СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

БОРТНЯК Катерина Василівна - доцент кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного інституту імені В. І. Вернадського

УДК 342
https://orcid.org/0000-0002-2135-3820
DOI 10.32782/NP.2022.4.32

Стаття присвячена проблемам законодавчого забезпечення реалізації контрольної функції держави в сфері науки. Проведено системний аналіз законодавчих актів в сфері регулювання державно-управлінської діяльності в сфері науки. Розкрито основні особливості законотворчих підходів до регулювання контрольної функції держави в сфері науки. Визначені проблеми законодавчого закріплення форм та способів здійснення контрольно-наглядової діяльності суб'єктами владних повноважень в сфері науки. Запропоновано розширення законодавчого регулювання, зокрема закріплення функцій нагляду та моніторингу в сфері науки.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, сфера науки, контрольна функція, суб'єкти контролю, суб'єкти владних повноважень.

Актуальність теми

Контрольна функція держави завжди має риси імперативного впливу на об'єкти управління та суспільні відносини, які регулюються суб'єктами здійснення контролю. Держава реалізує контроль в процесі впровадження державної політики, а тому він виступає одночасно формою взаємодії, яка забезпечує зворотній зв'язок між суб'єктом та об'єктами управління, а з іншого є елементом загально управлінського процесу. Контрольно-наглядова діяльність держави в сфер науки має низку додаткових специфічних рис, які обумовлені особливостями самого об'єкту управління – наукової та науково-технічної сфери. Тому регулювання контрольно-наглядової діяльності потребує законодавчого закріплення та правової визначеності, оскільки під час її здійснення відбувається імперативний вплив з боку владного суб'єкту на учасників відносин наукової сфери.

Актуалізація проблематики законодавчого забезпечення реалізації контрольно-наглядової функції держави в сфері науки пояснюється і тим, що ця сфера розглядається в якості джерела для підвищення соціально-економічного потенціалу самої держави. Тому засобами контролю держава намагається забезпечити максимальну ефективність функціонування наукової та науково-технічної сфер виявляючи слабкий місця та недоліки державної політики в цій сфері. Для того, щоб контрольно-наглядова діяльність була дієвою та ефективною суб'єкти владних повноважень, які її реалізують повинні отримати необхідний обсяг прав та обов'язків. Це дасть їм змогу в повній мірі реалізовувати власний управлінських потенціал, в тому числі і по відношенню до суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності приватного права, не створюючи ситуацію, яка б характеризувалась як протиправне втручання в діяльність об'єктів, що контролюються.

Ступінь наукової розробки

Питання законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки не набуло необхідного рівня уваги

науковим співтовариством, а тому можна навести лише окремих науковців, які в своїх роботах зачіпали елементи реалізації аналізованого виду діяльності. З поміж цих вчених звертають на себе увагу наступні: О. В. Баранюк, О. В. Кирилюк, І. Є. Словська та ін.

Мета статті

Метою даної статті є аналіз сучасного вітчизняного законодавства, яке забезпечує здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки.

Виклад матеріалу

Законодавче забезпечення публічного управління в сфері науки в Україні відмічається низьким рівнем системності та систематизації. Тривалий час наукова сфера не отримувала належної уваги з боку держави, а державна політика в цій сфері характеризувалась лише декларації цілей та намірів розвитку науки. Держава обмежувалась виданням переважно нормативно-правових актів стратегічного характер, в яких закріплювались цілі та напрямки розвитку наукової сфери. Системність державної політики не була досягнута, а тому законодавче забезпечення характеризувалось фрагментарністю законодавчого забезпечення окремих елементів функції управління. Переважно такими елементами були організаційна та установча функції.

Функція контролю тривалий час не розглядалась державою як потенціал для підвищення ефективності владно-управлінського впливу держави на наукову та наукову-технічку сферу. Однак, після запровадження парадигми good governance в систему державного управління, контрольно-наглядові повноваження держави отримали суттєвого розширення та нового наповнення. Це потребувало відповідного законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки, однак в силу панування галузевого підходу до законотворчості необхідного ефекту досягнуто не було, а контроль на законодавчому рівні визначався як один із напрямків реалізації суб'єктами державного управління їх владних функцій.

