

УДК 342.9

**ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ. ЗАГАЛЬНА ПРОБЛЕМАТИКА
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ**

**LEGISLATIVE ADJUSTING OF SCIENTIFIC SPHERE OF UKRAINE:
THEORETICAL AND LEGAL ASPECT. A GENERAL RANGE OF PROBLEMS
ON THE PRESENT STAGE OF THE STATE DEVELOPMENT**

Данилова І.П.,
*здобувач кафедри економічної безпеки
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена детальному аналізу сутності поняття «нормативно-правовий акт, який регулює суспільні відносини в науковій сфері». Акцентується увага на визначенні переліку основних нормативно-правових актів, де відображено норми, якими врегульовано суспільні відносини в науковій сфері. Крім того, досліджено їхні окремі положення й надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з питань наукової та науково-технічної діяльності з метою подальшого використання в практичній площині для отримання належних результатів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, законодавче регулювання, наукова сфера, наукова діяльність.

Стаття посвящена проведенню детального аналізу сутності поняття «нормативно-правовий акт, який регулює суспільні відносини в науковій сфері». Акцентується увага на визначенні переліку основних нормативно-правових актів, в яких отримали своє відображення норми, якими врегульовано суспільні відносини в науковій сфері. Крім того, проведені дослідження окремих положень і надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з питань наукової та науково-технічної діяльності з метою подальшого використання в практичній площині для отримання належних результатів.

Ключевые слова: нормативно-правовий акт, законодавче регулювання, наукова сфера, наукова діяльність.

The article is devoted to the detailed analysis of the essence of the concept of "legal act that regulates social relations in the sphere of science". The focus is determined on the list of basic legal acts, which were reflected the standards that regulate social relations in the sphere of science. In addition, for obtaining the appropriate results, was conducted researches of their certain provisions and submitted proposals for improvement of the current legislation on issues of scientific and technical activity with the purpose of their further use in a practical way.

Key words: legal act, legal regulation, scientific sphere, scientific activity.

Актуальність теми. Одним із основних способів державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання й невід'ємної складової національної культури та освіти є її належне законодавче регулювання з метою створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової та науково-технічної діяльності. Однак у процесі дослідження основних питань, які стосуються належного регулювання наукової сфери, були виявлені певні прогалини й недоліки, що потребують детального розгляду та аналізу для надання

рекомендацій стосовно вдосконалення чинного законодавства України, яким регулюється наукова сфера.

Серед науково-теоретичних розробок сьогодення, присвячених питанням законодавчого регулювання наукової сфери, варто згадати праці відомих учених-адміністративістів: С.С. Алексєєва, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, Т.О. Коломієць, Р.Н. Нижник та інших видатних науковців. Але в цих працях вищезазначена проблема висвітлюється лише фрагментарно, тому багато її аспектів потребують подальшого поглибленого аналізу.

Отже, **метою** статті є дослідження основних нормативно-правових актів, які регулюють відносини, що складаються в науковій сфері, і надання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства з питань наукової та науково-технічної діяльності.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку й взаємодії держави та суспільства наукова сфера – одна з найважливіших сфер, яка потребує систематизації, узагальнення й логічного осмислення на законодавчому рівні, так як від цього залежить стан наукового розвитку країни, наявність можливостей стосовно раціонального захисту прав, свобод та інтересів суспільства в науковій сфері в разі їх порушення за допомогою інструментів, що отримали свою законодавчу регламентацію. Одним із таких засобів систематизації є **нормативно-правовий акт**. Тому актуальним є насамперед визначення поняття «нормативно-правовий акт, який регулює суспільні відносини в науковій сфері» й аналіз окремих положень основних джерел, де закріплені норми права, якими врегульовано суспільні відносини в науковій сфері з метою забезпечення необхідних умов для підтримання вітчизняної науки як основи прогресивного розвитку економіки та суспільства.

У доктринальних джерелах міститься достатньо велика кількість дефініцій поняття «нормативно-правовий акт», а саме:

– письмовий документ правотворчого органу, який містить правові норми [1, с. 272].

– письмовий офіційний документ, прийнятий (виданий) у певній формі правотворчим органом у межах його компетенції та спрямований на встановлення, зміну чи скасування правових норм [2, с. 243];

– письмовий документ, прийнятий компетентним органом держави або уповноваженим суб'єктом, який установлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, містить розпорядження загального характеру постійної дії, розрахований на багаторазове використання [3, с. 342];

– офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [4, с. 312];

Стосовно визначення цього поняття на законодавчому рівні, то з упевненістю можна сказати, що не раз робились спроби навести визначення нормативно-правового акта.

