

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

БОРТНЯК КАТЕРИНА ВАСИЛІВНА

УДК 001.3:351.854.078.3](477)(02)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-
НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

К. Бортняк
Бортняк К. В.



Тернопіль - 2025

АНОТАЦІЯ

Бортняк К. В. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2025.

Дисертаційне дослідження є першим системним ґрунтовним та всебічним дослідженням теоретичних та практичних аспектів адміністративно-правових засад реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. Структура роботи побудована таким чином, щоби дати максимально повне та точне уявлення щодо змісту контрольної функції держави з урахуванням особливостей науково-технічної сфери, як самостійного об'єкту державного управління. В роботі відображено логічна структура наукового пізнання сутності контрольної функції держави саме в контексті управління сферою науки та відповідними науковими, науково-технічними й іншими установами, організаціями, інституціями, розкриття її особливостей, структурної будови та змістовного наповнення різних форм та методів контрольно-наглядової діяльності держави.

Для цього в роботі приділено достатньо уваги обґрунтуванню предметних меж дослідження, а також набору інструментів та методів наукового пізнання, які покликані максимально та всебічно розкрити сутність та зміст адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки, в тому числі шляхом системного аналізу положень чинного законодавства України.

Основною метою в роботі проголошується пошук нових шляхів розвитку системи забезпечення та практичних аспектів реалізації адміністративно-правових засад контрольно-наглядової функції держави та розробка практичних рекомендацій щодо впровадження дієвих механізмів її здійснення в сфері науки.

Здійснено теоретичне осмислення контролю та нагляду в сфері науки, в якості окремих функцій держави, через призму сучасного наукового дискурсу. Доведено існування різних теоретичних підходів та поглядів сучасних вчених щодо розмежування контрольної, наглядової, моніторингової та інших форм діяльності держави, спрямованих на досягнення цілей, які охоплюються класичним елементом управлінської діяльності у формі контролю в сфері науки. Здійснено теоретико-методологічні пошуки підходів щодо визначення механізму реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Проведено ретроспективне дослідження оптимальних форм, методів, способів та інструментарію відповідної діяльності державних органів у сфері науки. Здійснено оцінку перспектив розвитку вітчизняної науки адміністративного права та державного управління в контекст доктринального оформлення концепції відносин у реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

Проведено аналіз історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. Розроблено та представлено авторську періодизацію еволюції доктрини державного контролю в сфері науки. Виокремлено шість відповідних періодів, кожен із яких має системоутворююче значення для формування концепції державно-наглядової діяльності в науковій сфері. Кожен етап виділено з урахуванням тенденцій та трендів формування та законодавчого закріплення форм і методів державного регулювання й управління у науковій і науково-технічній діяльності з визначенням системної побудови контрольної функції а особливостей її реалізації.

Досліджено методологічний інструментарій пізнання сутності контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки. Сформовано загальну для активного користування сукупність методів дослідження контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері, які диверсифіковані на певні групи: філософсько-управлінські методи; загальнонаукові методи; управлінсько-правові методи.

Розкрито сутність і значення державної політики в сфері науки. Запропоноване авторське визначення державної політики в сфері науки як систематичної, прогностичної управлінсько-організаційної й установчої діяльності держави, що реалізується через відповідні органи та інституції і спрямовується на формування правового, інституційного, організаційного й інших видів забезпечення ефективного розвитку наукової сфери, відносин суб'єктів наукової діяльності з метою забезпечення потреб суспільства в самореалізації інтелектуального, людського капіталу та потреб держави у високоякісних і корисних наукових рішеннях, здатних підвищити рівень економічної та господарсько-виробничої конкурентоздатності держави шляхом активного впровадження відповідних конкурентних переваг у формі інновацій.

Доведено, що контроль-наглядова діяльність держави спрямовується головним чином саме на процес розподілення та використання ресурсів у науковій сфері, а тому і державна політика у цій сфері має відповідати вимогам утилітарності, прагматичності, раціональності. Розроблено структуру засобів реалізації державної політики в сфері науки.

Визначені особливості реалізації адміністративно-правових засад контроль-наглядових функцій держави в сфері науки. Доведено панування формального підходу до організації контрольної діяльності щодо визначення достатності й цільового використання коштів на утримання державних наукових і науково-дослідних установ. Визначені перспективи подальших реформ системи державного управління в сфері науки з метою підвищення якості та утилітарності контрольної функції держави. Потребує значного удосконалення контроль за процесом виконання державних програм розвитку наукової сфери та окремих прикладних галузей науки, а також використання державних ресурсів, які спрямовують на підтримку, стимулювання наукових пошуків інноваційної діяльності тощо.

Розроблено авторську модель цілепокладання в частині реалізації контроль-наглядової діяльності держави в сфері науки. Побудовано ієрархію цілей реалізації

контролю з урахуванням диверсифікації рівнів його здійснення та інституційного забезпечення. Цілі вказаної політики потрібно спрямовувати на вирішення завдань розвитку об'єкта управління, який було перевірено в межах компетенції безпосередньо того органу державної влади, який такий контроль реалізовував.

Здійснено аналіз вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Зроблено висновки щодо фрагментарності функціональної складової його здійснення, що не охоплює всі сфери та рівні реалізації державної політики в означеній сфері. Розкрито відсутність системності в частині визначення об'єкта й періодичності реалізації контрольних заходів. Визначено напрями подолання існуючих проблем, зокрема в частині пошуку потенціалу здійснення моніторингу розвитку наукової сфери в режимі реального часу.

У роботі велику увагу присвячено проблематиці сучасного стану організаційної моделі здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. Доведено, що вона уявляється комплексним баченням усієї системи контрольно-наглядової діяльності органів державної влади в науковій сфері. Органи, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, систематизовано за двома рівнями ієрархії: перший рівень (утворюють Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України); другий рівень (утворюють Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України, галузеві національні академії наук, Національний фонд досліджень України).

Окреме місце в дисертаційному дослідженні посідає аналіз функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. Встановлено загальний тренд до відокремлення функції контролю від функції нагляду. Що стосується інших форм контрольно-наглядової діяльності, які охоплюють функції органів виконавчої влади в науковій сфері, то звертає на себе увагу низький рівень застосування моніторингових та прогностично-аналітичних засобів контролю. Що стосується предметної сфери контрольних заходів, то вона

концентрується навколо використання фінансових ресурсів у науковій і науково-технічній сферах, а також діяльності окремих наукових установ.

Аналіз фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні розкриває низький рівень ефективності його законодавчого закріплення та предметної деталізації. Доведено, що законодавець не приділяє належної уваги проблемам фінансового забезпечення практичного здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, що суттєво впливає на ефективність його здійснення та релевантність отриманих результатів. Таким чином потребує вирішення проблема встановлення зворотного зв'язку в контексті реалізації контрольної функції між суб'єктом та об'єктом управління.

З поміж іншого, в роботі приділяється увага і дослідженню адміністративно-правових засад інституційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Обґрунтовується логіка побудови системи контролюючих органів в такий спосіб, за якого відбудеться функціональне поєднання органів, уповноважених на реалізацію державної політики в сфері науки, та органів державного фінансового контролю. В такий спосіб досягатиметься максимальне охоплення предметної сфери контрольної діяльності, а отже і підвищуватиметься релевантність отриманих за результатами контролю даних щодо реального стану об'єкту управління.

Окрему увагу в дисертаційному дослідженні приділено проблематиці використання потенціалу ліцензування як інструменту посилення контрольно-наглядової спроможності держави в сфері науки. Зокрема для цього розроблено доповнення до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» в частині розширення ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності. Натомість автором обґрунтовується необхідність і скорочення окремих напрямків ліцензування, зокрема щодо підготовки наукових кадрів.

Широка увага в дисертаційному дослідженні була спрямована на дослідження взаємодії держави та недержавного сектору й інститутів громадянського суспільства в контрольно-наглядовій діяльності в сфері науки. Зокрема пропонується

розширення доступу громадськості до практичних контрольних заходів, а також участі в аналітичному супроводі результатів отриманих від здійснення контролю в окремих секторах наукової сфери. Розкривається необхідність використання потенціалу, який містить в собі громадянське суспільство через синтезований ефект від поєднання інтелектуального, людського й соціального капіталу під час практичного здійснення складних контрольних заходів, зокрема під час оцінки самої сутності та повноти реалізації державної політики в сфері науки. Доведена необхідність розширення повноважень громадських рад при Національній академії наук України та національних галузевих академіях наук таким чином, щоб перетворити їх на необхідний драйвер кооперацій між приватним сектором, державою та науковою спільнотою.

Окремо в роботі автор піднімає питання оцінки впливу результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. Для цього розроблено матрицю відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери. Вона формується шляхом визначення по горизонталі предметних питань, що підлягають контролю; по вертикалі – тих інструментів правового регулювання, які закріплено в законодавстві. Оцінювання відбувається щодо кожної предметної сфери та кожного окремого засобу її регулювання. Пропонується запровадити синтетичне експертне оцінювання, як аналітично-прогностичний інструмент оцінки перспектив розвитку об'єкту контролю після отримання відповідних результатів його здійснення. Обробка результатів експертного оцінювання пропонується шляхом застосування показника середнього значення експертних оцінок або точкового прогнозу, який дасть змогу визначити місце об'єкту контролю в системі координат з подальшою розробкою відповідної стратегії розвитку виходячи з результатів отриманих під час реалізації контрольно-наглядових заходів.

Досягнення результатів дослідження було б неможливе без вивчення закордонного досвіду реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері

науки. Системний аналіз закріплення контрольної функції держави в сфері науки законодавстві таких країн як США, Швеція, Франція, Німеччина, Фінляндія тощо дало можливість здійснити пошук найбільш прогресивних напрямків підвищення ефективності та дієвості вітчизняного інституційного та організаційного забезпечення контролю в сфері науки.

Трансформація інституційного забезпечення реалізації нагляду та контролю у сфері науки в Україні стала можливою за рахунок приділення в роботі уваги пошуку найбільш оптимального поєднання суб'єктів контрольної діяльності на всіх рівнях функціональної взаємозалежності під час реалізації окремих контрольних, наглядових, моніторингових та спостережних заходів. Доведена необхідність створення синтетичних інституцій, які формувались би залученням фахівців Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України, Держаудитслужби та Рахункової палати й реалізували свою діяльність через механізм робочої групи.