Так, відповідно до п.п. 1-2 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» до повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері наукової і науково-технічної діяльності з поміж іншого відносяться: спрямовують і контролюють діяльність наукових установ, що належать до сфери їх управління. Так само ст. 50 закріплюється контрольна функція і за Національним фондом досліджень України в частині фінансування проектів [4]. Така фрагментарна згадка в законодавстві лише демонструє цілісність управлінської діяльності органів державно влади в науковій сфері, але жодним чином не визначає особливостей її реалізації.

Такий формалізм з одного боку не обмежує органи держави у здійсненні контрольно-наглядової діяльності, з іншого навпаки – ускладнює його ефективну реалізацію, оскільки відсутня уніфікація та деталізація такого процесу. Разом з тим, наведена правова конструкція «спрямовують і контролюють діяльність наукових установ, що належать до сфери їх управління», означає, що органи державної влади, які здійснюють управлінську діяльність в науковій сфері наділені повноваженнями із розпорядження об'єктами державної власності. Такий висновок ми робимо виходячи із того, що до сфер управління державних інституцій – прямого імперативного впливу – можуть відноситись установи, які мають державну форму власності. Це дає нам всі підстави звернутись до аналізу положень Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в частині реалізації контролю в науковій сфері за функціонуванням організацій, установ. підприємств державної форми власності, а також в частині управління об'єктами державної власності, в тому числі майном, яке має наукове значення чи є результатом науково-технічної діяльності.

Так, ст. 8 вказаного закону визначає, що об'єкти державної власності за рішенням Кабінету Міністрів України передаються Національній академії наук України, галузевим академіям наук у безстрокове безоплатне користування. Національна академія наук України, галузеві академії наук, яким державне майно передано в безстрокове

безоплатне користування, виконують щодо цього майна функції, передбачені пп. 1, 3-11, 14, 15, 18-38 статті 6 цього Закону, за винятком повноважень, що стосуються утворення господарських структур» [7]. Закон чітко визначає, що Національна академія наук України (далі – НАНУ), здійснює управлінську, а отже й контрольну діяльність щодо об'єктів держаної власності окрім функцій пов'язаних із веденням підприємницької діяльності. Тобто контрольна функція стосується виключно реалізацій повноважень в науково-технічній сфері.

Серед повноважень визначених ст. 6 вказаного вище закону, в контексті контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері для нас представляють пізнавальний інтерес наступні функції та повноваження (окрім кадрових питань):

– прийняття рішень про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності (п. 1 ч. 1 ст. 6);

– затвердження статутів (положень) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських структур та здійснення контролю за їх дотриманням (п. 3 ч. 1 ст. 6);

– проведення моніторингу фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їх управління та вживають заходів до поліпшення їх роботи (п. 7 ч. 1 ст. 6);

– забезпечення проведення щорічних незалежних аудиторських перевірок фінансової звітності державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі (п. 8 ч. 1 ст. 6);

– погодження передачі об'єктів державної власності в комунальну власність, до сфери управління інших органів, уповноважених управляти об'єктами державної власності, господарських структур або в користування НАНУ, галузевим академіям наук, а також передачу об'єктів комунальної власності в державну власність (п. 18 ч. 1 ст. 6);

– забезпечення проведення інвентаризації майна державних підприємств, установ, організацій, господарських структур відповідно до визначеного Кабінетом Міністрів України порядку (п. 25 ч. 1 ст. 6);

– контроль за виконанням орендарями інвестиційних і технічних програм розвитку орендованих об'єктів державної власності, якщо такі передбачені договором оренди (п. 31 ч. 1 ст. 6);

– організація контролю за використанням орендованого державного майна (п. 32 ч. 1 ст. 6) [7].

Наведені вище контрольні повноваження дають змогу зробити низку важливих висновків, які розкривають особливості організаційної та інституційної складових системи забезпечення реалізації контрольно-наглядової функції держави в сфері науки.

