

Андрій ЛИМАР

Національна академія державного управління
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ГАРМОНІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС

Досліджуються проблеми вдосконалення процесу гармонізації законодавства України у сфері інтелектуальної власності із законодавством ЄС шляхом розширення застосування демократичних процедур.

Ключові слова: інтелектуальна власність, гармонізація законодавства, демократизація, зелені книги, білі книги.

Андрей Лымарь. Гармонизация украинского законодательства в сфере интеллектуальной собственности с законодательством ЕС

Исследуются проблемы усовершенствования процесса гармонизации законодательства Украины в сфере интеллектуальной собственности с законодательством ЕС путем расширения применения демократических процедур.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, гармонизация законодательства, демократизация, зеленые книги, белые книги.

Andrii Lymar. Harmonization of legislation of Ukraine in the field of intellectual property with the legislation of ES

The problems of improvement of process of harmonization of legislation of Ukraine are investigated in the field of intellectual property with the legislation of ES through expansion of application of democratic procedures.

Key words: intellectual property, harmonization of legislation, democratization, Green Paper, White Paper.

Демократія висуває нові вимоги до змісту та якості роботи органів влади, у тому числі у сфері гармонізації законодавства в галузі інтелектуальної власності. Успішна діяльність у цьому напрямі нині неможлива без чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей державної політики. У країнах-членах ЄС така стратегія є результатом публічності процесу гармонізації законодавства, а підготовка документів про політику в даній галузі у форматі зелених і білих книг є звичним інструментом роботи бюрократів, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи в цьому напрямі.

Окремі теоретичні й практичні аспекти питання державного управління гармонізацією національного права з правом ЄС висвітлено в дослідженнях вітчизняних авторів І. А. Грицяка [1; 2], Г. В. Друзенка [3], В. К. Забігайла [4; 5], О. В. Зеркаль [6], Ю. М. Капіци [7 – 9], Г. Д. Кушеля [10], Р. Лукас [11], Р. А. Петрова [12].

Метою статті є аналіз процесу гармонізації українського законодавства у сфері інтелектуальної власності із законодавством ЄС.

Створення груп аналізу політики в урядових органах є ефективним інструментом створення професійної бюрократії демократичного суспільства, а тому такий досвід повинен бути поширений у суспільстві. Під демократизацією процесу гармонізації українського законодавства у сфері інтелектуальної власності слід розуміти діяльність щодо залучення органами державної влади, відповідальними за гармонізацію (Кабінет Міністрів України, Мін'юст, Міністерство освіти, науки, молоді та спорту України, Державний департамент інтелектуальної власності (ДДІВ)), зацікавлених суб'єктів до процесу вироблення, узгодження, ухвалення та впровадження рішень щодо гармонізації українського законодавства у сфері інтелектуальної власності із законодавством ЄС. До зацікавлених суб'єктів можна віднести громадські організації, що діють у сфері захисту прав інтелектуальної власності, організації колективного управління правами, експертні та наукові установи, асоціації патентних повірених, засоби масової інформації тощо.

Продуктами діяльності груп аналізу процесу гармонізації мають стати документи у форматі зелених і білих книг разом з обговоренням цих документів із зацікавленими сторонами. Такі документи – один із головних інструментів формування політики й ухвалення урядових рішень у ЄС.

Зелені книги зазвичай готують на різних етапах процесу вироблення політики, проте їх завдання – відображення повного циклу вироблення політики. У нашому випадку цей цикл повинен розгортатися: від стадії виявлення розбіжностей між українським законодавством та законодавством ЄС у сфері інтелектуальної власності до оцінки результатів впровадження гармонізованого законодавства. Тому повний цикл вироблення політики можна використати як загальну оцінку того, наскільки якісно підготовлено та втілено законодавство. Завдання зеленої книги – порушення конкретної проблеми в певній сфері державної політики, визначення її масштабів, а також урахування інтересів суспільних груп, зацікавлених у вирішенні проблеми, з'ясування їх ставлення до можливих способів її вирішення. Зелена книга є продуктом обговорення проблеми із зацікавленими сторонами, оскільки впровадження передбачених у ній змін потребує зусиль не лише від уряду, а й від усіх громадян та інститутів громадянського суспільства.