З поміж іншого, в роботі приділяється увага і питанням застосування адаптивного та проєктного управління контрольними функціями держави в сфері науки. Розроблено та обґрунтовано необхідність запровадження стандартів проєктного управління на засадах методології GSCPS – Good State Control Practice In Science, сутність якого полягатиме в тому, що органи контролю здійснюють низку заходів з оцінювання, моніторингу, перевірки відповідності, які ґрунтуватимуться на принципах достатності владного впливу для реалізації конкретної управлінської функції; економічної обґрунтованості й раціональності владного впливу (контрольних заходів) тощо.

Окрема увага приділена пошукам нових форм залучення громадськості до реалізації контрольної функції держави в сфері науки. Зокрема запропоновано створити додатковий елемент системного управління розвитком сфери науки за ширшого залучення громадськості при безпосередній оцінці результатів контрольних

наглядних заходів. Це дасть змогу поєднати контрольно-наглядіві, інформаційно-аналітичні та консалтингові функції.

В цілому, в роботі запропоновані не лише конкретні зміни в законодавство, в контекст реалізації контрольно-наглядової функції держави в сфері науки, але і визначені основні перспективи вдосконалення застосування окремих інструментів, форм та методів контролю по відношенню до різних об'єктів управління. Зокрема розширюється саме розуміння та функціональне наповнення адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. Зроблено пошук найбільш ефективних механізмів реалізації контролю, як особливої управлінської функції під час реалізації державної політики в сфері науки.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, функція контролю в сфері науки, моніторинг, контроль, нагляд, спостереження, державна політика в сфері науки, державний контроль в науковій сфері, наукові установи, прогностичні методи, інформаційно-аналітичне забезпечення, інституційна складова.

SUMMURY

Bortnyak K. V. Administrative and legal principles of supervisory and oversight activities in the sphere of science. – *Qualification scientific work in the form of a manuscript.*

The dissertation on obtaining the scientific degree of the Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – West Ukrainian National University, Ternopil 2025.

The dissertation research represents the first comprehensive and systematic study of the theoretical and practical aspects of the implementation of state supervisory and control activities in the field of science. The structure of the work is designed to provide a complete and accurate understanding of the content of the state's control function, taking into account the peculiarities of the scientific and technical sphere as an independent object of state management. The study presents a logical framework for scientific inquiry into the

essence of the state's control function in the context of managing the scientific sphere, as well as related scientific, technical, and other institutions, organizations, and entities. It examines the unique characteristics, structural composition, and substantive features of various forms and methods of state supervisory and control activities.

To achieve this, the dissertation devotes considerable attention to substantiating the scope of the study, as well as the tools and methods of scientific analysis aimed at thoroughly uncovering the essence and content of state supervisory and control activities in the field of science. This includes a systematic analysis of the provisions of current Ukrainian legislation. The primary objective of the work is to explore new avenues for developing the system and practical aspects of implementing the state's supervisory and control function and to propose practical recommendations for introducing effective mechanisms for its application in the field of science.

Theoretical understanding of control and supervision in the field of science has been conducted, viewing these as distinct state functions through the prism of contemporary scientific discourse. The existence of various theoretical approaches and perspectives of modern scholars regarding the distinction between control, supervision, monitoring, and other forms of state activity aimed at achieving the objectives of the classical management function in the form of control in the field of science has been demonstrated. Theoretical and methodological exploration of approaches to defining the mechanism for implementing state supervisory and control activities in the scientific sphere has been carried out. A retrospective study of the optimal forms, methods, techniques, and tools for such activities by state bodies in the field of science has been conducted. The prospects for the development of domestic science governance have been assessed in the context of doctrinal formalization of the concept of relationships in implementing state supervisory and control activities in the scientific field. The dissertation also examines the historical and legal development of supervisory and control activities in science. An author's periodization of the evolution of the state control doctrine in the scientific sphere is proposed, identifying six key periods, each significant for shaping the concept of state

supervisory activities in science. These periods are distinguished based on trends and developments in the formation and legislative consolidation of forms and methods of state regulation and governance in scientific and technical activities, including the structural design of the control function and its implementation.

The methodological toolkit for understanding the essence of state supervisory and control activities in science has been examined. A comprehensive set of research methods for studying state supervisory and control activities in the scientific sphere has been formed, categorized into specific groups: philosophical-administrative methods, general scientific methods, and administrative-legal methods

The essence and significance of state policy in the field of science have been revealed. An authorial definition of state policy in science is proposed, characterizing it as a systematic, predictive, managerial-organizational, and regulatory activity of the state, implemented through relevant bodies and institutions. This policy is aimed at forming legal, institutional, organizational, and other frameworks for the effective development of the scientific sphere and the relationships between scientific actors to meet society's needs for intellectual and human capital self-realization and the state's needs for high-quality and useful scientific solutions. These solutions are intended to enhance the state's economic and industrial competitiveness through the active implementation of competitive advantages in the form of innovations. It has been proven that the state's supervisory and control activities are primarily directed at the distribution and use of resources in the scientific field. Consequently, state policy in this area must meet the criteria of utility, pragmatism, and rationality. A structure for implementing state policy in science has been developed.

The unique features of implementing the state's supervisory and control functions in the scientific field have been identified. The dominance of a formal approach to organizing control activities, particularly in determining the adequacy and targeted use of funds for maintaining state scientific and research institutions, has been demonstrated. Prospects for further reforms in the science governance system have been defined to improve the quality

and utility of the state's control function. Significant improvements are required in monitoring the implementation of state programs for the development of the scientific field and specific applied areas of science, as well as in the utilization of state resources allocated for supporting and stimulating scientific research and innovative activities.

An authorial goal-setting model for the implementation of state supervisory and control activities in the field of science has been developed. A hierarchy of control objectives has been constructed, considering the diversification of implementation levels and institutional support. The objectives of this policy should focus on addressing the developmental tasks of the management object that was inspected within the competence of the specific state authority conducting such control.

An analysis of Ukrainian legislation concerning the provision of supervisory and control activities in the scientific field has been conducted. Conclusions highlight the fragmented functionality of its implementation, failing to cover all spheres and levels of state policy realization in this area. The absence of systematicity in defining the objects and periodicity of control measures has been revealed. Directions for overcoming existing problems have been identified, particularly in exploring the potential for real-time monitoring of the development of the scientific field.

The study devotes significant attention to the current state of the organizational model for implementing supervisory and control activities in the scientific field in Ukraine. It has been demonstrated that this model represents a comprehensive vision of the entire system of supervisory and control activities conducted by state authorities in the scientific field. The bodies performing supervisory and control activities in science have been categorized into two hierarchical levels: First level: Comprised of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine; Second level: Includes the Ministry of Education and Science (MES), the National Academy of Sciences of Ukraine (NASU), branch national academies of sciences, and the National Research Foundation of Ukraine.

A distinct section of the dissertation is dedicated to analyzing the functional support of supervisory and control activities in the scientific field in Ukraine. It has been

established that there is a general trend toward separating the functions of control from those of supervision. Regarding other forms of supervisory and control activities that encompass the functions of executive authorities in the scientific field, the study notes a low level of application of monitoring and prognostic-analytical tools. The subject area of control measures is primarily focused on the use of financial resources in scientific and technical fields, as well as the activities of specific scientific institutions.

The analysis of financial support for supervisory and control activities in the field of science in Ukraine reveals a low level of efficiency in its legislative framework and lack of detailed regulation. It has been demonstrated that legislators do not give adequate attention to the financial aspects of practically implementing supervisory and control activities in the scientific field, which significantly affects the efficiency of their execution and the relevance of the results obtained. This highlights the need to address the issue of establishing feedback mechanisms within the context of implementing control functions between the management entity and the object.

Additionally, the dissertation explores the institutional support for supervisory and control activities in the scientific field. The logic of constructing a system of control bodies is substantiated in a way that integrates institutions authorized to implement state policy in science with those responsible for state financial control. This integration ensures broader coverage of the subject matter of control activities and improves the relevance of the data obtained from control measures regarding the actual state of the management object.

A distinct focus in the dissertation research is placed on the use of licensing potential as a tool to strengthen the state's supervisory and control capabilities in the field of science. Specifically, amendments to the Law of Ukraine «On Scientific and Scientific-Technical Activities» are proposed to expand licensing to certain types of scientific and technical activities. At the same time, the author justifies the need to reduce certain areas of licensing, such as those related to the preparation of scientific personnel.

Significant attention in the dissertation is dedicated to the interaction between the state, the non-state sector, and civil society institutions in supervisory and control activities

in the scientific field. In particular, the study proposes increasing public access to practical control measures and involvement in the analytical support of results obtained from control activities in specific sectors of the scientific sphere. The potential of civil society is emphasized as a synthesis of intellectual, human, and social capital, which can be effectively harnessed during complex control activities, including evaluating the essence and completeness of state policy implementation in the field of science. The necessity of expanding the powers of public councils under the National Academy of Sciences of Ukraine (NASU) and sectoral national academies is substantiated to transform them into key drivers of cooperation between the private sector, the state, and the scientific community.

The dissertation also addresses the issue of assessing the impact of supervisory and control activities on the competitiveness of science. For this purpose, a matrix of compliance and adequacy of legal regulation mechanisms to the real conditions of the scientific sphere is developed. The matrix is constructed by defining, horizontally, the subject matters subject to control and, vertically, the legal regulation tools enshrined in legislation. Evaluation occurs for each subject area and every specific regulatory tool.

The study suggests introducing synthetic expert evaluation as an analytical and predictive tool to assess the development prospects of the control object following the results of supervisory activities. The processing of expert evaluation results is proposed through the use of an average expert assessment metric or a point forecast. This approach will help determine the position of the control object within a system of coordinates and facilitate the development of a corresponding development strategy based on the results obtained during the implementation of supervisory measures.

Achieving the research results would have been impossible without studying international experiences in implementing state supervisory and control functions in the field of science. A systematic analysis of the enshrinement of state control functions in the legislation of countries such as the USA, Sweden, France, Germany, Finland, and others has enabled the identification of the most progressive directions for enhancing the

effectiveness and efficiency of Ukraine's institutional and organizational support for control in the scientific sphere.

