

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про власність» 07.02.1991 р. № 697-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rada.gov.ua>.
2. Дроб'язко В., Дроб'язко Р. Право інтелектуальної власності: [навч. пос.] / В. Дроб'язко, Р. Дроб'язко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 512 с.
3. Жаров В. Захист права інтелектуальної власності. Захист авторського права і суміжних прав. Захист права промислової власності. [навч. пос.] / В. Жаров. – К.: ЗАТ «Інститут інтелектуальної власності», 2003. – 64 с.
4. Захист прав інтелектуальної власності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bezpeka-service.com.ua/zahist_prav_intelektualnojji_0_40_menu_0_2.html.
5. Доріс Лонг, Патриція Рей, Жаров В., Шевелева Т., Василенко І., Дроб'язко В. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування. [Практичний посібник]. – К.: «К.І.С.», 2007. – 448 с.
6. Коментар до Кримінального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024>.
7. Мельник О. Проблеми охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності в Україні / О. Мельник – Харків: НУВС, 2002. – 362 с.
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Панченко, В. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
9. Право інтелектуальної власності / За ред. О. Підпригори і О. Святоцького. – 2-е вид. – К., 2004. – 672 с.
10. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар. – 3-е вид., перероблене та доповнене. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 1200 с.

ШАТАЛОВА Л. М.,
асистент кафедри правового
регулювання економіки
(Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана)

УДК 342.9

**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У НОРМОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

У статті аналізуються вплив модернізаційних процесів у системі центральних органів виконавчої влади на нормотворчу діяльність Міністерства освіти і науки України. Надається характеристика участі громадськості у нормотворчій діяльності міністерства.

Ключові слова: *нормотворчість, нормотворча діяльність, участь громадськості у нормотворчій діяльності Міністерства освіти і науки України.*

В статье анализируется влияние модернизационных процессов в системе центральных органов исполнительной власти на нормотворческую деятельность Министерства образования и науки Украины. Дается характеристика участия общественности в нормотворческой деятельности министерства.

Ключевые слова: *нормотворчество, нормотворческая деятельность, участие общественности в нормотворческой деятельности Министерства образования и науки Украины.*

It is analyzed the impact of modernization processes in the system of central executive authorities on legislation activity Ministry of Education and Science of Ukraine. It is defined the public participation in legislation activity of this Ministry.

Key words: *rule-making, legislation activity, public participation in legislation activity Ministry of Education and Science of Ukraine.*



Вступ. Правове регулювання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), її поняття та змісту, практика реалізації залишається одним з найактуальніших питань сьогодення. Серед різноманітних правових форм реалізації завдань та функцій (компетенцій) Міністерства освіти і науки України (далі – МОН України) як суб'єкта публічного адміністрування у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [3, п. 1], вагомим місцем займає нормотворча діяльність. Із прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» врегульовано важливе питання визначення видів актів, що мають право видавати міністерства та інші ЦОВВ. Однак відсутність у вітчизняному законодавстві спеціального Закону України «Про нормативно-правові акти» спричиняє низку проблем, пов'язаних із реалізацією нормотворчої діяльності міністерств та інших ЦОВВ. Очевидною є необхідність визначення чітких меж нормотворчих повноважень та правова регламентація процедури здійснення нормотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації з урахуванням принципу прозорості та врахування громадської думки.

Організації та вдосконаленню форм публічного адміністрування ЦОВВ приділяли увагу науковці-адміністративісти О. Бондар, Т. Коломоєць, В. Колпаков, П. Лютиков, Ю. Пирожкова, А. Шарая, С. Сербогіна та ін. Окремі аспекти правового регулювання нормотворчої діяльності міністерств були предметом дослідження молодих науковців Н. Александрової, Є. Гетьмана, Д. Журавльова, Н. Охріменко тощо. Дослідження нормотворчої діяльності МОН України залишилися поза увагою.