Зелені книги – інформативні документи з конкретної політичної проблеми. Ці документи надсилають зацікавленим організаціям чи особам, залученим до процесу консультацій та обговорень. Як правило, вони стають основою концепції нормативно-правового акта. Натомість білі книги – це документи, що містять уже конкретні пропозиції щодо певних заходів у певній сфері політики. Зазвичай вони наслідують зелені книги та мають за мету початок процесу консультацій. Якщо зелені книги окреслюють обсяг проблем, що пропонуються для обговорення, то білі книги містять офіційні пропозиції щодо розробки окремого напрямку політики і стають знаряддям їх втілення. Крім того, менше поширення

мають сірі книги – документи, які містять критичні зауваження або пропозицію альтернативних варіантів щодо урядових заходів у визначеній сфері політики. В основному сірі книги використовують в урядовій практиці Великої Британії.

Для органів державної влади, що відповідають за гармонізацію законодавства у сфері інтелектуальної власності, підготовка зелених книг з даної проблематики є також і способом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення і можливості завчасно внести корективи. Публічні обговорення підготовлених зелених книг виявляють проблеми та бар'єри, що перешкоджають ефективній підготовці та ухваленню нормативно-правових актів, які гармонізують українське законодавство у сфері інтелектуальної власності. Вони також виявили, що в багатьох випадках у самих державних органах відсутнє єдине бачення проблем і способів їх вирішення, що підриває довіру суспільства до влади.

Значення роботи над проміжними документами полягає в поліпшенні якості діалогу органів державної влади із зацікавленими сторонами, підвищенні дієвості впровадження гармонізованого законодавства, враховуючи інтереси зацікавлених сторін, можливості виробити єдині підходи до вирішення тих чи інших проблем гармонізації всередині органів державної влади, мати чітку позицію щодо питань гармонізації під час переговорів з наднаціональними органами ЄС, ідентифікувати і відстоювати власні національні інтереси.

Завдяки роботі над білою книгою органи державної влади поглиблюють діалог з громадськістю, започаткований у підготовці зеленої книги, і формулюють власну позицію та бачення вирішення проблеми гармонізації законодавства. Біла книга містить конкретні пропозиції щодо подолання означеної в ній проблеми. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, і для наддержавних органів ЄС, пропозиції, викладені в білій книзі, повинні перетворюватися на політичне рішення, що виноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у вигляді проекту законодавчого акта.

Підготовка документів – відповідних книг – справа професійних аналітиків політики, а перетворення політики на проекти законодавчих актів – справа юристів ДДІВ. Чітке розмежування цих двох компетенцій державних службовців – важливий чинник якості не лише державної політики, а й законодавства.

Подальша робота органів державної влади (Міністерства освіти, науки, молоді та спорту України, Державного департаменту інтелектуальної власності, Мін'юсту України) після формування

власного бачення тієї чи іншої політики має фокусуватися на роботі з відповідними профільними комітетами парламенту (комітетом з питань освіти та науки, з питань європейської інтеграції), народними депутатами з роз'яснювальною метою та для лобювання проекту законодавчого акта на всіх стадіях його обговорення в парламенті до його остаточного ухвалення. Це третя важлива для забезпечення якості державної політики компетенція, але вона вже радше є компетенцією політиків, аніж професійних бюрократів.

Серйозною системною проблемою діяльності органів державної влади є невміння державними службовцями визначити вартість гармонізації законодавства і вартість «неадаптації», тобто відсутності вирішення проблеми. Фінансове обґрунтування посідає останнє місце в планах гармонізації українського законодавства, та й то найчастіше не має під собою реальних розрахунків.

Визначення проблеми гармонізації на рівні керівництва органів державної влади містить ризик обрання найбільш «легких» або зрозумілих проблем. У майбутньому потрібно порушити на рівні політичного керівництва та дорадчих колегіальних органів питання визначення проблеми для опрацювання в межах процесу гармонізації, стимулювання міністерств та інших органів державної влади обирати не найпростіші проблеми, у вирішенні яких вони відчувають себе сильними, а найбільш складні, гострі, важливі, вирішення яких має критичне значення для гармонізації законодавства. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, відповідальним за гармонізацію законодавства у сфері інтелектуальної власності, слід підходити більш відповідально до визначення перспективних планів гармонізації з урахуванням реальних, а не уявних потреб, причому не тільки держави, а передусім інших зацікавлених осіб.

Колективні дорадчі органи повинні стати організаційною основою для посилення інституційної спроможності для забезпечення європейської інтеграції України на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України. Для цього доцільно звернути увагу на компонент, що стосується права та інституцій ЄС, а також закріпити на законодавчому рівні вимогу включати до таких органів державних службовців, які відповідають у міністерствах та інших органах державної влади за питання європейської інтеграції, зокрема за питання переговорів з Європейською Комісією, юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire*.