The transformation of institutional support for oversight and control in the field of science in Ukraine has been facilitated by the study's focus on identifying the optimal combination of control activity actors at all levels of functional interdependence during the implementation of specific control, supervisory, monitoring, and observational measures. The necessity of creating synthetic institutions, composed of specialists from the Ministry of Education and Science (MES), the National Academy of Sciences of Ukraine (NASU), the State Audit Service, and the Accounting Chamber, has been substantiated. These institutions would operate through the mechanism of working groups.

Additionally, the dissertation addresses the application of adaptive and project-based management for the state's supervisory and control functions in science. The necessity of introducing project management standards based on the GSCPS methodology (Good State Control Practice In Science) has been developed and justified. This methodology emphasizes that control bodies should conduct a series of activities, including evaluation, monitoring, and compliance checks, based on principles such as: sufficiency of authoritative influence to fulfill specific management functions; economic justification and rationality of authoritative measures (control activities). This approach aims to ensure more effective and efficient implementation of supervisory and control activities in the scientific field.

Special attention is devoted to exploring new ways of engaging the public in implementing the state's control function in the field of science. It is proposed to create an additional element of systemic management for the development of the scientific sphere by expanding public involvement in directly evaluating the outcomes of supervisory activities. This approach would integrate supervisory, informational-analytical, and consulting functions.

Overall, the dissertation proposes not only specific legislative changes concerning the implementation of the state's supervisory function in science but also identifies key

prospects for improving the application of individual tools, forms, and methods of control for various management objects. In particular, it expands the understanding and functional content of state supervisory and control activities in science. Efforts are made to identify the most effective mechanisms for implementing control as a distinctive managerial function within the framework of state policy in the scientific sphere.

Keywords: supervisory and control activities, control function in science, monitoring, supervision, state policy in science, scientific institutions, prognostic methods, information-analytical support, institutional framework.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Бортняк К. В. Адміністративно-правові засади контрольної-наглядової діяльності в сфері науки: монографія. Київ: Саміт-Книга, 2024. 240 с.

2. Bortniak K., Merdova O., Tsomra V., Daraganova N., & Mykhailov R. Experience of administrative and legal support for control and supervision. *Amazonia Investiga*. 2023. № 12 (63). P. 289-298. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.63.03.27>. Включено до міжнародної наукометричної бази *Web of Science*. (1 др. арк., особисто автору - 0,2 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 293-296 у частині дослідження, яке присвячено аналізу досвіду країн ЄС щодо адміністративно-правових механізмів нагляду та контролю).

3. Zlyvko S. V., Bortniak V. A., Bortniak K. V., Storozhuk I. P., & Holobutovsky R. Z. Administrative reforms in Eastern Europe: A comparative legal analysis. *Cuestiones Políticas*. 2021. № 39 (69). P. 814-831. URL: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.50>. Включено до міжнародної наукометричної бази *Web of Science*. (0,83 др. арк., особисто автору – 0,17 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 819-821 у

частині статті, яка присвячена дослідженню процесу впровадження адміністративних реформ у Східній Європі).

4. Komnatnyi S. O., Buha H. S., Fedorova A. M., Horovyi V. M., & Bortniak K.V. The role of civil society institutions in ensuring social control over political processes. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2021. № 12 (34). P. 341-360. URL: <https://doi.org/10.46925//rdluz.34.20>. Включено до міжнародної наукометричної бази *Web of Science*. (1 др. арк., особисто автору - 0,2 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 348-351 у частині дослідження, яке присвячено аналізу громадянського суспільства, яке відіграє роль ефективних інститутів соціального контролю).

5. Бортняк К. В. Розширення участі громадськості в процесі здійснення нагляду та контролю в сфері науки. *Наше Право*. 2024. № 3. С. 283-291. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2024-3/NP_2024_3_283.pdf. (0,7 др. арк.).

6. Добрянська Н. В., Петков С. В., Бортняк В. А., Бортняк К. В. Трансформація управлінських структур держави під впливом інформаційного суспільства: досвід для України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 746-748. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/181.pdf. (0,4 др. арк., особисто автору – 0,85 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 746-747 у частині дослідження, яке присвячено аспектам підвищення якості послуг та посилення довіри до владних структур з боку населення і бізнесу в Україні).

7. Бортняк К. В. Особливості реалізації контрольно-наглядової функції держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2023. Вип. 36. С. 341-348. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/834>. (0,95 др. арк.).

8. Петков С. В, Бортняк В. А., Бортняк К. В. Державна служба в Україні: напрями розвитку в контексті європеїзації. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2 С. 393-397. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/2_2023/part_2/58.pdf. (0,45 др. арк., особисто автору – 0,1 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 394-

395 у частині дослідження, яке присвячено аналізу європейського досвіду функціонування органів управління, їх функції, засади організації та діяльності, компетенцію, повноваження тощо).

9. Бортняк К. В. Сучасні проблеми фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наше право*. 2023. № 4. С. 146-153. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2023-4/NP_2023_4_146.pdf. (0,7 др. арк.).

10. Бортняк К. В. Особливості функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Академічні візії*. 2023. Вип. 15. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/465>. (0,6 др. арк.).

11. Бортняк К. В. Аналіз історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 35. С. 181-188. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/725>. (0,6 др. арк.).

12. Бортняк К. В. Ліцензування, як інструмент контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 34. С. 317-323. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/795>. (0,6 др. арк.).

13. Бортняк К. В. Участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 33. С. 299-307. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/799>. (0,7 др. арк.).

14. Бортняк К. В. Особливості методологічних підходів у дослідженні контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С. 353-361. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/831>. (0,65 др. арк.).

15. Бортняк К. В. Теоретичне осмислення контрольно-наглядової функції держави в сфері науки. *Академічні візії*. 2022. Вип. 14. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/224>. (0,7 др. арк.).

16. Бортняк К. В. Вплив результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. *Академічні візії*. 2022. Вип. 13. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/397>. (0,8 др. арк.).

17. Бортняк К. В. Участь органів державного фінансового контролю в системі державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Академічні візії*. 2022. Вип. 12. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/402>. (0,8 др. арк.).

18. Бортняк К.В. Сучасний стан законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наше право*. 2022. № 4. С. 185-191. URL: http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_185.pdf. (0,6 др. арк.).

19. Бортняк К.В. Теоретичний аналіз цілей реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Право.UA*. 2022. №2. С. 193-199. URL: http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-2/Pravo_ua_2022_2_193.pdf. (0,6 др. арк.).

20. Бортняк К. В. Теоретичні засади визначення сутності державної політики в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 31. С. 234-240. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/830>. (0,9 др. арк.).

21. Бортняк К. В. Інституційні засади забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 30. С. 308-316. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/840><https://doi.org/10.46925//rdluz34.2>. (1 др. арк.).

22. Бортняк В. А., Бортняк К. В. Нормативне визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 75. С. 28–35. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/bortniak_v_bortniak_k_75.pdf. (0,5 др. арк., особисто автору – 0,25 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 31-33 у частині дослідження, яке присвячено розробці пропозицій щодо формування нормативного визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування).

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

23. Bevzenko V. M., Bortnyak K. V., Busol O. Yu., etc. The optimization of protection model for rights and freedoms of Ukrainian person: collective monograph. Lviv-Torun: Liha-Pres, 2019. 364 p. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/book/22>. (15,6 др. арк., особисто автору – 0,9 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 36-56 у розділі 3 «Особливості проведення реформи державного управління та надання адміністративних послуг в Україні»).

24. Бортняк К. В. Періодизація становлення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*. 2023. Вип. 52. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3633. (0,2 др. арк.).

25. Бортняк К. В. Напрями трансформації інституційного забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері наук. *Інтеграція світових наукових процесів як основа суспільного прогресу: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 29–30 листопада 2024 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Київ–Запоріжжя: АА Тандем. 2024. С. 53-56. (0,2 др. арк.). URL:<https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2024/12/IntWorldScProc-Kyiv-Nov2024.pdf>.

26. Бортняк К. В. Контроль та нагляд в сфері науки, як державно-управлінські функції. *Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика*: матеріали VI Міжнародного літнього наукового симпозиуму (м. Одеса, 28–29 липня 2023 р.). Одеса. 2023. С. 58-61. (0,2 др. арк.).

27. Бортняк К. В. «Контрольно-наглядова діяльність держави в сфері науки» як категорія науки адміністративного права. *Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 29–30 вересня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя: АА Тандем. 2023. С. 55-58. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScTechInn-Odesa-Sept2023_v2.pdf. (0,2 др. арк.).

28. Бортняк К. В. Контрольно-наглядові функції держави в науці: особливості та реалізація. *Сімдесят сьомі економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки*: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 22-23 червня 2023 р.). URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4447/>. (0,2 др. арк.).

29. Бортняк К. В. Участь інститутів громадянського суспільства в процесі забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Formation of innovative potential of world science: V International Scientific and Theoretical Conference Primedia eLaunch LLC. NGO European Scientific Platform*. 2023. С. 45-47. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/28.07.2023>. (0,2 др. арк.).

30. Бортняк К. В. Проблеми сучасного стану вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Сталий розвиток держави і права в умовах глобалізаційних процесів*: матеріали науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 15-16 вересня 2023 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2023. С. 28-32. (0,2 др. арк.).

31. Бортняк К. В. Особливості реалізації контрольних функцій держави в сфері науки. *Мультидисциплінарні виклики сучасної науки: інновації та співпраця*: матеріали міжнародної наукової конференції (Лодзь, Польща, 15 вересня 2023 р.). С. 389-393. URL: <https://futuraity-publishing.com/wp-content/uploads/2024/12/Multidisciplinary-challenges-in-contemporary-1.pdf>. (0,2 др. арк.).

32. Бортняк В. А. Бортняк К. В. Нормативне визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування. *Theoretical foundations of modern science and practice*: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (Мельбурн, 06-07 квітня 2020 р.) С. 168–171. URL: <https://isg-konf.com/wp-content/uploads/2020/04/XI-Conference-06-07-Melbourne-Australia.pdf>. (0,2 др. арк., особисто автору – 0,1 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 169-170 у рамках даного дослідження розроблено пропозиції, спрямовані на створення нормативних визначень нагляду та контролю, що забезпечать їх ефективне застосування у сфері публічного адміністрування).