По-перше, звертає на себе увагу що НАНУ та галузеві академії наук реалізують управлінську функцію ефективного використання державного майна в наукових-науково-технічних, науково-дослідних та інших цілях спрямованих на досягнення результатів розвитку відповідної сфери. Для цього, їм на безоплатній основі держава надає в користування відповідні об'єкти державної власності делегуючи при цьому реалізацію контрольної функції щодо їх використання. Таким чином, основним об'єктом контролю виступають об'єкти державної власності, а основне функціональне спрямування – забезпечення їх ефективного використання в інтересах науки.

По-друге, в наведеному вище законі визначені окремі форми реалізації контрольної функції, зокрема в частині фінансового та іншого забезпечення використання об'єктів державної власності. Це дає всі підстави говорити про те, що держава в науковій сфері реалізує контроль з поміж іншого у формі: моніторингу, аудиту, інвентаризації (пп. 7, 8, 25 ч. 1 ст. 6). Необхідно зауважити, що такі форми є доволі ефективними не лише в частині фінансового забезпечення науки.

По-третє, суб'єкти владних повноважень в науковій сфері наділені установчими повноваженнями, щодо об'єктів держаної власності (пп. 1, 3 ч. 1 ст. 6). Це означає, що НАНУ та галузеві академії наук реалізуючи діяльність в науковій сфері можуть для цих цілей створювати відповідні установи, організації тощо. визначаючи при цьому їх

статути, і що головне – закріплюючи в них форми та методи реалізації власного контролю за їх діяльністю.

Таким чином, аналіз положень Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в частині реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки на засадах галузевого підходу (в галузі управління об'єктами державної власності), визначаючи загальні засади реалізації управлінської діяльності стосовно відповідних об'єктів, формує певне організаційно-правове підґрунтя для реалізації контрольної функції (функціональний підхід).

Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» закріплює особливості реалізації контрольної функції НАНУ. Так, відповідно до ст. 3 цього закону НАНУ, «здійснюючи повноваження з управління об'єктами майнового комплексу, забезпечує реалізацію прав держави як власника цих об'єктів, пов'язаних з ефективним їх використанням та розпорядженням у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб» [5]. Для цього на НАНУ покладаються зокрема установчі (створення, реорганізація. ліквідація організацій, що перебувають у віданні НАНУ; затвердження їх статутів); кадрові (призначення керівників та відповідальних осіб в таких організаціях); контрольні (у формі обліку майна та контролю за ефективністю його використання) функції.

Власне наведені норми є деталізованою формою законодавчого регулювання процесу управління об'єктами державної власності, визначених в Законі України «Про управління об'єктами державної власності». До речі подібний обсяг функцій, в тому числі і контрольних, відповідно до ст. 4 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» покладається і на національні галузеві академії наук.

Таким чином, ми робимо висновок про те, що законодавець визначає в якості основної пріоритетної форми контрольно-наглядової діяльності НАНУ в науковій сфері контроль ефективності використання державного майна для досягнення цілей наукового, науково-технічного та інноваційного розвитку держави. З точки зору функціонального підходу, така форма стосується в більшій мірі майнових та господарських відносин, які тісно пов'язані із матеріалізацією та капіталізацією результатів наукових пошуків. В той же час аналіз контроль ефективності, як окрема форма управлінського контролю може бути застосована і до інших аспектів здійснення державної політики в науковій сфері.

Поєднання галузевого та функціонального підходу дає можливість підвищувати правову визначеність та детермінує основні елементи здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки, але лише за умови їх синтезованого застосування. Наразі панівним для вітчизняної практики законотворчої діяльності залишається галузевий підхід, а функціональний виконує роль другорядного інструменту забезпечення управлінської керованості об'єктів управління з боку держави.

Тобто законодавець не акцентує увагу на процесі реалізації управлінської функції в цілому, а створює умови для реалізації завдань органу державної влади шляхом покладення на нього відповідного обсягу повноважень. Для реалізації окремих із них приймаються нормативно-правові акти субзаконного рівня. Але в деяких випадках, така реалізація повноважень лише спрощує процес їх конкретного виконання втіленого в діях посадових осіб, однак не забезпечує необхідного ефекту.

Окремі елементи виконання контрольно-наглядових функцій держави в науковій сфері ми находимо також в Порядку проведення державної атестації наукових установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2017 № 540. Цей Порядок визначає механізм проведення державної атестації наукової (науково-дослідної, науково-технологічної, науково-технічної, науково-практичної) установи з метою визначення ефективності її діяльності [3]. Вказані атестації проводяться з поміж

іншого експертними групами, до складу яких входять не лише посадові особи МОН, НАНУ чи національних галузевих академій наук, але й окремі фахівці в конкретних галузях науки.