Постановка завдання. Метою є надати характеристику правовому регулюванню участі громадськості в нормотворчій діяльності МОН України, визначити способи та процедурні особливості порядку реалізації нормотворчої діяльності МОН України.

Результати дослідження. МОН України не є безпосереднім суб'єктом законотворчого процесу, але, відповідно до покладених на нього завдань, визначених у підпунктах 1, 2, 3 п. 4 Положення про МОН, уповноважений на основі узагальнення практики застосування законодавства розробляти проекти законів та пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, що належать до його компетенції. Водночас, у другому розділі Регламенту МОН України деталізовано процедури законопроектної та нормотворчої діяльності [4, пп. 2.2, пп. 2.3]. Визначаються розробники та співвиконавці підготовки проекту акта, терміни, порядок та послідовність дій посадових осіб, порядок взаємодії між його структурними підрозділами і посадовими особами та іншими органами влади й організаціями. Регламент МОН України визначає систему документообігу, що дозволяє гарантувати виконання його функцій щодо нормотворчої діяльності.

Нормотворча форма діяльності міністерств реалізується шляхом ординарного, законопроектного та спеціального провадження [2, с. 219]. Законопроектне провадження передбачає діяльність щодо розробки проектів законів України. В межах ординарного провадження здійснюється видання міністром освіти і науки України наказів, затвердження положень, інструкцій, правил та інших документів нормативно-правового характеру. Спеціальним провадженням є розробка проектів актів Президента, КМУ та їх внесення на розгляд міністерства у встановленому законодавством порядку.

На сьогодні в Україні участь громадськості в адміністративній нормотворчості встановлена лише щодо нормативних актів регуляторного характеру. Такими є накази МОН України, які розробляються, розглядаються, видаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». На виконання ст. 6 зазначеного Закону Положенням про МОН визначено, що з метою організації своєї діяльності міністерство забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю МОН, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції МОН. Участь громадськості в роботі колегії МОН забезпечується шляхом залучення до її складу представників наукових і навчальних закладів, організацій і установ; громадських організацій; всеукраїнських профспілок, їх об'єднань; всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців та інших осіб. Широкий спектр контрольних повноважень наділена Громадська рада при МОН України, яка може ініціювати та проводити в установленому порядку перегляд регуляторних актів, громадську експертизу діяльності міністерства, громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, документів, подій, ситуацій тощо.

Нормотворча форма публічного адміністрування МОН України реалізується шляхом обговорення з громадськістю та прийняття рішень, які затверджуються наказом та підписуються міністром. Аналіз наказів МОН України дає підстави здійснити їх класифікацію за змістом [6, с. 60]: 1) з основної діяльності: утворення, ліквідація, реорганізація, перейменування структурних підрозділів, підприємств, установ, організацій; перерозподілу та зміни повноважень; фінансово-господарської діяльності; затвердження рішень консультативно-дорадчі органи (далі – КДО); затвердження положень (статутів), регла-



ментів, інструкцій, порядків, правил та внесення до них змін. Ці накази розраховані на неодноразове застосування і мають неперсоніфікований характер; 2) з кадрових питань: призначення, звільнення, переведення, переміщення з посади; присвоєння рангу державного службовця; нагородження відомчими заохочувальними відзнаками, застосування заходів заохочення, допомоги, пільг, стягнення чи дисциплінарного впливу; зарахування до резерву на висунення; надання відпусток, направлення у відрядження. Такі накази мають індивідуальний, тобто ненормативний характер, породжують права та обов'язки тільки у того суб'єкта (суб'єктів), на яких вони поширюються.

Розглянемо детальніше нормотворчість МОН у вигляді підготовки проектів законів, які належать до регуляторних актів публічної адміністрації, роль та межі участі в цьому процесі громадськості. Законодавством передбачена участь громадськості в нормотворчості. Науковці виділяють три варіанти (види, способи) прийняття нормативних актів публічної адміністрації, зважаючи на участь громадськості: формальний, неформальний, винятковий [5, с. 25].

