діяльності потрібно вважати [5]:

- процесуальні (процедурні) форми;
- форми зовнішнього прояву — видання актів управління, здійснення інших юридично значущих, а також суто організаційні дії;
- морально-етичні прояви.

Аналізуючи форми державного управління, варто зауважити, що багато авторів поділяють їх на правові та не правові. Розмежування між ними проводиться залежно від характеру юридичних наслідків.

Б. Гаєвський розрізняє дві головні форми управління: безпосередню й опосередковану. Безпосереднє управління — це функціонально забезпечена діяльність на правовій або не правовій, але делегованій основі. Головною його ознакою є право на ухвалення й організацію реалізації управлінського рішення. Опосередковане управління — це участь об'єкта управління в підготовці, ухваленні та реалізації управлінського рішення. Формою опосередкованого управління є делегуван-



ня прав, функцій, завдань об'єктам управління, управлінським установам або особам і наявність у нього права контролю за їхньою діяльністю [6].

Більшість науковців вважають, що управлінська діяльність здійснюється в таких формах: 1) видання нормативно-правових актів; 2) застосування норм права; 3) здійснення організаційних дій; 4) виконання матеріально-технічних операцій. Перші дві форми вони вважають правовою, решту — неправовою діяльністю. Та серед учених так і не склалося єдиного погляду на класифікацію форм управління.

В. Колпаков за ступенем правової регламентації процесу використання виділяє такі форми державного управління, як: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій, провадження організаційних дій. За наслідками використання форм, він виділяє:

- правові форми управління;
- неправові форми управління [3].

На думку автора, також доцільно розрізняти дві групи форм управління — правові та не правові. Серед правових форм можна виділити: видання правових актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення інших юридично значущих дій. Неправовими формами є організаційні дії та матеріально-технічні операції. Різниця між ними полягає в тому, що невиконання правових форм тягне юридичні наслідки для учасників сфери інтелектуальної власності.

Правові форми органів державного управління в сфері інтелектуальної власності здійснюються через:

- встановлення норм права, та нормативно-правових актів;

- індивідуальних актів, які застосовуються посадовими особами органів державного управління в сфері інтелектуальної власності.

Неправові форми органів державного управління здійснюються через:

- організаційні дії;
- матеріально-технічне забезпечення цих дій.

Можлива також змішана форма діяльності — організаційно-правова (наприклад, розробка і затвердження оптимальної організаційної структури та штатів функціонального підрозділу органу державного управління).

Характерно, що центральний орган виконавчої влади, яким є Державна служба інтелектуальної власності України, крім видання управлінських актів здійснює значну кількість юридично значущих дій, що не належать до правових актів, але є правовими, тому що мають юридичні наслідки. Наприклад, державна реєстрація об'єктів права інтелектуальної власності, видання охоронних документів (патентів, свідоцтв), реєстрація договорів про передавання прав на об'єкти інтелектуальної власності та ліцензійних договорів; забезпечення обліку організацій колективного управління; реєстрація виробників і розповсюджувачів програмного забезпечення та ін.

Через правові форми реалізується багато цілей, завдань і функцій органу державного управління в сфері інтелектуальної власності. Застосування різних форм державного управління часто має творчий характер, але інколи обмежується юридичною регламентацією. При цьому вони, зазвичай, приймаються в установленому порядку, визначеному відповідними регламентами органів державного управління.

Серед загальної системи вимог до правових актів державного управління (підзаконність, офіційність, правомочність, імперативність і належне юридичне оформлення) доцільно досліджувати лише ті, що належать до групи основних і стосуються не так юридич-



ної форми, як тих суттєвих ознак, які дають змогу встановити якісні властивості таких актів. Щодо юридичної форми правових актів державного управління, то вона вже знайшла своє доволі чітке врегулювання. Наприклад, якщо розглядати такі нормативно-правові акти, як постанови уряду, то вони складаються з таких структурних елементів, як назва, вступна частина, постановляюча частина, додатки (у разі потреби), підпис, мають такі реквізити: порядковий реєстраційний номер, місце й дата прийняття. При цьому постановляюча частина повинна містити: а) нормативні положення, правові норми; б) конкретні правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, які становлять предмет правового врегулювання цією постановою; в) визначення виду та міри негативних правових наслідків недотримання цих правил (зокрема юридичної відповідальності); г) умови та порядок дії інших нормативних актів або їхніх норм, які врегульовують інші правовідносини і спрямовані на вирішення питань, що виникають у зв'язку з набранням чинності цією постановою; г) у разі потреби — посилання на додатки; д) норми, пов'язані з набранням чинності постановою чи її деякими положеннями, та в разі потреби — перелік суб'єктів контролю за її виконанням, приписи про необхідність прийняття нових актів тощо. Водночас проекти постанов Кабінету Міністрів України відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України, до законодавства Європейського Союзу» підлягають опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire* (обов'язковому опрацюванню з дотриманням цієї вимоги підлягають проекти постанов у разі, коли цей проект за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу).