Але окрім підтвердження можливості та ефективності делегування здійснення контрольної функції в науковій сфері, аналізований Порядок має ще одну цінність – він деталізує одну із форм реалізації такої функції – атестацію. Враховуючи те, що вітчизняне законодавство в сфері регулювання наукової та науково-технічної діяльності, як нами було встановлено в попередніх розділах, має доволі несистемний та фрагментарний характер, наявність вказаного вище Порядку демонструє хоча не взірцеву, але примірну деталізацію контрольно-наглядової діяльності.

Це свідчить про те, що саме Кабінет Міністрів України виступає тим суб'єктом владних повноважень, який закладає загальні засади здійснення контрольно-наглядової діяльності аналізованій сфері, і з поміж іншого – деталізує окремі форми та методи її реалізації. З точки зору законодавчої визначеності ми наголошуємо що даний Порядок вважається нами зразком формалізації процесу практичного здійснення окремих управлінських дій спрямованих на виконання завдань державного контролю в науковій сфері.

Разом з тим, підтверджуючи тезу про галузеве спрямування вітчизняного законодавства, в тому числі в науковій сфері, ми наводимо Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», в якому закріплюються окремі аспекти здійснення контрольно-наглядової діяльності в такій галузі відносин наукової сфери, як трансфер технологій.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» уповноважений орган з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій для виконання покладених на нього завдань з поміж іншого:

– веде реєстр технологій, створених чи придбаних за бюджетні кошти, здійснює облік та контроль за переданими технологіями;

– здійснює контроль за виплатою винагороди авторам за рахунок коштів, одержаних у результаті трансферу технологій в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [1].

Наведені форми контрольної діяльності: ведення реєстру технологій, контроль за їх переданням та контроль за виплатою винагородо – є проявом функціонального підходу, а тому їх закріплення характеризується фрагментарністю. Тобто законодавець лише визначає наявність таких помножень без належної деталізації у який саме спосіб вони мають реалізовуватись. На наше переконання це надзвичайно суттєвий недолік, оскільки держава покладає контроль за здійсненням трансферу технологій, тобто фактичною їх передачею, не встановлюючи при цьому навіть межі та вимоги до його здійснення.

Така деталізація повинна відбуватись не лише шляхом закріплення контрольних функцій за уповноваженим органом з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій у відповідному Положенні про цей орган. Ми наголошуємо на тому, що оскільки існує чітко виражений поєднання галузевого та функціонального підходів в питаннях законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері, то окрім відповідного Положення, форми та методи контролю за трансфером технологій повинні визначатись у відповідному порядку, який розроблятиметься та закріплюватиметься Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» частину контрольно-наглядових повноважень в сфері трансферу технологій держава покладає також на центральні органи виконавчої влади, НАНУ та галузеві академії наук у сфері трансферу технологій, зокрема в частині здійснення контролю:

за передачею майнових прав на технології та їх складові, створені за бюджетні кошти, підприємствам, науковим установам, організаціям та вищим навчальним закладам, які у своїй діяльності будуть використовувати ці технології відповідно до укладеного договору;

за виплатою підприємствами, науковими установами, організаціями та вищими навчальними закладами, які у своїй діяльності будуть використовувати технології та/або їх складові, винагороди авторам технологій та/або їх складових відповідно до укладеного з ними договору та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

за веденням обліку технологій та/або їх складових у складі майна підприємств, наукових установ, організацій та вищих навчальних закладів, яким передані права на технології та/або їх складові, у тому числі нематеріальних активів, які є складовими технологій [1].

Таким чином, держава наділяє відповідні суб'єкти, які реалізують політику в науковій та науково-технічній сферах широкими контрольними повноваженнями в секторі відносин, що стосується трансферу технологій без деталізації форм та методів їх здійснення.