Перший вид прийняття нормативно-правових актів за участю громадськості, зокрема МОН України, – формальний, тобто вимагає попереднього обговорення проектів на всеукраїнських нарадах за галузевим спрямуванням спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади, представниками об'єднань роботодавців та профспілок, керівниками навчальних закладів та установ професійно-технічної освіти. Наприклад, на виконання Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затверджених розпорядженням КМУ від 4 березня 2015 р. № 213-р, прикінцевих положень Закону України від 1 липня 2014 р. № 156-VI «Про вищу освіту», а також з огляду на положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р., МОН України розроблено низку проектів законів України: «Про професійну освіту»; нові редакції законів «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність» тощо. У законопроектах враховано пропозиції місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднань роботодавців та профспілок, керівників навчальних закладів і установ професійно-технічної освіти, а також погоджено із заінтересованими центральними органами виконавчої влади та подано на розгляд КМУ, що свідчить про інтенсивність законотворчої діяльності міністерства на сучасному етапі модернізаційних процесів у сферах освіти та науки. Варто зауважити, що МОН України дотримується порядку розроблення законопроектів на демократичних засадах з урахуванням громадської думки шляхом оголошення про збір пропозицій для розробки проектів нормативно-правових актів на офіційному сайті. Так, проект Закону України «Про освіту» на виконання вимог ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» був оприлюднений на офіційному веб-сайті МОН України з метою отримання зауважень та пропозицій, які можуть надсилатися на поштову або електронну адресу міністерства протягом одного місяця.

Другий вид прийняття нормативно-правових актів – неформальне нормотворення. МОН України передбачає повідомлення про проект нормативного акту з наданням зацікавленим сторонам можливості письмових пропозицій без усної їхньої презентації та опублікування. Перелік таких проектів адміністративних актів, актів публічного адміністрування МОН України досить широкий. Наприклад, на розгляд громадськості запропоновані: зміни до Порядків, затверджених наказом МОН від 01 листопада 2013 р. № 1541 «Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства» до 08 липня 2015 року; проект наказу «Про затвердження форми Реєстраційної картки технології та її складових та інструкції з її оформлення»; навчальна програма «Захист Вітчизни»; проект заходів щодо «Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді»; проект постанови КМУ «Про затвердження порядків проведення державної експертизи технологій та/або їх складових і погодження ввезення в Україну технологій та/або їх складових, придбання яких передбачається за рахунок бюджетних коштів, і погодження трансферу та реєстрації створених або придбаних за рахунок таких коштів технологій та/або їх складових, які передаються юридичним особам, що зареєстровані в інших країнах, або фізичним особам – іноземцям чи особам без громадянства» та аналіз його регуляторного впливу розміщено на офіційному сайті міністерства.

Строки подання пропозицій і зауважень зацікавленими особами щодо регуляторних актів чітко не визначений і тому встановлюється міністерством на власний розсуд. У статті 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлюються максимальний – 3 місяці та мінімальний – 1 місяць строки, протягом яких від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції щодо регуляторного нормативно-правового акта та до аналізу його регуляторного впливу. При чому, конкретний строк встановлюється розробником проекту регуляторного акта. А отже, дане питання вимагає наукового дослідження та уточнення законодавчої регламентації. У науковій літературі є думка, що встановлений тримісячний строк надає можливість затягування нормотворчого процесу і висувається пропозиція щодо доцільності прирівнювання строків публічного обговорення до строків обговорення регуляторних нормативно-правових актів [1, с. 226]. Для визначення часових меж в адміністративному та цивільному судочинстві зустрічається категорія розумний строк або нормально необхідний час. У нашому випадку, вважаємо таким час, який необхід-



ний для підготовки нормативно-правових актів міністерством, належної організації роботи міністра, апарату МОН, структурних підрозділів, до компетенції яких належить нормотворча функція. При чому необхідно враховувати обставини, якими зумовлюється розумний строк розгляду проектів нормативно-правових актів МОН. До таких обставин, слід віднести: складність нормотворчої діяльності (законодавчого або нормотворчого процесу); кількість осіб, які беруть у ній участь; складність їх поведінки; необхідність участі зацікавлених осіб з громадськості. Дослідження практики дає можливість назвати два види строків: один і два місяці. Вважаємо можливим визнати розумними строки у 1 місяць для розгляду підзаконних нормативно-правових актів та 2 місяці для розгляду громадськістю проектів законів як більш складного та трудомісткого процесу, які вимагають дотримання певної процедури.