33. Бортняк В. А., Бортняк К. В. Публічне адміністрування як зовнішній вираз реалізації юридичної діяльності державної влади. *Problems of implementation of science into practice*: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Осло, 20-21 квітня 2020 р.) С. 168–170. URL: <https://isg-konf.com/wp-content/uploads/2020/04/XIII-Conference-20-21-Oslo-Norway.pdf>. (0,18 др. арк., особисто автору – 0,09 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 169 у частині дослідження, яке присвячено аналізу публічного адміністрування як практичного втілення юридичної діяльності державної влади через виконавчо-розпорядчі функції для реалізації законодавства та задоволення суспільних потреб шляхом трансформації правових норм в управлінські рішення).

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ..... | 25 |
| ВСТУП..... | 26 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ..... | 46 |
| 1.1. Теоретичне осмислення контролю та нагляду в сфері науки: ретроспектива досліджень і потенціал майбутніх пошуків | 46 |
| 1.2. Аналіз історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності в сфері науки | 65 |
| 1.3. Методологія дослідження контрольно-наглядової діяльності в сфері науки | 83 |
| Висновки до розділу 1 | 101 |
| РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ В СФЕРІ НАУКИ..... | 105 |
| 2.1. Сутність та значення державної політики в сфері науки..... | 105 |
| 2.2. Особливості реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки | 121 |
| 2.3. Цілі реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки | 140 |
| Висновки до розділу 2 | 157 |
| РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ | 159 |
| 3.1. Аналіз вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки | 159 |
| 3.2. Організаційна модель здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні..... | 174 |
| 3.3. Функціональне забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні | 187 |
| 3.4. Фінансове забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки | 202 |
| Висновки до розділу 3 | 214 |

| | |
|---|-----|
| РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ..... | 217 |
| 4.1. Система державних органів, що забезпечують контрольню-наглядову діяльність в сфері науки | 217 |
| 4.2. Ліцензування як інструмент контрольню-наглядової діяльності в сфері науки: рудимент чи необхідність | 230 |
| 4.3. Взаємодія держави та недержавного сектору й інститутів громадянського суспільства в контрольню-наглядовій діяльності в сфері науки..... | 245 |
| 4.4. Вплив результатів контрольню-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність | 259 |
| Висновки до розділу 4 | 273 |
| РОЗДІЛ 5. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ В СФЕРІ НАУКИ | 276 |
| 5.1. Закордонний досвід реалізації контрольню-наглядових функцій держави в сфері науки | 276 |
| 5.2. Трансформація інституційного забезпечення реалізації нагляду та контролю в сфері науки в Україні | 289 |
| 5.3. Застосування адаптивного та проєктного управління контрольню-наглядовими функціями держави в сфері науки..... | 303 |
| 5.4. Розширення участі громадськості в нагляді та контролі в сфері науки..... | 316 |
| Висновки до розділу 5 | 330 |
| ВИСНОВКИ | 334 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 348 |
| ДОДАТКИ..... | 379 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

НАНУ – Національна академія наук України

Держстат – Державна служба статистики

МОН – Міністерство освіти і науки України

ВРУ – Верховна Рада України

ВВП – валовий внутрішній продукт

НДДКР – Науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи

ЄС – Європейський Союз

ІГС – інститути громадянського суспільства

AFCOS – Anti-Fraud Coordination Service

OLAF – Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству

CNRS – Національний центр наукових досліджень

Tekes – Агентство з фінансування технологій та інновацій

GSCPS – Good State Control Practice In Science

GRP – Good Realising Practice

GRepP – Good Reporting Practice

GDP – Good Decision Making Practice

ВСТУП

Актуальність теми. Науково-технічна сфера для будь-якої держави являє собою той сегмент суспільних відносин, який здатен своїм інтелектуальним потенціалом суттєво підвищити рівень економічного розвитку й добробуту держави. Сучасна наука з надзвичайно інтенсивними темпами розвитку здатна забезпечувати більшість потреб соціуму та держави в суспільних і економічних благах. Користування такими благами своєю чергою призводить до інтенсифікації соціально-економічного розвитку та підвищення конкурентних переваг національної економіки, а отже, сприяє тому, що держава посідає вагоміше місце в глобальній спільноті.

Разом із тим такий потенціал, що несе сфера науки, не розкривається сам собою, а результати наукових пошуків потребують відповідної трансформації й утилітаризації, що здійснюються шляхом застосування державою владно-управлінського впливу. Державне керування в сфері науки є одним із класичних напрямів владного впливу механізму держави на суспільні процеси, однак в сучасних умовах розвитку України такий вплив характеризується як неефективний і потребує перегляду.

У цьому аспекті особливої актуальності набуває реалізація контрольно-наглядової діяльності в сфері науки, за результатами якої держава може розв'язувати низку проблем, зокрема підвищення ефективності використання обмежених державних ресурсів на розвиток науки та раціоналізація отриманих результатів наукової діяльності для потреб економіки та соціальної сфери. Традиційна модель реалізації контролю в сфері науки потребує перегляду ще й тому, що сучасна наука має надзвичайно мінливі й інтенсивні темпи й напрями розвитку. Це також потребує певної прогностичної здатності від органів, на які покладено відповідальність за впровадження державної політики в сфері науки в частині прогнозування потреб державного фінансування. Це породжує низку завдань, для вирішення яких потрібно

залучити інститути громадянського суспільства, незалежних неурядових фахівців в сфері науково-технічного менеджменту.

Крім того, актуалізується й підвищена участь громадськості в процесах керування державними справами з метою протидії корупційним проявам і випадкам неефективного використання державних ресурсів. У цьому аспекті залучення громадськості саме до реалізації контрольно-наглядової функції являється суттєвим потенціалом для підвищення ефективності реалізації владно-управлінського впливу в аналізованій сфері загалом.

Усе це потребує нових науково обґрунтованих теоретичних, методологічних і практичних підходів. Саме тому об'єктивується потреба виокремлення та дослідження контрольно-наглядової діяльності як самостійного напрямку функціонування відповідних державних інституцій, на які покладено реалізацію політики в сфері науки.

Ступінь наукової розробки теми. Система контролю та нагляду в сфері науки, як окрема складова державноуправлінської діяльності, не отримала потрібної уваги наукового середовища. Натомість проблематика загальнотеоретичного осмислення контрольно-наглядової діяльності держави широко представлена в роботах таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. О. Баганець, С. В. Бардаш, Г. М. Бистрик, Ф. Ф. Бутинець, С. С. Вітвіцький, М. В. Вихор, Ю. В. Гаруст, Н. А. Горбова, Ю. С. Гринчук., Н. В. Карнарук, Є. В. Касяненко, Т. С. Кирильчук, С. О. Кохан, Д. В. Лученко, Ю. В. Макаренко, Н. М. Малюга, О. М. Музичук, Н. В. Никитченко, І. С. Орехова, В. О. Ромасько, Т. М. Татарова, М. М. Терещенко, О. І. Шемігон та ін.

Розробці інструментарію фундаментального дослідження контролю в сфері державного керування належало прадідне місце в роботах, зокрема, В. С. Антонюка, О. Л. Бигич, М. Т. Білухи, Н. І. Бурау, О. Г. Дубова, В. В. Ковальчука, А. Є. Конверського, М. В. Костицького, Б. І. Мокіна, М. Ю. Парфьонові,

Д. О. Півторака, І. А. Тимченка, Д. О. Тихомирова, Г. С. Цехмістрові,
Ф. О. Чмиленка, В. Є. Юринця, Є. В. Юркевича й ін.

Проблематика співвідношення контрольної та наглядової функції в сфері реалізації державно-управлінського впливу на різні сфери суспільного життя також посідала важливе місце в науковому дискурсі. Тут слід зазначити роботи таких фахівців, як: В. А. Бондаренко, А. В. Денисова, Т. М. Майборода, Т. В. Маматова, Я. І. Маслова, Т. П. Мінка, І. В. Павлик, О. П. Полінець, О. С. Попович, Н. О. Пустова, О. Г. Серeda, С. Л. Серов, В. М. Цепенда, Р. В. Шаповал, В. С. Шестак, Г. О. Яковлева та ін.

Основні засади державної політики щодо реалізації функції нагляду та контролю в сфері науки розкриваються в роботах В. І. Андріяша, В. Д. Бакуменка, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, М. О. Дзевелюка, Т. С. Єдинак, І. О. Кресіної, О. В. Лаврука, О. А. Линдюк, С. О. Мосьондз, П. І. Надолішнього, Н. М. Обушної, В. В. Орленка, О. В. Павлишена, І. І. Петренка, О. С. Поповича, В. М. Ребкала, В. В. Сімутін, Т. М. Татарової, М. М. Терещенко, В. П. Тертички, В. А. Шахова, В. В. Цветкова, Г. В. Яковлевої, Х. П. Ярмакі й ін.

Сучасний стан організаційно-правового забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні досліджували такі вчені, як Ю. Є. Атаманова, О. М. Баранюк, М. Д. Василенко, Л. В. Головій, О. Г. Головніна, Н. Л. Губерська, О. В. Зайчук, О. В. Кирилук, М. Н. Курко, С. В. Лінецький, А. І. Нижник, В. М. Савіщенко, І. Є. Словська й ін.

Інституційну складову системи забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки досліджували у своїх роботах, зокрема, В. Г. Воронкова, Н. Г. Діденко, О. В. Дніпров, Г. Етковіц, С. В. Захарін, А. Ю. Іщенко, Б. В. Олексюк, М. С. Цьвок й ін.

Закордонний досвід реалізації контрольної-наглядових функцій держави в сфері науки був предметом дослідження таких учених, як О. В. Ареф'єва, С. О. Ареф'єв, М. О. Андрієнко, Н. Бонтіс, Г. Гербах, Г. Голдман, К. Евро,

В. М. Залізнюк, І. М. Мягких, Р. Каплан, Дж. Картер, О. А. Кравченко, Р. В. Кропивницький, С. М. Кушнір, М. Лунінг, А. МакДевід, О. В. Мельничук, С. Нортон, М. С. Петренко, Дж. Рід, К. Свібі, Л. Скьоне, У. Шеттер, С. Шмасманн, А. Шут й ін.