Розпочнемо дослідження із вивчення правових актів України, які містять норми стосовно нормативно-правового акта як основного джерела права України, передусім Конституції. В Основному Законі України термін «нормативно-правовий акт» використовують у ст. ст. 8, 57, 58, 117, 135, 136, 137.

Значно частіше йдеться про нормативно-правові акти у правових документах, спрямованих на юридичне оформлення системи засобів, прийомів і способів нормотворчої техніки. Це такі акти, як «Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів», затверджені Постановою колегії Міністерства юстиції від 27.03.1998 р., «Методичні рекомендації щодо

розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки», схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції від 21.11.2002 р.

Якщо брати до уваги ст. ст. 8, 57, 58 Конституції України, то термін «нормативно-правовий акт» використано для позначення законів та інших правових актів нормативного характеру. У згаданих методичних рекомендаціях нормативно-правовим актом називають закони і правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчі акти.

Цікаво, що при цьому визначення терміна «нормативно-правовий акт» не надається. Очевидно, за основу як аксіоматичне беруть розуміння нормативно-правового акта, запропоноване в теорії держави та права.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 р. [5], на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі й за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) і характеру відомостей, що в них містяться.

З огляду на провідне місце, що посідають нормативні акти серед правових форм діяльності держави, не викликає сумніву необхідність закріплення на законодавчому рівні вимог, яким мають відповідати нормативні акти, основних процедур їх розроблення, прийняття й реєстрації.

У 2000 р. в Україні мала місце спроба врегулювати на законодавчому рівні процес створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів. Верховна Рада України схвалила Закон України «Про нормативно-правові акти», який визначав види та юридичну силу нормативно-правових актів; установлював засади їх підготовки, прийняття та набрання чинності; їх тлумачення, обліку й систематизації; регулював порядок усунення та подолання прогалин і суперечностей. Однак пізніше, розглянувши зауваження і пропозиції Президента України до цього Закону, була прийнята постанова, відповідно до якої результати голосування стосовно прийняття проекту цього Закону скасовувалися. Отже, питання законодавчого врегулювання системи нормативно-правових актів залишилось відкритим.

У 2010 р. на розгляд Верховної Ради України також було внесено проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 01.12.2010 р. № 7409, яким визначалися питання щодо регулювання суспільних відносин, пов'язаних із розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, система, види, ієрархія нормативно-правових актів і встановлювалися єдині вимоги до нормопроектвальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення.

Відповідного рішення щодо розгляду зазначеного законопроекту ще не прийнято.

Отже, виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, що містить норми права й розрахований на неодноразове застосування, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та порядку, спрямований на регулювання суспільних відносин шляхом установлення, зміни чи скасування формально обов'язкових правил поведінки нормативно визначеного кола суб'єктів.

На підставі наведеного визначення доходимо висновку, що нормативно-правовий акт, який регулює суспільні відносини в науковій сфері – це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та порядку, спрямований на регулювання суспільних відносин у науковій сфері.

Головним критерієм поділу нормативно-правових актів є їх юридична сила, за якою вони діляться на дві великі групи: закони й підзаконні акти.

Виходячи із вищевикладеного, необхідно відзначити, що відносини в науковій сфері регулюються Конституцією України, Законами України: «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки», «Про інноваційну діяльність», «Про наукові парки», «Про державне регулювання у сфері трансферу технологій», «Про науково-технічну інформацію» тощо, а також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України; постановами, рішеннями й інструкціями відповідних міністерств інших центральних органів виконавчої влади; рішеннями місцевих державних адміністрацій; рішеннями органів місцевого самоврядування.

Документом найвищої нормативної сили щодо наукової сфери є Конституція України, яка, відповідно до положень ст. 54, гарантує громадянам свободу наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності [6].

Основним правовим документом, який окреслює напрями та засади державної політики в науковій сфері в Україні, є Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Зазначений акт прийшов на заміну Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності», так як останній не відповідав реальній політиці виконавчої влади щодо науки.

Нова редакція Закону була спрямована на регулювання відносин, пов'язаних із науковою й науково-технічною діяльністю, і створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку всіх сфер суспільного життя [7].

У цьому Законі відображено основні цілі державної політики в науковій і науково-технічній діяльності та обов'язки, направлені насамперед на формування й ефективне використання наукового та науково-технічного потенціалу, включаючи держав-

ну підтримку суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності.