Третій різновид нормотворчості МОН України з огляду на участь громадськості – виняткова, яка не передбачає обов'язку суб'єкта публічної адміністрації залучати громадськість до адміністративної нормотворчості, однак зважає на публічний інтерес. Наприклад, такими документами, які не потребують проведення консультацій із громадськістю можуть бути проекти: наказів (щодо призначення експертизи навчальних закладів, Про затвердження форм документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, зразка академічної довідки від 12.05.2015 № 525); законів («Про ратифікацію Протоколу про внесення поправок до Угоди про створення Українського науково-технологічного центру»); Указів Президента України («Про призначення М. Стріхи представником України в Адміністративній Раді Українського науково-технологічного центру») тощо.

На певних стадіях нормотворчого процесу нормотворча функція МОН України розподілена між органами влади. Таким чином, ЦОВВ здійснюють розробку та впровадження, а міністерство – затвердження або погодження з наступним поданням на розгляд Кабінету Міністрів України. Дане питання потребує законодавчого закріплення та впровадження поняття «делегована нормотворчість», як однієї з форм нормотворчості міністерств [7, с. 187] та нормативного закріплення надання міністерству права передавати іншим ЦОВВ нормотворчі функції на умовах делегованої нормотворчості, шляхом внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Висновки. Значну частину нормотворчої діяльності МОН України утворює видання наказів, затвердження положень, інструкцій, правил та інших документів нормативно-правового характеру, які підписуються міністром. Адміністративна нормотворчість МОН України полягає у виданні та удосконаленні підзаконних нормативно-правових актів регуляторного характеру, яка включає законопроектну діяльність та реалізується шляхом законопроектного, ординарного та спеціального провадження. Участь громадськості є необхідною умовою нормотворчої форми публічного адміністрування МОН України. Виділяються три варіанти (види) прийняття нормативних актів публічної адміністрації з урахуванням участі громадськості – формальний, неформальний та винятковий, які вирізняються за строками, способом та формою надання пропозицій і зауважень. Нормотворчість із залученням громадськості здійснюється у формі обов'язкового попереднього обговорення пропозицій і зауважень або надсилання пропозицій і зауважень у паперовому чи електронному вигляді без усної презентації та опублікування. Нормотворчість без залучення громадськості, але з урахуванням публічного інтересу здійснюється через службових і посадових осіб КДО МОН України.

Для упорядкування нормотворчої діяльності МОН України пропонуємо внести зміни до Положення про МОН та Регламенту МОН і визначити розумні строки підготовки та розгляду законопроектів, підзаконних нормативно-правових актів за участю зацікавлених осіб.

Список використаних джерел:

1. Гетьман Є.. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади: поняття, сутність, основні ознаки – // Європейські перспективи. – 2013. – № 6. – С. 42–47.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Серьогіної. – Х.: Право, 2011. – 360 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 95. – Ст. 2729.
4. Про затвердження Регламенту Міністерства освіти і науки України : Наказ МОН від 12.07.2013 р. № 969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/969\(1\).doc](http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/969(1).doc).
5. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні: навчальний посібник для студентів юридичних факультетів / [О. Бондар, Т. Коломоєць, В. Колпаков, П. Лютиков, Ю. Пирожкова, А. Шарая]. – Запоріжжя: ЗНУ, 2014. – 204 с.
6. Александрова Н. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання // Наукові записки. Том 90. Юридичні науки. – 2009. – С. 59–61.
7. Охріменко Л. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 3. – С. 182–189.