Окрема форма контрольно-наглядової діяльності у вигляді моніторингу закріплена в Законі України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», в ст. 6 якого зазначається, що «з метою забезпечення ефективного управління та своєчасного внесення змін до здійснюваної науково-технічної політики, корегування пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, завдань державних цільових програм, державного замовлення Кабінет Міністрів України організує системний моніторинг реалізації пріоритетних напрямів науки і техніки» [6]. На наш погляд наявність законодавчого закріплення моніторингу, як форми реалізації контрольно-наглядової діяльності в сфері науки є важливим кроком на шляху підвищення ефективності здійснення управління в окресленій сфері в цілому. Натомість наведена вище правова конструкція позбавлена певної визначеності, оскільки вона передбачає лише організацію Кабінетом Міністру України такого моніторингу. без визначення його меж та обсягів, а також суб'єкту фактичного здійснення.

На наше глибоке переконання ст. 6 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» необхідно доповнити частиною другою наступного змісту:

«Здійснення системного моніторингу реалізації пріоритетних напрямів науки і техніки покладається Кабінетом Міністру України на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій залучає до здійснення моніторингу реалізації пріоритетних напрямів науки і техніки Національну академію наук України».

Відповідно існуюча частина друга ст. 6 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» стане часиною третьою.

Таким чином, проведений вище аналіз нормативно-правового забезпечення здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні продемонстрував певні закономірності та недоліки, притаманні сучасному стану реалізації державної політики в науковій сфері в цілому.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище ми повинні зробити наступні висновки.

По-перше, вітчизняне законодавство в контексті забезпечення практичного регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері характеризується фрагментарністю. Це пояснюється пануванням галузевого підходу в законотворчості над функціональним, що концентрує увагу законодавця на регулюванні окремої сфери суспільних відносин, але не забезпечує необхідної правової визначеності в частині виконання конкретних контрольних функцій.

По-друге, несистемність законодавчого забезпечення контрольної функції держави в сфері науки створює потребу для прийняття підзаконних нормативно-правових

актів для деталізації практично реалізації її окремих елементів. Це забезпечується Постановами Кабінету Міністрів України або нормативними актами локального характеру, що можуть видаватись НАНУ. Вони видаються для регулювання окремих форм та напрямків реалізації контролю за діяльністю учасників відносин в сфері науково та науково-технічної діяльності, що входять в сферу їх управління.

По-третє, вимагає більшої уваги законодавче забезпечення таких форм контрольно-наглядової діяльності як моніторинг та власне нагляд з боку суб'єктів владних повноважень. Вони мають системний характер, більш м'який диспозитивний інструментарій та забезпечують постійну увагу з боку держави за дотриманням суб'єктами відносин в науковій та науково-технічній сферах параметрів державної політики.

Таким чином, потребують вирішення завдання систематизації законодавчого забезпечення здійснення контрольно-наглядової діяльності в науковій сфері та розширення форм їх реалізації, що і має стати предметом подальших наукових пошуків.

Література

1. Баранюк О. Методологічні підходи та рекомендації для верховної ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. – Київ: Офіс парламентської реформи в рамках Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. 2019. 53 с.

2. Кирилюк О. В. Зміст парламентського контролю у сфері природокористування й охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. *Право та державне управління*. 2021. № 2. С. 106-115

3. Про затвердження Порядку проведення державної атестації наукових установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.07.2017 № 540. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-2017-%D0%BF#Text

4. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text

5. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу; Закон України від 07.02.2002 № 3065-III. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3065-14#Text

6. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11.07.2001 № 2623-III. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14#Text

7. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#n167

8. Словська І. Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України). *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 4. С. 53-57.

THE CURRENT STATE OF LEGAL ADJUSTING OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF SCIENCE IN UKRAINE

The thesis are devoted to the problems of legal adjusting the implementing of the state's control function in the field of science. It was made the systematic analysis of legislative acts in the sphere of regulation of state-management activities in the sphere of science. Thre were disclosed the main features of law-making approaches to the regulation of the state's control function in the field of science. There were identified the problems of legislative consolidation of the forms and methods of implementation the control and supervisory activities realized by subjects of power in the field of science. It was proposed to expand legal adjusting, in particular, to consolidate the functions of supervision and monitoring in the field of science.

Key words: control and supervision activity, field of science, control function, subjects of control, subjects of power.