Попри всі позитивні наслідки прийняття цього вкрай важливого для розвитку наукової сфери нормативного документа, не можна не помітити і його недоліки:

– **по-перше**, на нашу думку, преамбула цього Закону повинна бути направлена не тільки на визначення правових, організаційних і фінансових засад функціонування й розвитку наукової сфери, а й на забезпечення потреби суспільства та держави в технологічному розвитку виключно на засадах гармонізації взаємодії культури, освіти, науки і владних структур;

– **по-друге**, крім того, що законодавчого закріплення потребує поняття «наука», ст. 1 Закону «Основні терміни та їх визначення» необхідно доповнити такими дефініціями й термінами: «молодий учений», «науковий підрозділ», «науковий проект і науково-технічний комплекс»;

– **по-третє**, необхідно деталізувати зміст ст. 4 Закону «Суб'єкти наукової та науково-технічної діяльності»;

– **по-четверте**, цей нормативно-правовий акт не передбачає нормування робочого часу наукового працівника. Отже, пропонуємо доповнити ст. 6 Закону положенням, яке регулюватиме режим праці наукового працівника;

– **по-п'яте**, у ст. 7 Закону «Наукова установа» зазначається, що така установа діє на підставі статуту й управління нею здійснює її керівник, водночас не роз'яснюється, що треба розуміти під цією категорією. Отже, необхідно розтлумачити це поняття та визначити його особливості;

– **по-шосте**, цим Законом передбачено обов'язки керівника державної наукової установи, але з огляду на той факт, що ця діяльність є дуже важливою, то вважаємо за необхідне визначити вимоги до кандидата на посаду керівника державної наукової установи;

– **по-сьоме**, цим Законом не визначений соціальний захист молодих учених, тому пропонуємо доповнити ст. 33 «Соціальний захист наукових працівників» положенням такого змісту: «Держава створює належні умови для забезпечення молодих учених житлом шляхом пріоритетного пільгового кредитування на придбання житла»;

– **по-восьме**, у процесі євроінтеграції основною метою державної політики в науковій сфері стає передусім сприяння розвитку наукової та науково-технічної діяльності в підприємницькому секторі, що, у свою чергу, запустить механізм поступового покращення рівня розвитку науки й техніки. Тому необхідно, щоб це положення було закріплене на законодавчому рівні.

Але це лише перші кроки, які сприятимуть поліпшенню ситуації, що склалася в науковій сфері на сьогодні. Тому все ж таки необхідно прийняти Закон України «Про засади наукової і науково-технічної політики», у якому будуть закріплені норми, що регулюють не тільки цілі, завдання та обов'язки дер-

жави в науковій сфері, а й відображено детальний механізм реалізації цих завдань, що, у свою чергу, має зумовити підвищення рівня розвитку науки.

Протягом становлення української науки приймається низка інших ключових законів у сфері науково-дослідних робіт. Одним із перших стає Закон «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 р., який визначив основи державної політики в галузі науково-технічної інформації, порядок її формування й реалізації в інтересах науково-технічного, економічного та соціального прогресу країни [8]. Метою Закону стало створення в Україні правової бази для одержання й використання науково-технічної інформації. Законом регулюються правові та економічні відносини громадян, юридичних осіб, держави, що виникають під час створення, одержання, використання й поширення науково-технічної інформації, а також визначаються правові форми міжнародного співробітництва в цій галузі.

У 1995 р. приймається Закон «Про наукову і науково-технічну експертизу». Він визначив правові, організаційні та фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації й проведення наукової та науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури і змісту пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проєктів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу й оцінювання ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень [9].

Ст. 35 Закону України «Про наукову та науково-технічну експертизу» закріплено положення щодо визначення переліку правопорушень у сфері наукової та науково-технічної експертизи. Однак жодна стаття цього нормативно-правового акта не визначає розміру й виду санкцій за вчинення таких правопорушень. З цього приводу необхідно зауважити, що на сьогодні виникла необхідність доповнити цю статтю частиною третьою, у якій зазначити види альтернативних санкцій за вчинення правопорушень, відповідно до переліку цієї статті.

Крім зазначених документів, важливе місце посідає Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, яка була схвалена Постановою Верховної Ради України від 13.07.1999 р. [10]. Вона містить головні цілі, указує пріоритетні напрями і принципи державної науково-технічної політики, механізми прискореного інноваційного розвитку, орієнтири структурного формування науково-технологічного потенціалу та його ресурсного забезпечення.

До основоположних законодавчих актів у сфері наукової та науково-технічної діяльності можна зарахувати Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 р., який регулює правові, фінансові й організаційні засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки в Україні [11].

Закон «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, установлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримання розвитку економіки України інноваційним шляхом [12].