Разом із тим, незважаючи на плюралізм поглядів на проблематику реалізації контролю в сфері науки, вона є недостатньо дослідженою. Особливо це стосується інституційного та функціонального аспектів здійснення контрольної-наглядової діяльності в умовах мінливого середовища й обмеженості державних фінансових ресурсів. Недостатньо обґрунтованими є теоретичні положення та практичні рекомендації щодо змісту самої контрольної-наглядової функції держави в сфері науки. Не вирішеними є питання законодавчого забезпечення виконання контролю в сфері науки. Не розкрито механізми розширеної участі громадськості в питаннях реалізації контрольної-наглядової функції держави в сфері науки. Усе це пояснює актуальність поставлених проблем організаційно-правового забезпечення ефективного контролю у вказаній сфері, робить їх розробку теоретично та практично цінною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану наукових досліджень кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного Університету імені В. І. Вернадського «Сучасний стан правових наук в євроінтеграційному вимірі», затвердженого Вченою радою Таврійського національного Університету імені В. І. Вернадського (протокол №1 від 30.08.2022 року), як складова фундаментальних робіт: «Крим та Чорноморський регіон: реконструктивний розвиток у воєнний та повоєнний період», затвердженої Українським інститутом науково-технічної експертизи та інформації (державний реєстраційний номер 0123U102027 від 02.04.2023 року), в якій на основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, чинного законодавства з питань регулювання контрольної-наглядової функції держави, досліджено вплив на

державне управління в сфері науки та надано науково обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації контролю в означеній сфері.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є дослідження адміністративно-правових засад контрольної-наглядової функції держави в сфері науки з ціллю пошуку нових шляхів розвитку системи її забезпечення та розробки дієвих механізмів її реалізації. Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення таких завдань:

- здійснити ретроспективний аналіз еволюції теоретичного осмислення контролю та нагляду в сфері науки;
- розкрити особливості історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності в сфері науки;
- визначити спеціалізацію методологічного інструментарію дослідження контрольної-наглядової діяльності в сфері науки;
- проаналізувати сутність і значення державної політики в сфері науки;
- детермінувати особливості реалізації контрольних-наглядових функцій держави в сфері науки;
- сформулювати цілі реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки;
- дослідити сучасний стан вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки;
- розробити організаційну модель здійснення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні;
- проаналізувати функціональне забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні;
- установити особливості фінансового забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні;

- визначити систему державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки;
- довести необхідність реалізації ліцензування як інструменту контрольно-наглядової діяльності в сфері науки;
- розглянути модель взаємодії держави та недержавного сектору й інститутів громадянського суспільства в здійсненні контрольно-наглядової діяльності в сфері науки;
- провести дослідження впливу результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність;
- вивчити закордонний досвід реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки;
- удосконалити інституційне забезпечення реалізації нагляду та контролю в сфері науки в Україні;
- здійснити пошук шляхів застосування адаптивного та проектного управління контрольно-наглядовими функціями держави в сфері науки;
- запропонувати напрями розширення участі громадськості в здійсненні нагляду та контролю в сфері науки.

Об’єктом дослідження є система контрольно-наглядових функцій держави в реалізації державної політики в сфері науки.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні.

Методи дослідження. Дослідження проведено за допомогою поєднання загально- та спеціальнонаукових методів, притаманних правовій науці та науці державного управління з урахуванням особливостей функціонування системи державного управління в сфері науки в Україні.

Широке застосування отримав, зокрема, метод діалектичного пізнання для аналізу розвитку контрольно-наглядової діяльності в сфері науки, пошуку місця контрольної функції в загальній їх сукупності, значення цієї функції для

державотворчого процесу (підрозділ 1.2). Сукупність порівняльно-правових методів, аналізу та синтезу використано з метою дослідження ретроспективи та методології вивчення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки (підрозділи 1.1 та 1.3). Методи абстрактного та конкретного вжито в розкритті особливостей реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки (підрозділ 2.2). Натомість для визначення сутностей та цілей контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки застосовано методи системного аналізу (підрозділи 2.1 та 2.3). Методи герменевтики та підходи структурного аналізу використано для аналізу сучасного стану вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки й організаційної моделі її забезпечення (підрозділи 3.1 та 3.2).

Вагомих результатів у дослідженні механізмів функціонального та фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні було досягнуто внаслідок застосування структурно-функціонального підходу (підрозділи 3.3 та 3.4). Методологія системного аналізу в поєднанні з формально-логічним методом дала змогу визначити особливості побудови системи державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки та їх взаємодії з недержавним сектором й інститутами громадянського суспільства (підрозділи 4.1 та 4.3). Структурно-функціональний підхід дав змогу окремо переглянути цінність і значення ліцензування як інструменту контрольно-наглядової діяльності в сфері науки (підрозділ 4.2). Сукупність філософсько-управлінських методів, зокрема діалектики та логіко-юридичного, у поєднанні з аксіологічним підходом використано для оцінювання впливу результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність (підрозділ 4.4).

Водночас активне застосування порівняльно-правового методу дало змогу вивчити світовий досвід реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки (підрозділ 5.1). Метод правового моделювання дав змогу вдосконалити

механізм організаційного та функціонального забезпечення реалізації нагляду та контролю в сфері науки в Україні (підрозділ 5.2). Широке застосування методу соціологічного аналізу дало змогу розкрити перспективи використання адаптивного та проєктного управління контрольними функціями держави в сфері науки (підрозділ 5.3). За допомогою формально-логічного методу здійснено пошук нових ефективних форм участі громадськості в здійсненні нагляду та контролю в сфері науки (підрозділ 5.4).

Інформаційною базою роботи стали матеріали Верховної Ради України, Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України, законодавчі та нормативні акти з питань реалізації контрольної функції держави в сфері науки, наукові здобутки вітчизняних і закордонних учених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів. На основі проведеного комплексного дослідження розв'язано важливу наукову проблему – розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів реалізації контрольної функції держави в сфері науки та запровадження їх результатів у практичну діяльність органів, відповідальних за її здійснення. Найвагомішими результатами, які характеризують наукову новизну дисертації, є такі:

вперше:

– визначено ієрархію та структурну будову системи цілей реалізації контрольної діяльності держави в сфері науки, які згруповано за відповідними напрямками: цілі інституційного контролю (здійснюють абсолютно всі центральні органи виконавчої влади, на які покладається реалізація державної політики в сфері науки); цілі організаційного контролю (здійснюється шляхом перевірки ступеня виконання основних цілей розвитку наукової сфери, реалізації стратегічних напрямів наукових досліджень у різних галузях і має характер лінійно-функціонального, де функціональний компонент розкривається через приналежність діяльності об'єктів, що контролюються, до наукової сфери); цілі субгалузевого

контролю (реалізація контрольної-наглядової діяльності щодо навчальних закладів, виключно в контексті розвитку науки у вищій школі й участі таких закладів у реалізації державних програм конкретного науково-технічного спрямування); цілі внутрішньоінституційного контролю (контрольній-наглядову діяльність спрямовано на визначення ступеня реалізації кожним окремим органом завдань державної політики в науковій і науково-технічній сфері; відносин щодо трансферу технологій; інституціоналізації інновацій тощо);

– розроблено організаційну модель здійснення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні, особливість якої полягає в тому, що у її основу покладено саме функціональний підхід, який уособлюється у формах такої діяльності, і вже на другому місці виступає галузевий підхід, у межах якого відбувається сегментація наукової сфери на предметні зони відповідальності відповідних суб'єктів. Це означає, що реалізацію своїх функцій усіма без винятку суб'єктами контролю обмежують певні сфери відносин щодо науки й техніки, але жоден із них не охоплює контрольними функціями всю наукову сферу. В такий спосіб видається можливим досягнути необхідного синергетичного ефекту від реалізації контрольної-наглядової діяльності, а також надати результатам, отриманим за її результатами відповідного рівня релевантності та утилітарності;

– розроблено інституційний механізм реалізації контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. Запропонована побудова системи державних органів, що забезпечують контрольній-наглядову діяльність в сфері науки, суттєво відрізняється від сучасного стану інституційного забезпечення державного контролю в аналізованій сфері, оскільки розділена на дві підсистеми, які реалізують різні за своєю предметною специфікою державні політики, але в одній науковій і науково-технічній сфері. Доведено, що подібна побудова контрольних органів у своїй взаємодії та певній взаємозалежності дасть змогу досягнути максимального рівня ефективності від реалізації контрольної-наглядової діяльності державою. Задля цього доцільно ухвалити низку рішень шляхом оптимізації контрольній-наглядової

діяльності Міністерства освіти і науки України, концентруючи її на безпосередньому досягненні цілей державної політики в сфері науки. До того ж частину повноважень в сфері контрольної-наглядової діяльності Міністерство освіти і науки України та інші суб'єкти, відповідальні за реалізацію вказаної політики, повинні передати на рівень Рахункової палати та Держаудитслужби, застосувавши механізм безоплатного аутсорсингу та деконцентрації відповідальності, для чого потрібно: внести зміни в Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 щодо скорочення повноважень міністерства в частині реалізації ним державного фінансового контролю щодо підпорядкованих установ, організації, підприємства та інших інституції, що входять до сфер відання; покласти прямий обов'язок на Міністерство освіти і науки України використовувати результати державного фінансового контролю, здійсненого Рахунковою палатою та Держаудитслужбою, під час ухвалення рішень організаційного, інституційного та кадрового характеру в процесі реалізації державної політики в сфері науки;

– розроблено матрицю відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери для оцінювання ступеня ефективності впливу результатів контрольної-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. Запропонована матриця ґрунтується на побудові графіку оцінювання вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольних-наглядових заходів відносно наукових установ, який дасть змогу обрати одну з чотирьох стратегій щодо наукової установи: стратегія удосконалення оптимізації та раціоналізації; стратегія підтримання діяльності наукових установ або наукових досліджень; стратегія реорганізації; стратегія ліквідації злиття наукових установ;

– розроблено інституційні зміни для підвищення функціональної спроможності системи нагляду та контролю в сфері науки в Україні. Розроблена нова модель реалізації контрольних-наглядових функцій держави в сфері науки

відповідатиме таким головним вимогам: інституційний контроль в сфері науки здійснюватимуть не різні органи (фінансового та управлінського характеру), а їх симбіоз, тобто одна структура, до складу якої входитимуть фахівці від різних державних інституцій, зокрема і від органів, відповідальних саме за компонент науково-технічного розвитку держави; контроль-наглядова діяльність охоплюватиме всі без винятку елементи управлінської моделі в сфері науки, але основний акцент зосереджуватиметься на актуальності самих напрямів реалізації державної політики у цій сфері; підвищення ефективності планується отримати шляхом нового формату взаємодії між контрольними органами та розширеним залученням інститутів громадянського суспільства; діяльність органів контролю в сфері науки матиме характер моніторингу в реальному часі, а система індикаторів має бути побудована таким чином, щоб давати можливість оперативно втручатись у діяльність тих чи інших наукових та/або науково-дослідних установ із метою надання, в першу чергу, методологічної допомоги;

