

Манжула А. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

WAYS OF IMPROVING OBSERVATION AND CONTROL OF ACTIVITIES OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTIONS IN UKRAINE

У статті здійснено аналіз думок учених у питанні розмежування понять нагляду та контролю. Зроблено висновок про самостійність досліджуваних інститутів, хоча зосереджено увагу й на наявності тісного взаємозв'язку між наглядом та контролем за діяльністю науково-дослідних установ. Запропоновано конкретні шляхи вдосконалення нагляду та контролю за діяльністю науково-дослідних установ в Україні.

Ключові слова: науково-дослідна установа, нагляд, контроль, діяльність, шляхи удосконалення.

В статье проведен анализ мнений ученых в вопросе разграничения понятий надзора и контроля. Сделан вывод о самостоятельности исследуемых институтов, хотя сосредоточено внимание и на наличии тесной взаимосвязи между наблюдением и контролем в деятельности научно-исследовательских учреждений. Предложены конкретные пути совершенствования надзора и контроля в деятельности научно-исследовательских учреждений в Украине.

Ключевые слова: научно-исследовательское учреждение, надзор, контроль, деятельность, пути совершенствования.

The article analyzes the views of scientists on the issue of delimitation of the concepts of supervision and control. It is concluded that the independence of the institutions studied, although focused attention on the close relationship between monitoring and verification activities of research institutions. It proposes concrete ways to improve the supervision and control of activities of research institutions in Ukraine.

Key words: research institution, supervision, control, operation, ways to improve.

Постановка проблеми. Не викликає заперечень думка науковців щодо важливості та проблемності питання про співвідношення понять нагляду та контролю. Оскільки критерії розмежування вказаних термінів не закріплені на законодавчому рівні, а значить знаходять своє відображення лише в науковій полеміці, то можна стверджувати, що такі критерії відсутні, адже носять вірогідний і дискусійний характер. Така недостатня теоретична розробка цих понять, їх співвідношення та системи не сприяє правильному тлумаченню та визначенню, підвищенню ефективності нагляду та контролю. А правильне визначення цих понять є необхідним, оскільки сприяє виключенню як необґрунтованого розширення, так і невиправданого звуження їх змісту [1, с. 145; 2, с. 51]. Тобто в наукових колах жваво ведуться дискусії стосовно необхідності розмежування та співвідношення визначених понять. Однак ці дискусії досі продовжуються й не привели до визначеності в окресленій проблематиці. Указані питання досі залишаються проблемними й невирішеними. Ось чому вважаємо за необхідне навести найбільш розповсюджені позиції вчених стосовно доцільності та способів розмежування контролю та нагляду взагалі. При цьому спробуємо навести власну думку з наявних висловлень.

Стан дослідження. Проблематика нагляду та контролю, зокрема в державному управлінні, багато раз досліджувалася низкою вчених. Зокрема, такими, як В.Б. Авер'янов, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.В. Конопліов, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.В. Новіков, В.П. Петков, О.Ю. Си-

нявська, О.Ф. Скакун, Х.П. Ярмак та інші. Їх наукові доробки є вагомими та концептуальними в указаній галузі наукового пошуку. Проте вони повністю не вирішують дійсних проблем. Так, досі не усталилась єдина позиція стосовно визначення та співвідношення нагляду та контролю. Відсутні наукові розробки питання в частині напрямів удосконалення нагляду та контролю за діяльністю науково-дослідних установ. Викладене вище чітко окреслює актуальність теми дослідження. Мета статті полягає у визначенні основних напрямів удосконалення нагляду та контролю за діяльністю науково-дослідних установ.

Виклад основного матеріалу. Так, одна група науковців не заперечує відсутності чіткого розмежування та співвідношення контролю та нагляду. Однак при цьому вони не вносять своєї лепти в частині обрання позиції, а також щодо того, який термін є ширшим і поглинаючим. Тобто вони вказують на існування залежностей під час реалізації, на тісний зв'язок, важливість і функціональне призначення. Водночас учені ці дві категорії не протиставляють одна одній. Вони вживають їх у взаємозв'язку. Тобто в працях таких учених можна зустріти вживання словосполучення контрольно-наглядові функції або ж контрольно-наглядові органи. Пояснюється така позиція тим, що в окремих випадках майже не є можливим відокремити контрольні функції від наглядових [3, с. 169].

Окремі прихильники позиції стосовно необхідності виділяти контрольно-наглядову діяльність (контрольно-наглядові органи, повноваження) пояснюють свій вибір тим, що органів лише адміні-

стративного нагляду (у чистому вигляді) не існує. Адже в практичній діяльності завжди спостерігається поєднання елементів зовнішнього контролю і нагляду, тому намагатися в кожному конкретному випадку чітко розмежувати те, де саме закінчується нагляд і починається контроль, досить складно [4, с. 58; 2, с. 52]. Розмежувати контроль і нагляд складно, але не є неможливим. А значить такі спроби мають уживатися для внесення ясності в розуміння цих (хоч і подібних, але водночас відмінних) видів діяльності. Таке пролиття світла дозволить краще реалізувати діяльність як із контролю, так із нагляду, а значить повністю забезпечить захист прав, свобод і законних інтересів громадян та людей.