Колективні дорадчі органи та їх учасники становлять мережу осередків груп інтересів нової якості, мережу агентів змін, які, змінюючи власну свідомість і спосіб роботи, впливають на свідомість і спосіб роботи державних службовців. З часом мережа колективних дорадчих органів повинна перетворитися на постійно діючі форуми, де вони

регулярно неформально зустрічатимуться, обговорюватимуть щоденні професійні проблеми, обмінюватимуться досвідом, набуватимуть нових знань, умінь і навиків.

Суспільство вимагає реформи бюрократії, її демократизації та професіоналізації. Єдиний спосіб здійснити цю реформу – розпочати її зсередини. Технологія діалогу влади і громадськості за допомогою зелених і білих книг – поширена практика європейського демократичного товариства.

Проблеми, пов'язані з демократизацією процесу гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності, перебувають у двох площинах: процедурній, що стосується вдосконалення стандартів, механізмів і процедур, на основі яких органи державної влади будують свою роботу з гармонізації; комунікативній, пов'язаній із проведенням консультацій із зацікавленими сторонами в процесі розроблення змін та доповнень до законодавства.

Аналіз наявної в Україні практики розроблення та ухвалення рішень дає змогу виділити найбільш типові проблеми і перешкоди, які заважають органам державної влади, відповідальним за гармонізацію, наблизитися до європейських стандартів у цій сфері, і, у кінцевому підсумку, впливають на якість та ефективність ухвалених рішень. Такими недоліками є відсутність:

1. Чіткої, цілісної, збалансованої та узгодженої системи планування діяльності органів державної влади, відповідальних за гармонізацію законодавства у сфері інтелектуальної власності. Існування численних програмних документів і планів, які не завжди узгоджені між собою, а також нетривалий період діяльності багатьох інституцій серйозно звужують можливості і вітчизняних юридичних осіб, і іноземних партнерів зрозуміти та спрогнозувати стратегію й перспективи вдосконалення законодавства в найближчому майбутньому.

2. Системності в підготовці нормативно-правових актів. Нерідко застосовується недемократична модель ініціювання розроблення проектів рішень за схемою «зверху – вниз», тобто за дорученнями Кабінету Міністрів України. Причин цьому кілька: успадковані від минулого традиції та стереотипи, недостатня інституційна спроможність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, усталена практика перекладення ними відповідальності за ухвалення рішень на Кабінет Міністрів України як колегіальний орган. Застосування такої схеми призводить до інших проблем, пов'язаних з дублюванням функцій, неузгодженістю програмних документів, труднощами в організації планування діяльності органів державної влади, координації їх роботи щодо гармонізації українського законодавства у сфері інтелектуальної власності.

3. Системного, цілеспрямованого вивчення іноземного досвіду щодо демократизації управління як такого, а також щодо процедур спільного

вироблення рішень, з максимальним урахуванням інтересів зацікавлених осіб.

4. Відповідних наукових розробок, перевірених якісних технологій комунікацій органів виконавчої влади із зацікавленими особами.

5. Традицій, сталих механізмів залучення зацікавлених осіб до процесу гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності за допомогою системних консультацій з ними на всіх етапах розроблення, ухвалення та імплементації нових рішень, що виявляється:

– у достатності знання працівників Державного департаменту інтелектуальної власності, інших органів державної влади про механізми взаємодії з громадськістю та вміння їх застосовувати;

– достатній інституційній спроможності органів державної влади забезпечувати відкритість, прозорість своєї діяльності, залучення зацікавлених осіб до процесів ухвалення рішень;

– жорсткому контролю за виконанням органами державної влади законодавства з питань залучення зацікавлених осіб до вироблення рішень щодо гармонізації законодавства в галузі інтелектуальної власності;

– достатній ефективності роботи громадської ради, інших консультативно-дорадчих органів, утворених при Державному департаменті інтелектуальної власності;

– механізмі опрацювання пропозицій зацікавлених осіб, висловлених у зверненнях до органів державної влади та в засобах масової інформації;

– системі аналізу причин і умов, що породжують звернення зацікавлених осіб до органів державної влади, кінцевим результатом якого має бути вироблення рекомендацій щодо ухвалення рішень про гармонізацію українського законодавства у сфері інтелектуальної власності;

– активності інститутів громадянського суспільства;

– необхідному рівні громадянської і політичної культури.