– розроблено модель застосування адаптивного та проектного управління контроль-наглядними функціями держави в сфері науки. Особливостями такої моделі має бути впровадження нової методології, заснованої на прогресивних стандартах концепту Good Governance, а саме GxP – Good Practice. Тобто впровадження проектного управління в частині реалізації державного контролю в сфері науки має ґрунтуватись на засадах методології GSCPS – Good State Control Practice In Science. Сутність цього методологічного підходу полягає в тому, що органи контролю здійснюють низку заходів з оцінювання, моніторингу, перевірки відповідності, які ґрунтуватимуться на принципах достатності владного впливу для реалізації конкретної управлінської функції; економічної обґрунтованості та раціональності владного впливу (контрольних заходів); цілісності контролю; оперативності владно-правлінського втручання за результатами контрольної діяльності. Сукупність цих принципів є відповідним виразом тих принципів і вимог, на яких ґрунтується реалізація концепту Good Governance загалом, а тому не

потребує додаткового визначення. Запровадження інструментарію GSCPS у контрольно-наглядову діяльність уповноважених на її здійснення органів державної влади в сфері науки дасть змогу отримати результати, які матимуть чіткий економічний та управлінський вираз і відобразатимуть реальні перспективи розвитку наукової сфери, окремих напрямів наукових досліджень чи функціонування наукових установ, організацій, дослідницьких інститутів тощо;

удосконалено:

– підходи до формування методологічного інструментарію дослідження контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Методологічний інструментарій державно-управлінської науки не здатен повною мірою забезпечити досягання мети під час дослідження контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Саме тому для повноцінного дослідження цього феномену необхідним є застосування синтезованої методології наукового пізнання, заснованої на поєднанні загально наукових, спеціально наукових і прогностичних методах не лише державно-управлінської науки, але й науки адміністративного права, комплексу соціальних наук тощо;

– інтерпретацію сутності державної політики в сфері науки з погляду її відмінностей від інших сфер державної політики. Встановлено, що її формування має тільки загальнодержавний характер і реалізується в усіх без винятку формаціях суспільного буття та відносин, оскільки сама по собі наукова сфера не має чітко визначених меж, а характеризується тільки процесом прикладного використання знань у повсякденному житті та постійному розвитку теоретичного виміру їх застосування. Водночас специфічний контур реалізації державної політики в сфері науки, що об'єднується унікальним предметом – науковою діяльністю, характеризується непередбачуваністю результатів наукового розвитку особливо прикладних галузевих наук, що може характеризуватись як певне досягнення чи межа розвитку державної політики навіть за умови відсутності наукових досягнень

чи визнання хибності подальшого розвитку науки в конкретному ракурсі чи напрямі;

– підходи до нормативно-правового забезпечення здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. Панування галузевого підходу до законодавчого регулювання окремих сфер суспільних відносин і навіть окремих сегментів у вказаних сферах призводить до низького рівня правової визначеності здійснення контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Це об'єктивує необхідність більшої уваги на рівні галузевих та локальних нормативно-правових актів до деталізації форм, методів і способів здійснення контрольних функцій держави, що має втілюватись у відповідному функціональному навантаженні на органи державної влади. Розв'язання проблеми суб'єктної визначеності щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності в аналізованій сфері вбачається в розробленні нового бачення архітектури організаційної моделі здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні, заснованої на функціональному підході з акцентом на панівну в правовій доктрині України галузеву спрямованість законодавчого регулювання суспільних відносин;

– механізм реалізації фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні шляхом широкого застосування в оцінюванні ефективності напрямів використання державних ресурсів принципу економічної ефективності та доцільності управлінських рішень, утилітарність якого розкривається через резервування частини коштів, спрямованих на фінансування державної науки в означеній сфері на потреби контролю над процесом досягнення її цілей. Принцип економічної доцільності означає можливість досягнення максимальної ефективності від фінансування наукової сфери шляхом спрямування частини такого фінансування на реалізацію контрольно-наглядової діяльності. Сутність цього принципу полягає в тому, що будь-яка владно-управлінська дія має реалізовуватись у спосіб, що найбільшою мірою відповідає потребам реалізації

цілей державної політики в сфері науки, але базовим для оцінювання способу її реалізації виступає ресурсне забезпечення;

– підходи до ліцензування освітньої діяльності наукових установ, що фактично є вимогою сучасного глобального розвитку науки, шляхом викреслення із Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» норми щодо обов'язкового ліцензування аналізованого виду діяльності наукових установ, якщо ці установи надають освітні послуги з підготовки докторів філософії та докторів наук науковим кадрам, які здійснюють у цих або інших наукових установах наукову, науково-дослідну чи дослідно-конструкторську діяльність за тим самим напрямом та спеціалізацією. Це означає, що більшість наукових установ мають прикладний характер досліджень, а тому у цих напрямках надання освітніх послуг не має вимагати додаткового ліцензування, тому що монополізація ринку освітніх послуг для наукових кадрів і для формування високого інтелектуального потенціалу в них неможлива. Держава не може обмежувати науковий потенціал наукових установ, для яких надання освітніх послуг чи здійснення освітньої діяльності є тільки похідним напрямом від основної наукової діяльності, задля чого запропоновано внести відповідні доповнення та зміни положень ст. 27 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність». Це суттєво зменшить ресурсні витрати наукових установ – як часові, так і фінансові – на отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності, яку фактично жодна інша установа чи заклад не може здійснити через концентрацію наукового й інтелектуального потенціалу саме в цій установі;

– модель участі громадськості в нагляді та контролі в сфері науки шляхом розроблення механізму громадської науково-технічної експертизи в сфері науки. Запропонований механізм містить такі компоненти: науково-експертний центр (покликаний оцінювати ефективність та актуальність наукових пошуків і досліджень, які вже провадяться під егідою Міністерства освіти і науки України чи Національної академії наук України, а також розробляти пропозиції щодо нових

перспективних напрямів наукових пошуків і відшукувати шляхи фінансування та нові джерела для інвестування); аналітично-консалтингову раду (здійснює пошук шляхів найефективнішої ринкової капіталізації результатів наукових досліджень); спостережну раду (реалізує нагляд і контроль над використанням тих державних коштів, що витрачають на наукові дослідження з урахуванням тих змін, які запропоновано науково-експертним центром, а також за фінансуванням державних наукових досліджень із приватних джерел); координаційний центр (зв'язувальний елемент між приватним сектором і державою). Діяльність запропонованого механізму сприятиме досягненню цілей не лише в сфері контролю, зокрема над цільовим використанням державних коштів, а й підвищенню ефективності функціонування Громадської ради при Міністерстві освіти і науки України ;

набули подальшого розвитку:

– теоретичні пошуки у визначенні сутності контролю та нагляду в сфері науки. Наявні тренди вивчення контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки демонструють на доктринальному рівні розмежування контрольної, наглядової, моніторингової й інших форм діяльності держави, спрямованих на досягнення цілей, які охоплює класичний елемент управлінської діяльності у формі класичного контролю. Визначення механізму реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері дало змогу обґрунтувати концепцію окремої моделі відносин у її практичній реалізації;

– підходи до систематизації історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Доктринальні положення дали змогу законодавчо закріпити форми та методи державного регулювання й керування у науковій і науково-технічній діяльності, що забезпечило реалізацію інституційної та функціональної підсистем забезпечення практичного здійснення аналізованої функції держави у новій якості;

– парадигма реалізації контролю в сфері науки шляхом органічного поєднання власне контрольної та наглядової функцій. Контроль як постійна функція

керування виступає умовою забезпечення успішності його діяльності. Контроль розглядається у ширшому сенсі, а нагляд – як елемент контролю, «звужений» контроль щодо сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює контроль, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування. Наявність протилежних думок свідчить про помилковість ототожнення інститутів контролю і нагляду, натомість заслуговує уваги твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі;

– пошуки удосконалення функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні шляхом розроблення й ухвалення низки нормативно-правових актів, зокрема: Порядку передачі майнових прав на технології, створені за бюджетні кошти та контролю над виплатою винагороди авторам, який повинен деталізувати та зробити жорсткішими процедури такого передання з акцентом на максимізацію вигоди держави; Порядку проведення контрольних заходів Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук щодо використання об'єктів державної власності та майна держави для потреб здійснення наукової і науково-технічної діяльності, який повинен деталізувати всю сукупність форм контролю (аудит, інвентаризація, спостереження за використанням), які повинні здійснювати означені суб'єкти владних повноважень щодо державної власності;

– тренди розвитку взаємодії держави та недержавного сектору й інститутів громадянського суспільства в контрольно-наглядовій діяльності в сфері науки шляхом розширення участі останніх у контролі суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності державної й комунальної форм власності щодо питань, пов'язаних із використанням ресурсів для забезпечення функціонування наукових установ, а також щодо перевірки стану безпеки та відсутності шкоди під час наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт;

– вивчення світового досвіду реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки з метою пошуку нових прогресивних моделей його реалізації, а також способів організаційно-правового забезпечення у вітчизняній практиці.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні та прикладні висновки й рекомендації дисертаційної роботи можуть бути використані в:

– науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру під час реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки (Довідка про впровадження від 21.11.2024 р. № 07/976-6 видана науково-дослідною установою «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» Департаменту економіки та інвестицій Київської міської державної адміністрації);

– законотворчій діяльності – для вдосконалення окремих норм законодавства України в сфері регулювання процедур проведення контрольно-наглядових заходів держави в сфері науки; зокрема, доведено утилітарність та необхідність розширення практичного застосування нових форм взаємодії органів управління в сфері науки та спеціалізованих органів, що здійснюють контрольно-наглядові заходи – Рахункової палати та Держаудитслужби (Довідка про впровадження від 21.11.2024 р. № 946/-67-7-2-24 видана Департаментом з питань фінансового та економічного розвитку секретаріату Кабінету Міністрів України);

– правозастосовній діяльності – обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення механізму контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки (Довідка про впровадження від 19.11.2024 р. № 01-30/398 видана відділом гуманітарного розвитку Феодосіївської сільської ради Обухівського району Київської області);

– навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Організація діяльності органів виконавчої влади», «Державне управління в сфері освіти та науки»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів (Довідка про

впровадження від 19.11.2024 р. № 37/494 видана Національною бібліотекою України імені В. І. Вернадського Національної академії наук України; від 18.11.2024 р. № 09/01-2-871 видана Таврійським національним університетом імені В. І. Вернадського м. Київ; від 30.10.2024 р. № 11 видана Університетом сучасних знань м. Київ).