Слушною є думка А.В. Денисової стосовно того, що функціонування сучасного суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце займають контрольно-наглядові. Адже останні є тими спеціальними заходами, котрі вживаються державою заради підтримання нормального життя людей і функціонування державних інститутів. При цьому, на думку вченої, «нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд», що зазначено як у більшості наукових праць, так і в низці нормативно-правових актів, зокрема законодавчого рівня. Хоча сам факт одночасного співіснування в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» та «нагляд» і можна розглядати як формальну підставу для їх ототожнення, але реальне здійснення цих видів діяльності в наш час дає підстави стверджувати про їх відмінності [5, с. 30, 35].

На необхідність розрізнення термінів «контроль» і «нагляд» у своєму дослідженні вказує й О.С. Шморгун. Так, на думку вченого, є помилковим зводити вказані поняття до одного терміна, найчастіше до контролю. При цьому рекомендується під час вирішення окресленої проблематики звертатися до традицій та спадкоємності у праві. Адже останні є запорукою стабільності. У результаті аналізу наявних позицій до трактування названих термінів учений дійшов висновку, що забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в:

- припиненні порушень законів і дисципліни;
- застосуванні заходів із ліквідації причин і умов, які їх породжують;
- відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій;
- покаранні осіб, винних у порушенні законності та дисципліни;
- створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни;
- вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання державної дисципліни.

Усім цим, на думку вченого, забезпечується суворе дотримання законності кожною ланкою державного управління. До того ж кожним його працівником із метою організації чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони та захисту

прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності апарату управління [6, с. 150–151].

Щодо плутанини в термінологічному визначенні діяльності з нагляду та контролю висловився й А.Л. Деркач. На його думку, під час вирішення зазначеного питання доцільно керуватися необхідністю досягнення чіткості, зрозумілості у використанні в законодавстві термінів, забезпечення єдиного, уніфікованого підходу щодо регламентації відповідних питань, а це можливо лише шляхом застосування у законодавстві терміна «контроль» [7, с. 14]. Із висловленою позицією ми погоджуємося не повністю. Так, твердження у частині необхідності досягнення єдності, уніфікованості в розумінні та вживанні термінів контролю та нагляду в нас не викликають жодних заперечень і сумнівів. Цю тезу ми повністю підтримуємо й розділяємо. А от шлях усунення таких суперечностей, вирішення цієї проблематики викликає заперечення. Пояснюємо це тим, що підміна одного явища іншим є помилковою. Адже те, що ми будемо іменувати нагляд контролем, не змінить його сутності. До того ж таке «вирішення» вказаної проблеми призведе до більшої плутанини. Запропоноване вченим вирішення є профанаційним. Так, не варто нівелювати значення та роль нагляду в діяльності того чи іншого суб'єкта державного управління. Водночас не можна ігнорувати існування проблеми розуміння та розмежування контролю та нагляду. Це призводить до змішування, ототожнення, зрощення та нерозрізнення відмінних категорій. Зазначене не є проблемою лише понятійного сприйняття. Масштаби шкоди від такої ситуації значно більші. Адже не розуміючи сутності, не можна правильно реалізувати свої повноваження у межах відповідної діяльності. У цьому разі не можна правильно й у повному обсязі здійснювати нагляд та контроль за діяльністю певних суб'єктів, зокрема науково-дослідних установ. Ось чому, на наше переконання, доречніше було б на законодавчому рівні закріпити визначення контролю та нагляду, суб'єктів і способів їх реалізації. Водночас варто переглянути дійсні нормативно-правові акти, котрі надають тлумачення контролю й нагляду на предмет усунення суперечностей і розбіжностей між ними. Указаний напрям роботи є громіздким і кропітким. Але він є єдиним правильним шляхом усунення багатозначностей і протиріч у трактуванні нагляду та контролю. До того ж необхідність визначення природи та змісту понять «контроль» і «нагляд» має як теоретичне, так і практичне значення. Перше виражається в контексті розвитку теоретичних концепцій і вдосконалення чинного законодавства, а друге – у досягненні ефективності діяльності окремих об'єктів, зокрема науково-дослідних установ, забезпеченні законності виникнення, зміни та припинення правовідносин у певній галузі [8, с. 85].