Важливою характерною властивістю правових актів державного управління

є те, що всі вони мають явно підзаконний характер. Це означає, що всі правові акти державного управління видаються виключно на основі Конституції України, законів держави та відповідно до актів вищих органів виконавчої влади. Часто ця вимога набуває своєї формально-юридичної фіксації й власне у правовому акті державного управління.

Доцільно згадати, що часто причиною незадовільної якості правових актів державного управління є саме їх невідповідність як Конституції України, так і чинному законодавству загалом. Звісно, коли йдеться про відповідність певних актів державного управління Конституції України, діє норма ст. 150 Конституції України, котра вказує, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність певних актів нормам Конституції України (конституційність), зокрема й актів Президента України та актів Кабінету Міністрів України. Проте при цьому не можна забувати й про те, що, крім актів Кабінету Міністрів України, державними органами виконавчої влади видається велика кількість правових актів управління в різних сферах діяльності.

У цьому сенсі актуальним є прийняття спеціального закону, який чітко внормував би порядок видання нормативно-правових актів в Україні та встановив гарантії забезпечення їх підзаконного характеру. Таким законом, на думку багатьох учених, міг би стати Закон України «Про нормативно-правові акти», проект якого свого часу вже було розроблено у Верховній Раді України, проте не було прийнято.

Указуючи на підзаконний характер правових актів державного управління, потрібно пам'ятати ще про один аспект цієї проблеми. Річ у тому, що, наголошуючи на цій властивості та вимозі, говорять не лише про дотримання відповідності нижчих правових актів вищим, а й про збереження системного



характеру нормотворчої діяльності органів виконавчої влади загалом.

У цьому сенсі всі правові акти державного управління повинні прийматися на основі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України, законів України, актів та доручень Президента України. До речі, ця норма міститься й у регламенті Кабінету Міністрів України, де зазначається, що за пропозиціями міністерств, інших центральних органів виконавчої влади Міністерством юстиції України щороку формується орієнтовний план законопроектної роботи на наступний рік. Зазначені пропозиції готуються з урахуванням відповідних положень законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та планів законотворчої діяльності Верховної Ради України й повинні містити: а) назву законопроекту; б) обґрунтування необхідності прийняття закону (його цілі, загальна характеристика, основні положення, а також положення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, на виконання яких спрямовується законопроект); в) обґрунтування необхідності розроблення концепції законопроекту й термін її подання до Кабінету міністрів; г) перелік центральних органів виконавчої влади, установ і організацій, котрі пропонуються залучити до розроблення законопроекту; г) термін подання законопроекту Кабінетові Міністрів України.

Іншою характерною ознакою правових актів державного управління є їхній імперативний характер. Зазвичай, суть цієї ознаки тлумачиться як зобов'язання всіх осіб, до кого спрямовуються зазначені управлінські акти, їх виконувати. При цьому власне в правових актах державного управління чітко вказуються як суб'єкти, на які покладаються певні обов'язки, так і ті дії, що їх необхідно таким суб'єктам вчинити.

При цьому в актах державного управління можуть міститися норми, що передбачають установлення фіксованих заходів відповідальності у разі ігнорування відповідними особами цих актів, їх недотримання, перешкоджання їх реалізації чи їх неналежному виконанню. Втім, як свідчить досвід адміністративно-правового розвитку України, доволі часто спостерігається виникнення розбіжностей між вимогою імперативності правових актів державного управління та її об'єктивним забезпеченням. З огляду на це, яскравою ілюстрацією є поява цілої низки актів державного управління, спрямованих на встановлення додаткових інститутів контролю або прийняття додаткових заходів щодо контролю за дотриманням вимоги обов'язкової реалізації тих або тих правових актів державного управління.

Повноваження контролю за забезпеченням імперативності правових актів управління покладено на уряд. Кабінет Міністрів України здійснює контроль за виконанням Конституції України та законів України, актів Президента України та відомчих актів центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими підвідомчими йому органами, установами та організаціями, систематично розглядає ці питання на своїх засіданнях. Перелік питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, пов'язаних із виконанням Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також із звітуванням керівників органів (організацій) про результати діяльності цих органів (організацій), формується на квартал міністром Кабінету Міністрів України за пропозиціями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів і затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів України.

Порушення закріпленого в регламенті порядку прийняття правового акта управління ставить під питання



законність його прийняття. Тож кожний вид державної діяльності також характеризується певними формами.

Принцип розподілу влади передбачає не тільки їхню самостійну функціональну значущість, але й їх різницю в формах нормативно-правових актів, які вони приймають. Наприклад, діяльність органів законодавчої влади здійснюється у формі прийняття законів і постанов. Президент України приймає укази та розпорядження. Кабінет міністрів України — постанови і розпорядження. Суд здійснює правосуддя в формі прийняття рішень, постанов, вироків. Органи виконавчої влади здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність як зовнішнього, так і організаційного характеру всередині органу.