Дискусійні положення дисертаційної роботи можуть стати основою для подальших наукових розробок.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, у якій розвинуто теоретико-методологічні засади та досліджено практику реалізації контрольних-наглядових функцій держави в сфері науки. У роботі використано праці інших науковців, на які зроблено посилання. З колективних наукових праць у дисертації використано лише ті ідеї та положення, які є результатом власних розробок автора.

В наукових працях, опублікованих у співавторстві є значний внесок дисертанта. Зокрема, у роботах: Bortniak K., Merdova O., Tsomra V., Daraganova N., & Mykhailov R. Experience of administrative and legal support for control and supervision – автором здійснено аналіз досвіду країн ЄС щодо адміністративно-правових механізмів нагляду та контролю; Zlyvko S. V., Bortniak V. A., Bortniak K. V., Storozhuk I. P., & Holobutovsky R. Z. Administrative reforms in Eastern Europe: A comparative legal analysis – автором досліджено процес впровадження адміністративних реформ у Східній Європі); Komnatnyi S. O., Buha H. S., Fedorova A. M., Horovyi V. M., & Bortniak K.V. The role of civil society institutions in ensuring social control over political processes – автором проаналізовано громадянське суспільство, яке відіграє роль ефективного інституту соціального контролю; Bevzenko V. M., Bortnyak K. V., Busol O. Yu., etc. The optimization of protection model for rights and freedoms of Ukrainian person: collective monograph – автором опубліковано розділ 3 «Особливості проведення реформи державного управління та надання адміністративних послуг в Україні»; Петков С. В., Бортняк В. А., Бортняк К. В.

Державна служба в Україні: напрями розвитку в контексті європеїзації – автором здійснено аналіз європейського досвіду функціонування органів управління, їх функції, засади організації та діяльності, компетенцію, повноваження тощо; Добрянська Н. В., Петков С. В., Бортняк В. А., Бортняк К. В. Трансформація управлінських структур держави під впливом інформаційного суспільства: досвід для України – автором визначено аспекти підвищення якості послуг та посилення довіри до владних структур з боку населення і бізнесу в Україні; Бортняк В. А., Бортняк К. В. Нормативне визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування – автором розроблено пропозицій щодо формування нормативного визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування; Бортняк В. А., Бортняк К. В. Публічне адміністрування як зовнішній вираз реалізації юридичної діяльності державної влади – автором здійснено аналіз публічного адміністрування як практичного втілення юридичної діяльності державної влади через виконавчо-розпорядчі функції для реалізації законодавства та задоволення суспільних потреб шляхом трансформації правових норм в управлінські рішення.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційної роботи були обговорені та отримали позитивну оцінку на наукових семінарах та круглих столах. Основні положення, висновки дисертації оприлюднені автором на науково-практичних конференціях, у тому числі й міжнародних: XI Міжнародна науково-практична конференція «Theoretical foundations of modern science and practice» (м. Мельбурн, 06-07 квітня 2020 р.); XIII Міжнародна науково-практична конференція «Problems of implementation of science into practice» (м. Осло, 20-21 квітня 2020 р.); Міжнародний літній науковий симпозіум «Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика» (м. Одеса, 28-29 липня 2023 р.); Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Сімдесят сьомі економіко-правові дискусії». Серія: Соціальні та гуманітарні науки (м. Одеса, 22-23 червня 2023 р.); V International Scientific and Theoretical Conference Primedia eLaunch LLC. NGO European Scientific Platform «Formation of innovative potential of world science»,

(м. Тель-Авів, Ізраїль, 28 липня 2023р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актульні дослідження правової та історичної науки». Вип. 52. (м. Ополе, Польща, 18-19 липня 2023р.); Міжнародна науково-практична конференція «Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект» (м. Одеса, 29-30 вересня 2023 р.); Міжнародна наукова конференція «Мультидисциплінарні виклики сучасної науки: інновації та співпраця» (м. Лодзь, Польща, 15 вересня 2023 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сталий розвиток держави і права в умовах глобалізаційних процесів» (м. Хмельницький, 15-16 вересня 2023 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Інтеграція світових наукових процесів як основа суспільного прогресу» (м. Київ, 29-30 листопада 2024 р).

Публікації. Результати дисертації опубліковані у 33 наукових працях. Зокрема 18 публікацій у наукових фахових виданнях України, 3 публікації у наукових виданнях інших держав, проіндексовані в міжнародній наукометричній базі Web of Science, 1 одноосібна монографія, 1 колективна монографія, 10 публікацій у матеріалах і тезах конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, п'яти розділів, які об'єднують вісімнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 396 сторінок, основний зміст роботи викладено на 333 сторінках, які містять 5 таблиць (із них 1 займає повну сторінку), 11 рисунків (із них 2 займають повну сторінку), список використаних джерел складається із 276 найменувань і займає 30 сторінок, додатки містяться на 17 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ

1.1. Теоретичне осмислення контролю та нагляду в сфері науки: ретроспектива досліджень і потенціал майбутніх пошуків

Наука, як окрема сфера суспільного буття, завжди розвивається еволюційним шляхом з урахуванням багатьох чинників, притаманних конкретному соціуму, державі в силу їх історичного розвитку, соціально-економічного рівня тощо. Конкретні результати розвитку науки, наприклад, у контексті визначення чітких наукових досягнень, передбачити доволі складно, оскільки їй притаманний найвищий рівень інноваційності та невизначеності з поміж усіх інших сфер суспільного буття. Тому говорити про керованість наукової сфери є недоцільним та навіть недоречним. Проте водночас наука є тим простором інтелектуальної-аналітичної та соціально-економічної діяльності соціуму, який усе ж таки виступає як об'єкт державного регулювання щонайменше внаслідок того, що результати, досягнуті в результаті наукових пошуків, здатні впливати на якісні зміни рівня технологічного розвитку держави, її економічної системи тощо. Наукова сфера є тим потенціалом, який держава намагається використовувати для інноваційних проривів, результати яких здатні забезпечити високий рівень конкурентних переваг держави майже в усіх сферах суспільного буття. Саме тому держава постійно намагається впливати на розвиток науки й технологічної сфери переважно стимулювальними заходами, але кожен стимул потребує певного контролю, оскільки ресурсний потенціал будь-якої держави є обмеженим, а результати розвитку наукової сфери не лише важкопрогнозованими, а й ще індиферентними.

Говорячи про керування науковою сферою з боку держави, слід зазначити, що цей комплексний процес у класичному розумінні доктрини науки державного управління відбувається із суттєвими особливостями, притаманними цій сфері.

Головна особливість полягає в тому, що не всі елементи класичного управлінського процесу мають однакову ефективність та навіть утилітарність. Найскладнішим елементом за ступенем реалізації є контрольна діяльність держави за аналізованою сферою. Проблематика контрольної та наглядової функції держави пов'язана з тим, що кінцевий результат розвитку науки складно передбачити, а інноваційні прориви найчастіше є непередбачуваними, що гальмує їх ефективне застосування в соціально-економічних цілях держави.

Власне тому контрольна-наглядова діяльність держави в науковій сфері являє особливу актуальність для сучасного стану розвитку як науково-технічної політики країн, так і для самої державно-управлінської доктрини. Науковий дискурс у цьому контексті отримує відповідний імпульс лише нещодавно. Це пов'язано з тим, що традиційно тривалий час у вітчизняній історичній ретроспективі державна політика в аналізованій сфері набувала характеру імперативного впливу, що значно обмежувало свободу наукової діяльності, а окремі напрями розвитку науки, навпаки, набували надмірного штучного стимулювання, що втілювалось у псевдонаукових результатах розвитку. Все це зумовлювало і відповідний тренд наукового пізнання процесів державного керування в науковій сфері.

З огляду на зазначене вважаємо за необхідне розкрити основні особливості й тенденції розвитку наукового дискурсу щодо контрольна-наглядової діяльності держави в науковій сфері, а також визначити майбутній потенціал для теоретичного осмислення потреб державного керування у цій сфері. І перше, на що слід звернути увагу, це те, що на сьогодні відсутні жодні системні дослідження, які б як предмет пізнання виділяли саме контрольна-наглядову функцію держави в аналізованій сфері. Тому ми пропонуємо розпочати аналіз теоретичних напрацювань із системних досліджень, що стосуються державного керування науковою сферою загалом, у межах яких можна виділити й певні контрольні повноваження держави, але тільки як елементи управлінського процесу, а не самостійний механізм реалізації державно-владних повноважень.

Так, зокрема, привертає увагу насамперед комплексне дослідження В. М. Савіщенко «Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні», у якому власне розкривається весь управлінський процес у цій сфері [219]. Інтерес являє частина дослідження, що стосується всього адміністративного впливу держави на наукову сферу як об'єкта керування. Зокрема, йдеться про те, що дослідник обстоює позицію щодо імперативного впливу держави на розвиток науки, оскільки ця сфера являє державотворчий інтерес.

Зі свого боку Т. М. Майборода, розглядаючи державне регулювання освіти в контексті розвитку національної економіки, акцентує на тому, що наукова сфера – це похідна від розвитку освітньої сфери. Вчена доходить висновку, що науковий потенціал держави має регулюватися через освітні програми, розвиток освітнього потенціалу [139]. На наше переконання такий підхід є дещо хибним, оскільки наукова сфера повинна мати високий рівень свободи вибору напрямів досліджень і розвитку окремих її галузей. Ми взагалі обстоюємо позицію щодо того, що наукова сфера повинна мати високий рівень залученості приватного сектору, зокрема приватного фінансування, що суттєво підвищує якість досліджень.