Таким чином, можна підсумувати, що контроль і нагляд є самостійними інститутами, хоча і тісно пов'язаними між собою. Тому нормативна регламентація здійснення контролю та нагляду потребує нагального оновлення. Така потреба продиктована необхідністю чіткого визначення понять «контроль»

і «нагляд», що дозволить уявити зміст, відмінності, а значить не підміняти одне одним.

У форматі цієї статті ми свідомо обмежимося лише висвітленням розбіжностей нагляду від контролю за діяльністю науково-дослідних установ, а також визначимо основні напрями їх удосконалення.

Уважаємо не доречним пропонувати шляхи вдосконалення контролю й нагляду за діяльністю науково-дослідних установ, не звернувшись попередньо до власне способів реалізації таких різновидів діяльності уповноважених суб'єктів. При цьому слід зазначити, що в Україні не існує (а значить і не ведеться) Єдиного реєстру науково-дослідних установ України. Так, згідно з положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 № 380, у нашій державі ведеться Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави [9]. Однак не всі науково-дослідні установи функціонують за підтримки держави, а значить цей реєстр не відображає повну картину про дійсні науково-дослідні установи в Україні в цілому. До того ж названий Державний реєстр містить не тільки перелік науково-дослідних установ, а й вищих навчальних закладів III–IV рівня акредитації усіх форм власності, котрі не є науково-дослідними установами. Указана ситуація негативним чином відображається на діяльності з контролю й нагляду за функціонуванням названих установ. Це зумовлюється відсутністю чіткої регламентації, а значить визначеності того, які установи є науково-дослідними. Тобто не до кінця визначений об'єкт контролю чи-то нагляду. По-друге, не завжди зрозуміло, які органи уповноважені здійснювати контроль чи нагляд за тими чи іншими науково-дослідними установами. Такий стан справ не може, по-перше, позитивно відображатися на реалізації контролю й нагляду за діяльністю науково-дослідних установ, по-друге, забезпечувати ефективність такої діяльності, і, по-третє, сприяти повноцінному захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та людей.

Через велику кількість органів контролю, котрі наділені низкою повноважень, ми обмежимося наведенням основних напрямів здійснення контролю за діяльністю науково-дослідних установ і характерних для них способів контролю.

Аналіз низки нормативно-правових актів (як законних, так і підзаконних) дозволив нам виділити такі напрями контролю за діяльністю науково-дослідних установ:

1) за обсягом та якістю здійснення наукової або науково-технічної діяльності:

- проведення державної атестації науково-дослідних (науково-технічних) установ;
- оцінка результативності наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності;
- проведення наукової чи науково-технічної експертизи;
- оцінка розвитку діяльності наукової установи;
- проведення акредитації закладів, зокрема на право проведення наукової та науково-технічної експертизи;

– проведення комплексних перевірок діяльності науково-дослідних установ, які повністю або частково фінансуються за рахунок державного бюджету;

– здійснення державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій;

– включення до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, та включення з нього;

– надання і позбавлення статусу національного наукового центру;

– здійснення контролю за виконанням науково-дослідними установами державних цільових і галузевих програм;

2) за кадровим забезпеченням науково-дослідних установ:

– призначення виборів членів до окремих підрозділів, органів;

– порушення перед Кабінетом Міністрів України питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію науково-дослідних установ, тимчасових наукових колективів;

– затвердження керівників науково-дослідних установ чи їх підрозділів, заступників;

– здійснення контролю за дотриманням статутів (положень) науково-дослідних установ;

– проведення атестації наукових працівників науково-дослідних установ;

– проведення акредитації фізичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи;

– здійснення контролю за вжиттям заходів щодо підвищення кваліфікації наукових працівників;

– перевірка факту створення умов для творчої та продуктивної праці вчених;

3) за раціональністю використання фінансових і матеріально-технічних ресурсів:

– здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю;

– здійснення контролю за збереженням державного майна;

– здійснення контролю за ефективним використанням матеріальних і фінансових ресурсів;

– здійснення контролю за веденням у наукових установах бухгалтерського обліку;

– перевірка раціональності й обсягів використання грантів, грошових допомог, коштів із державного чи місцевого бюджетів, на виконання цільових і галузевих програм;

– перевірка звітів про використання коштів, виділених із державного бюджету;

– перевірка фінансової та статистичної звітності;

– проведення інвентаризацій, ревізій, зустрічних перевірок документації тощо;

– облік об'єктів майнового комплексу науково-дослідних установ;

– надання дозволів на продаж майна, на укладення договорів оренди майна, що облікується на балансах науково-дослідних установ, тощо [9; 10].