Кожна з перелічених проблем має свій масштаб і специфіку. Зрозуміло, що демократичність процесу гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності неможливо забезпечити без чіткого усвідомлення всіма його учасниками потреби жорсткого дотримання встановлених процедур і правил, оскільки в європейській практиці «демократія» і «процедури» є тотожними поняттями і невід'ємними елементами управлінської культури й етики.

Наявна система ухвалення рішень у сфері гармонізації законодавства з інтелектуальної власності малозрозуміла для зацікавлених осіб і неефективна з погляду задоволення їх потреб, що зумовлює зростання недовіри населення до вітчизняних державних інституцій. Відсутність подальших кроків, спрямованих на демократизацію процесу гармонізації законодавства, продовження домінування тактичних або локальних підходів до вирішення

найважливіших питань розвитку країни над стратегічними може призвести до поглиблення негативних процесів у суспільстві, повної втрати довіри громадян України і світової спільноти до здатності державних інститутів країни адекватно реагувати на потреби й виклики часу, що в результаті зменшує перспективи вступу до ЄС.

Демократизувати процес гармонізації українського законодавства у сфері інтелектуальної власності можна завдяки досягненню таких стратегічних цілей:

1. Формування управлінської культури та професійної етики, зокрема, за допомогою навчання державних службовців Державного департаменту інтелектуальної власності, забезпечення жорсткого контролю за дотриманням ними вимог законодавства, вжиття до них у разі потреби адміністративних і дисциплінарних заходів. Замінити існуючу систему планування діяльності органів державної влади новою системою стратегічного планування, наближеною до міжнародних стандартів розроблення прогностичних і програмних документів.

2. Упровадження нової системи підготовки нормативно-правових актів у галузі гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності, яка передбачала б таку схему: 1) ухвалення програми гармонізації як політичного документа; 2) ініціювання та розроблення Міністерством освіти і науки та ДДІВ відповідних проектів рішень і нормативно-правових актів; 3) узгодження проектів рішень із зацікавленими особами; 4) експертиза документів Міністерством юстиції України; 5) подання їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України, у тому числі для внесення в разі необхідності до Верховної Ради України.

Широке коло проблем, пов'язаних із запровадженням нової системи підготовки рішень, можна вирішити завдяки запровадженню чіткого механізму гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності. Цей механізм повинен містити положення, які б робили процедури підготовки гармонізованих документів рішень більш демократичними, підвищили роль колективних дорадчих органів, чітко розмежували повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з повноваженнями Кабінету Міністрів України для підвищення їх інституційної спроможності. Кінцевою метою розмежування повноважень має стати створення умов, за яких державне рішення ухвалюється на найнижчому законодавчо або нормативно підтвердженому рівні. Тобто питання, які можна врегулювати нормативним актом ДДІВ, не повинні ухвалюватися актом Міністерства освіти та науки. Типовий приклад – утворення очолюваних міністрами координаційних органів з міжгалузевих питань (постійних комісій, рад та ін.) або ad hoc committees (робочих груп для вирішення конкретних міжгалузевих проблем).

3. Створення законодавчо закріпленої системи проведення

консультацій із зацікавленими особами, яка передбачала б чіткі механізми обов'язкових обговорень та консультацій під час розроблення гармонізованих актів законодавства, від ранньої стадії підготовки державного рішення до оцінки його впровадження, обґрунтування, а також відомостей про врахування наданих під час консультацій пропозицій.

Вважається за необхідне відпрацювати такі варіанти дій зі створення та впровадження демократичних процедур гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності:

– запровадження системного інформування та роз'яснювальної роботи щодо намірів ДДІВ гармонізувати певні правовідносини до права ЄС;

– створення при ДДІВ центру зв'язків із стейкхолдерами для надання якісних інформаційних послуг і проведеної консультацій із зацікавленими особами в процесі вироблення та імплементації гармонізованого законодавства;

– запровадження органами виконавчої влади систематичних консультацій з колективними консультативними органами в процесі вироблення та імплементації гармонізованого законодавства;

– розроблення з урахуванням досвіду країн ЄС, у тому числі нових членів, новітніх технологій здійснення органами державної влади ефективних комунікацій та інформування громадськості, закріплення їх у нормативних документах, створення системи контролю та відповідальності за їх дотримання;

– посилення інституційної спроможності профільних органів державної влади, відповідальних за гармонізацію законодавства у сфері інтелектуальної власності;