У 2007 р. була прийнята Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» [13]. Вона була направлена на забезпечення посилення контролю за дотриманням норм Конституції України та вимог Законів України: «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», «Про науковий парк «Київська політехніка», «Про вищу освіту» – інших законів із питань наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, а також Постанови Верховної Ради України «Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні та розвиток координації та взаємодії інститутів національної інноваційної системи, підготовку пропозиції щодо створення при Верховній Раді України консультативної ради з питань формування та реалізації національної інноваційної системи» від 16.06.2004 р.

10.09.2012 р. Кабінетом міністрів України (далі – КМУ) було прийнято розпорядження «Про схвалення Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері» [14]. Головною метою Концепції було визнане вдосконалення системи державного регулювання в інноваційній сфері, зокрема окреслення концептуальних засад державного регулювання в інноваційній сфері, формування економічних структурних і організаційних основ інноваційної діяльності, створення належної інституціональної бази, забезпечення взаємодії різних інституцій під час упровадження інновацій, створення системи надання державної підтримки інноваційному розвитку національної економіки з урахуванням пріоритетів розвитку науки, техніки та інноваційної діяльності, створення сучасного ринку інновацій і технологій, визначення механізму оперативного реагування на зміни в інноваційній сфері.

Крім того, КМУ прийняв Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування системи фінансування та управління науковою і науково-технічною діяльністю» від 08.10.2012 р. [15]. Реалізувати Концепцію передбачається протягом 2013–2017 рр. Її основною метою є підвищення ефективності використання коштів державного бюджету та реформування системи управління науковою і науково-технічною діяльністю, активізація співпраці наукових установ і вищих навчальних закладів, удосконалення порядку формування державного замовлення на

проведення наукових досліджень, науково-дослідних або дослідно-конструкторських розроблень; оптимізація мережі наукових установ з урахуванням результатів державної атестації.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна діяти висновку, що характерною особливістю практичного застосування вищезазначених законодавчих актів є невиконання більшості з норм. Це свідчить про системні ознаки правового нігілізму у сфері реалізації державної науково-технологічної політики, що закладаються через державну систему законотворчості.

Усвідомлення такого становища має знайти належне розуміння як у Верховній Раді України, так і в Кабінеті Міністрів України. Саме тому пріоритетом у законотворчій діяльності має стати внесення змін у певну низку нормативно-правових актів, які регулюють відносини, що складаються в науковій сфері, та розроблення й затвердження протягом найближчого часу єдиного кодифікованого акта про наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність в Україні, який буде направлений на гармонізацію з європейськими стандартами. Цей акт має містити законодавчі норми щодо розвитку інтелектуального потенціалу нації й здійснення наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні відповідно до умов процесу євроінтеграції й бути направлений на популяризацію провадження наукової, винахідницької та

інноваційної діяльності, а також створення цілісної системи безперервної освіти з урахуванням кадрового забезпечення наукової та інноваційної діяльності.

Стратегічним завданням трансформації державного регулювання в науковій сфері повинна стати побудова нової моделі взаємовідносин між науковцем, державою і суспільством, за якої дотримуватиметься рівність інтересів держави й ученого. Для цього держава має формувати свою наукову політику і створювати такі інституційні форми, які сприяли б збільшенню попиту на інтелектуальний продукт. До того ж державі необхідно приділити значну увагу децентралізації державної відповідальності у сфері культури й делегуванню базових повноважень і обов'язків місцевим органам влади, а також передав деяких послуг комерційним і недержавним організаціям, права й обов'язки яких мають бути закріплені на законодавчому рівні, отже, створити дієвий механізм державно-приватного партнерства в науковій та інноваційній сфері. З боку науковця це означає взяття зобов'язань щодо розкриття власного творчого потенціалу, задля чого держава створюватиме максимально сприятливі умови, у тому числі через формування належного законодавчого простору, спрямованого на реалізацію прагнень і можливостей кожного вченого та захист його законних інтересів. Усе це сприятиме більш ефективному розвитку наукової сфери у найближчому майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. : Перун, 2003. – 520 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Большой юридический словарь / под ред. проф. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2007 – 858 с.
4. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
5. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
8. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25.06.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 33. – Ст. 345.
9. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
10. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України : Постанова Верховної Ради України від 13.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 37. – Ст. 336.
11. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : Закон України від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.
12. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
13. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» : Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 46. – Ст. 525.
14. Про схвалення Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.09.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 71. – Ст. 2883.
15. Про схвалення Концепції реформування системи фінансування та управління науковою і науково-технічною діяльністю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.10.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – Ст. 3206.