Стосовно нагляду за діяльністю науково-дослідних установ, то він реалізується за такими основними напрями, як:

1) нагляд за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки та цивільного захисту науково-дослідними установами:

- проведення огляду територій або приміщень, які використовуються для провадження науково-дослідної діяльності;

- проведення огляду документів чи предметів;

- одержання від посадових осіб науково-дослідних установ пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час перевірки;

- погодження національних стандартів, стандартів організацій, норм, правил, технічних умов, інших нормативно-технічних документів, що стосуються забезпечення пожежної безпеки;

2) нагляд за забезпеченням санітарного та епідемічного благополуччя:

- проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи;

- проведення гігієнічної регламентації небезпечних факторів і видача дозволів на їх використання;

- погодження норм проектування, розроблення, виготовлення та використання нових технологій, механізмів, устаткування, інших засобів діяльності науково-дослідних установ;

- перевірка відповідності умов праці та відпочинку санітарним нормам;

- здійснення нагляду за дотриманням санітарного законодавства;

- проведення санітарних та епідеміологічних розслідувань;

- здійснення державного санітарно-епідеміологічного нормування;

- видання передбачених законодавством висновків та дозволів;

3) нагляд за забезпеченням охорони праці:

- проведення експертизи проектів будівництва на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці;

- видача або анулювання дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

- проведення експертизи проектної та іншої документації на виготовлення і впровадження нових технологій і засобів виробництва, засобів колективного й індивідуального захисту;

- проведення оглядів робочих місць;

- одержання від роботодавця і посадових осіб науково-дослідних установ письмових або усних пояснень, висновків експертних обстежень, аудитів, матеріалів та інформації з відповідних питань, звітів

про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства та вжиті заходи щодо їх усунення;

- надсилання роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаний посаді;

- передання матеріалів відповідним органам для притягнення окремих посадових осіб до відповідальності згідно із законом тощо;

4) нагляд у сфері координації фундаментальних досліджень:

- виконання функцій наглядової ради Державного фонду фундаментальних досліджень та інше [11; 12].

Висновки. Отже, контроль і нагляд за діяльністю науково-дослідних установ є обов'язковими передумовами забезпечення її ефективності. Причому вони реалізуються за різними напрямками функціонування науково-дослідних установ. Однак існує чимало факторів, котрі ускладнюють реалізацію контролю й нагляду в зазначеному напрямі. Тому потрібно вживати заходів, спрямованих на усунення чи нейтралізацію вказаних факторів. Тому вважаємо актуальним і доречним навести приклади напрямів удосконалення контролю та нагляду за діяльністю науково-дослідних установ.

Насамперед необхідно прийняти Закон України «Про науково-дослідні установи України», у якому б окрема глава була присвячена засадам і особливостям здійснення контролю й нагляду за діяльністю науково-дослідних установ.

Наступним кроком має бути впорядкування всіх нормативно-правових актів, що регулюють сферу здійснення контролю й нагляду. Це стосується необхідності усунення суперечностей щодо трактування та розрізнення контролю й нагляду. Ці питання мають бути уніфікованими в усіх правових актах.

Значно б полегшило здійснення контролю та нагляду за діяльністю науково-дослідних установ створення та ведення Єдиного державного реєстру науково-дослідних установ України.

Потрібно на законодавчому рівні надати вичерпний перелік органів, уповноважених здійснювати контроль та нагляд за діяльністю науково-дослідних установ. Це дозволить раціоналізувати діяльність як контролювальних і наглядових органів, так і науково-дослідних установ. Оскільки чимало контролювальних і наглядових органів дублюють функції одне одного. Так, багато затрат на їх функціонування (переважно з державного чи місцевого бюджету) є необґрунтованими. До того ж збільшується кількість і тривалість перевірок, які проводяться в науково-дослідних установах, що не може не позначатися на якості й ефективності діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. Адміністративне право і процес. 2013. № 2 (4). С. 30–37.
2. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2010. 252 с.
3. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : [учеб. пособие]. Москва: Изд-во РУДН, 2002. 190 с.
4. Головкин О.В. Співвідношення понять контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього середовища. Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. 2011. Випуск 578. С. 51–55.
5. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. Адміністративне право і процес. 2013. № 2 (4). С. 30–37.
6. Шморгун О.С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Київ: Міжвід. наук.-дослід. центр з проблеми боротьби з орг. злочинністю, 2008. № 19. С. 145–151.
7. Деркач А.Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 213 с.
8. Воронін Я.Г. Сутність і значення нагляду в сфері функціонування об'єктів нафтогазового комплексу України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Випуск 1. Том 2. С. 83–89.
9. Про затвердження Положення про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави : постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 № 380. Офіційний вісник України. 2001. № 17. Стор. 140. Стаття 751. Код акту 18546/2001.
10. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № № 848-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20171011>
11. Про утворення Міжвідомчої ради з координації фундаментальних досліджень: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 № 164. Офіційний вісник України. 2001. № 8. Стор. 61. Стаття 326. Код акту 17897/2001.
12. Кодекс законів про працю України: закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.