– запровадження системних звітів Державного департаменту інтелектуальної власності щодо пріоритетних завдань гармонізації українського законодавства у зазначеній сфері;

– підвищення ефективності роботи громадської ради при ДДІВ;

– запровадження практики укладання двосторонніх договорів між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства щодо взяття на себе зобов'язань під час роботи з гармонізації українського законодавства, налагодження ефективної взаємодії з третім сектором, сприяння підвищенню його інституційної спроможності та впливу на ухвалення державних рішень;

– сприяння налагодженню громадського контролю за діяльністю ДДІВ, урахування результатів наукових та громадських експертиз;

– розроблення комунікативної стратегії ДДІВ;

– активне використання органами державної влади, відповідальними за гармонізацію законодавства у сфері інтелектуальної власності, у процесі взаємодії із зацікавленими особами програм електронного врядування.

З урахуванням викладених варіантів дій щодо демократизації процесу гармонізації з метою підвищення його ефективності необхідно розробити приблизний механізм гармонізації українського законодавства

у сфері інтелектуальної власності з урахуванням інтересів зацікавлених осіб. До формування державної політики в галузі гармонізації законодавства у сфері інтелектуальної власності треба широко залучити і громадськість та зацікавлені сторони, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади. Важливо, щоб взаємодія органів державної влади, відповідальних за гармонізацію, із зазначеними суб'єктами починалася ще на ранніх етапах підготовки проектів рішень. Тому актуальним є запровадження такої практики, коли органи, що визначають державну політику, декларували б свої наміри у формі системних доповідей – зелених і білих книг – та виносили їх на обговорення. Такий підхід дасть змогу найбільш ефективно задіяти ресурси держави й суспільства для визначення пріоритетів державної політики і розроблення проектів нормативно-правових актів з конкретних питань гармонізації законодавства України у сфері інтелектуальної власності із законодавством ЄС.

Список використаних джерел

1. **Грицяк І. А.** Європеїзація державного управління / І. А. Грицяк // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 38 – 45.
2. **Грицяк І. А.** Правові акти Європейського Союзу в управлінні інтеграційними процесами / І. А. Грицяк // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 359 – 365.
3. **Друзенко Г.** Реформування законодавства України до законодавства Європейського Союзу в контексті підготовки проекту Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС / Г. Друзенко. – Режим доступу : www.clc.org.ua/article_gd_reform_of_apprrox_mech.htm.
4. **Забігайло В.** Пропозиції щодо вдосконалення інституціональної структури співробітництва України та Європейського Союзу (на основі досвіду Французької республіки) / В. Забігайло. – Режим доступу : www.ueplac.kiev.ua/ukr/papers/files/Ostash_institution.pdf.
5. **Забігайло В.** Шлях України до Європейського Союзу: виконання зобов'язань за угодою про партнерство та співробітництво в сфері політико-правової реформи та гармонізації права / В. Забігайло. – Режим доступу : www.ueplac.kiev.ua/ukr/papers/files/pca_ukr.pdf.
6. **Зеркаль О. В.** Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС / О. В. Зеркаль. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/?do=dr&did=4748&sid=comments.
7. **Капіца Ю.** Забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності в Європейському Союзі / Ю. Капіца // Інтелект. капітал. – 2005. – № 4. – С. 3 – 10.
8. **Капіца Ю.** Наближення законодавства України до законодавства ЄС відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною: цілі та методи / Ю. Капіца // Укр. прав. часопис. – 1998. – Спец. вип. 2. – С. 18 – 25.
9. **Капіца Ю.** Напрямки адаптації законодавства України у сфері охорони інтелектуальної власності до законодавства Європейського Союзу / Ю. Капіца // Право України. – 2005. – № 1. – С. 66 – 70.

10. **Кушель Г. Д.** Гармонізація законодавства: досвід держав-членів ЄС і країн східної та центральної Європи / Г. Д. Кушель // Укр. прав. часопис. – 2003. – № 2 (7). – С. 32 – 34.

11. **Лукас Р.** Гармонізація законодавства України до законодавства ЄС та економічна реформа / Р. Лукас // Укр. прав. часопис. – 2003. – № 2(7). – С. 28 – 31.

12. **Петров Р.** Зближення і гармонізація законодавства в праві Європейського Союзу та міжнародному праві / Р. Петров, Т. Кисельова // Правн. часопис Донец. ун-ту. – 2008. – № 2. – С. 29 – 35.

Надійшла до редколегії 25.05.11