У правових формах державного управління сферою інтелектуальної власності проявляється односторонній державно-владний характер. Розробка та прийняття таких нормативно-правових актів зумовлює виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин.

За змістом правові акти органів державного управління в сфері інтелектуальної власності поділяються на правотворчі і правозастосовні.

Правотворчість — це процес, який здійснюється в певній послідовності правових дій з розробки та прийняття нових норм, удосконаленню існуючих, зміні та доповненню чинних.

Розробка нормативно-правових актів може здійснюватися суб'єктами управління тільки в межах їхньої компетенції, на підставі та на виконання законів і підзаконних актів вищих органів.

З огляду на вищевикладене, можна погодитися з думкою деяких науковців про те, що відомча нормотворчість і правозастосування є правові форми управлінської діяльності, а всі управлінські рішення, оформленні відповідним чином, є фактично правовими актами нормативного чи правозастосовного (індивідуального) характеру [8].

Встановлено, що нормативно-правові та правозастосовні акти мають спільні ознаки:

- особливу структуру тексту, побудовану за правилами юридичної нормотехніки, дотримання обов'язкових реквізитів, використання специфічних юридичних понять і термінів;
- офіційний характер, тобто видання від імені держави чи уповноважених органів державної влади;
- видання суворо в межах компетенції і повноважень суб'єкта управління;
- вираження соціальних інтересів;
- загальнообов'язковість і забезпеченість примусовими заходами.

Суб'єктом правотворчості і правозастосування в сфері інтелектуальної власності є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, що забезпечує формування та реалізує державну політику в цій сфері.

Зокрема, це міністерство забезпечує нормативно-правове регулювання в сфері інтелектуальної власності, визначає пріоритетні напрями розвитку, узагальнює практику застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України.

На Державну службу інтелектуальної власності України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України, покладено завдання реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності.

Важливе значення має правозастосовна діяльність в сфері інтелектуальної власності. Як і в інших сферах діяльності, — це видання органом або посадовою особою індивідуального акта в разі застосування закону або норми права до конкретної особи. Вони породжують, змінюють або при-



пинають адміністративні правовідносини для конкретної особи, становлячи один із видів юридичних актів. Правозастосовна діяльність ділиться на регулятивну та правоохоронну. Ця діяльність у сфері інтелектуальної власності спрямована на формування та реалізацію практичних рішень і на виконання рішень індивідуально-го характеру.

Особливо потрібно виділити укладання адміністративних договорів як правову форму регулювання адміністративно-правових відносин, що характеризує рівність відносин між суб'єктами права інтелектуальної власності.

За способом вираження правові акти, що застосовуються в сфері інтелектуальної власності, можуть мати письмову або усну форми.

До неправових форм, як уже зазначалось, належать організаційно-технічні дії. Ці норми (не завжди) але також регламентуються нормами права. Виконавча діяльність або управління загалом є підзаконною діяльністю та здійснюється в межах чинного законодавства.

Організаційна діяльність органів у сфері інтелектуальної власності спирається на правові форми. До організа-

ційних заходів належать: контроль, роз'яснення заходів, навчання, підбір та розстановка кадрів та ін.

Підсумовуючи різні погляди науковців, аналіз практики дає підстави зробити висновки, що до організаційно-правових форм державного управління в сфері інтелектуальної власності належать:

- видання нормативно-правових актів управління;
- законодавча та нормозастосовуюча діяльність;
- виконання адміністративних договорів;
- організаційні заходи та дії;
- фінансово-технічне забезпечення.

Отож успішне функціонування системи державного управління сферою інтелектуальної власності визначається конфігурацією обраних методів та організаційно-правових форм, застосування яких керівниками й управлінцями дасть можливість активно реалізовувати організаційні і координаційні впливи на всі складові сфери інтелектуальної власності через вироблення і виконання якісних управлінських рішень. ♦

Список використаних джерел

1. Стеценко С.Г. *Адміністративне право України : навч. посібник* / С.Г. Стаценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.
2. Битяк Ю. П. *Адміністративне право України : підручник [Електронний ресурс]* / Ю. П. Битяк. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — Режим доступу до ресурсу : http://ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm.
3. Колпаков В. К. *Адміністративне право України : підручник* / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 752 с.
4. *Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і факультетів* / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2001. — 528 с.
5. Авер'янов В. Б. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / Авер'янов В. Б. — К., 2003.
6. Гаєвський Б. А. *Основи науки управління : навч. посібник* / Б. А. Гаєвський. — [2-е вид]. — К. : МАУП, 1998. — 112 с.
7. Нижник Н. *Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління* / Н. Нижник, С. Мосов // *Вісник УАДУ при Президентіві України*. — 1998. — № 4. — С.35–39.