До речі, подібна думка, яку просуває Т. М. Майборода, спершу простежувалась у роботах Н. Л. Губерської, яка ототожнювала адміністративно-правовий механізм керування науковою сферою як елемента системи вищої освіти [88]. Подібні думки нам зрозумілі й пояснюються тим, що традиційно з боку держави регулювання науковою сферою реалізовував той самий орган державної влади, що здійснював керування у сфері освіти.

Значно глибше до розв'язання проблеми державного керування у сфері науки й, зокрема впливу контролю державних інституцій в ній, підходила О. Г. Головніна. Вчена акцентує на пануванні так званої концепції «суспільства», яка заснована на «знаннях та містить категорії «інституціалізація знання» (технології, інтеграції, якості), «інституціалізація перспективи» (інновації, стабільність, освіта), «соціалізація» (рівень життя, екологія, медицина), що дає змогу функцію керування

розуміти як функцію інноваційних змін в умовах економічних викликів [82, с. 19-22]. Така концепція відкриває нове бачення проблеми контролю у сфері науки, який має спрямовуватись не на досягнення регламентованих і статичних цілей держави, а цілей інноваційного розвитку суспільства та економіки, впровадження таких системотворчих концептів, як керування інноваційним потенціалом, соціальним капіталом тощо.

Власне таку саму позицію ми находимо і в роботах О. О. Беляєва, М. І. Дибби, В. І. Кириленка, які вважають одним із пріоритетних напрямів державної науково-технологічної політики якісне трансформування наукової сфери для забезпечення інноваційних зрушень. А основна проблема, на думку дослідників, полягає в тому, що відверте ігнорування економічними відомствами пріоритетів наукового розвитку спричинили зниження бюджетного фінансування науки, а кризовий стан економіки ускладнює залучення коштів з інших джерел [18, с. 52-61]. Хоча вчені й не пропонують розв'язання проблем державного фінансування, вони наголошують на необхідності залучення джерел приватного сектору, а також суттєвій інтенсифікації трансферу технологій із закордонними країнами. Хоча на наше переконання це суттєво зменшує контрольню-наглядові спроможності держави в аналізованій сфері. З іншого боку, іноді владні структури із застосуванням трансферу високих технологій, особливо з метою розв'язання військових проблем, із неадекватними непродуктивними витратами породжують нові соціальні та економічні проблеми. Це свідчить про необхідність залучення інститутів громадянського суспільства до процесів реалізації державного контролю у сфері науки.

Окрему увагу слід приділити системним дослідженням у сфері реалізації контрольню-наглядової функції держави як самостійного прояву владно-управлінських відносин.

І тут, безумовно, на перше місце виходять дослідження, що проводив В. Б. Авер'янов як у межах науки державного управління, так і в синтезі разом із наукою адміністративного права. Це дало змогу продемонструвати еволюцію

поглядів ученого від державного контролю як функції держави, основного напрямку її діяльності, що відбиває та конкретизує завдання та цілі держави у відповідній сфері суспільного буття. У цьому контексті дослідник визначає державний контроль як перевірку підконтрольних об'єктів, а тому контроль порівняно з іншими функціями керування має вторинний характер [3]. Контроль не існує в ізольованому вигляді, як не має бути контролю заради контролю, а це означає, що контрольно-наглядова функція держави завжди тягне за собою настання певних наслідків у формі державного примусу [1]. На думку дослідника, контроль як форма реалізації державою владно-управлінського впливу тісно пов'язаний із необхідністю запровадження заходів реагування, якщо за результатами його проведення встановлено незадовільні результати діяльності об'єкта керування.

Саме тому у своїх пізніх роботах учений стверджує, що контрольна функція держави є похідною від її установчої й організаційної діяльності щодо об'єкта керування як окремої сфери суспільного буття [2]. Разом із тим дослідник чітко розмежовує контрольну функцію держави та наглядову діяльність, зазначаючи, що остання є проявом демократичного врядування, в той час як сам по собі контроль характеризується імперативним методом.

С. С. Вітвіцький зазначає, що природа державного контролю проявляється в тому, що його здійснюють органи держави та їх посадові особи в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і згідно з ними [73, с. 72]. Державний контроль має соціальну (потреба в соціальному керуванні), політичну (здійснення державної влади) і правову (забезпечення законності й підтримання правопорядку) природу. Політичний компонент розкриває організаційні засади контролю та фактично визначає його дієвість, правовий – характеризує можливість державного контролю, його межі й обґрунтованість [75, с. 80-81]. Таким чином, можна стверджувати, що, державний контроль у науковій сфері переслідує одразу кілька цілей:

- соціальну – організовує наукову сферу як окрему сферу суспільного буття та реалізації інтелектуального, інноваційного та соціального потенціалу суспільства;
- політичну – формує певне суспільно-політичне сприйняття в соціумі ролі політичних еліт у стимулюванні розвитку науки, що приносить останнім електоральні переваги;
- правову – створюється система організаційно-правового забезпечення регулювання суспільних відносин у сфері науки й інноваційного розвитку.

Представляючи дані цілі ми не говоримо про їх ієрархію, ми тільки інтерпретуємо судження С. С. Вітвіцького на проблематику теоретичного осмислення сутності контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

Слушною є позиція й Ю. С. Шемшученка, який вказує, що хоча прямо в законодавстві немає чіткого визначення контрольної і контрольно-наглядової функції держави, необхідність визначення цієї дефініції стимулює потребу дослідити зміст «державного контролю» на основі виділення його типових властивостей. Вивчення змісту категорії «державного контролю» варто розпочати з розкриття самого поняття «контроль». Етимологічно слово контроль походить від французького *contrôle* (від давньофранц. *controle* – *role* – список, що має дублювання), що так само утворилося від латинського *contra* (протиція, протилежність) [250, с. 323]. Однак етимологія слова «контроль» не відбиває сучасний зміст державного контролю як державно-управлінської функції. Держава, реалізуючи контроль, справді протиставляє проголошені цілі розвитку відповідних сфер суспільного буття досягнутим результатам, але головне це те, що їх зіставлення має розкривати зміст владно-управлінської діяльності, а точніше – її недоліки, що спричинили неможливість досягнення проголошених цілей.

Важливо розуміти, що держава не має в науковій сфері таких чітких прогностичних можливостей, як в інших більш передбачуваних сферах державного керування. Результати наукових досліджень, розвитку науково-технологічного простору й інноваційних пошуків часто відбуваються якщо не хаотично, то

імпульсно і досить часто мають непередбачуваний характер і результати. Тому і контрольна діяльність держави у цій сфері не може характеризуватись тією системністю та послідовністю, що притаманні державній контрольно-наглядовій діяльності в інших сегментах реалізації державної політики. Проте таке твердження справедливе не для всіх сегментів державного регулювання в науковій сфері, а тільки стосується самого вектора та результатів розвитку науки й техніки.

В умовах демократичного суспільства контроль не є самоціллю влади, і з засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, а метою контролю в керуванні є забезпечення органу керування інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити корегувальні дії [114, с. 45]. Говорячи про організаційно-правові засади державного контролю органами виконавчої влади, О. Ф. Андрійко вважає, що діяльність цих органів головним чином проявляється через спостереження, аналіз і перевірку об'єктів контролю [6, с. 28-30]. Це означає, що контрольно-наглядова діяльність органів державної влади у сфері науки розкривається через перевірку діяльності інституцій, залучених в реалізації державної науково-технічної політики. А оскільки, на думку дослідника, контроль реалізується системою певних заходів імперативного характеру, то цілком логічно передбачити, що держава може його здійснювати в імперативній формі тільки до тих інституцій (підприємств, установ, організацій), які мають державну форму власності або функціонування яких пов'язано із фінансуванням за державний кошт.

Ця теза демонструє необхідність такого висновку: контрольно-наглядова діяльність державних органів має бути цілеспрямованою, корисною й суспільно необхідною й приводити до позитивних результатів у вигляді запровадження тих чи інших корегувальних заходів, спрямованих на розв'язання проблем розвитку об'єкта керування.

Тут слід зробити важливе зауваження щодо того, що таким об'єктом керування визначається головним чином уся сукупність суспільних відносин, пов'язаних із розвитком науки й техніки, впровадженням наукових результатів у соціально-

економічне середовище держави, реалізація цілей інноваційного розвитку, а також інституціоналізації результатів наукової діяльності. Тобто розвиток наукової сфери, інституцій, які реалізують наукову діяльність, не є самоціллю реалізації державного керування у цій сфері. Ми уявляємо науку тим потенціалом, за умови ефективного та всебічного розкриття якого відбувається інтенсифікація соціально-економічних відносин, підвищення рівня економічного потенціалу держави, посилення конкурентних та інших переваг держави в геополітичному просторі [45].

Наукова сфера виступає важливою частиною іміджу держави, а також потужним рушійним драйвером розвитку всього суспільства загалом та, зокрема, його економічної, господарської складової. Тому державне керування в науковій сфері й, зокрема, реалізація контрольно-наглядової функції держави ми розглядаємо не як імперативний процес керування, а найшвидше як сукупність заходів, дій та інструментів, що мають організаційний, установчий, стимулювальний вплив. І тільки щодо перерозподілення державних ресурсів у цій сфері, утримання та формування науково-технічної інфраструктури державної форми власності відповідні органи, які реалізують аналізовану нами діяльність у сфері науки, мають право застосовувати імперативний вплив, а тому можна говорити про повноцінний контроль у цій сфері тільки щодо її окремого сегмента. Щодо всіх інших суб'єктів науково-технічного процесу контрольно-наглядова діяльність державних органів повинна мати корисний характер, а найбільша користь у цьому аспекті реалізується через відповідні рішення державно-владного характеру, спрямовані на створення відповідних сприятливих умов розвитку науки в державі, демонстрації важливості розкриття наукового потенціалу через синтез взаємодії інтелектуального, людського та соціального капіталу [52].

Тому контрольно-наглядова діяльність державних органів повинна мати такий рівень утилітарності, який можливо досягнути тільки за умови поєднання владних можливостей та організаційної ефективності суб'єктів державного керування з відповідним потенціалом вільного розвитку суб'єктів науково-технічної діяльності.

До того ж диспозитивність діяльності таких суб'єктів, їх свобода проявляється головним чином у вигляді вільного вибору напрямів наукових пошуків, інноваційних рішень тощо. Держава ж задає головні тренди розвитку науки у вигляді бажаних орієнтирів, які своїм походженням завдячують насамперед економічним і господарським потребам останньої.

Тобто розвиток науки в державі має бути вільним, але основні напрями такого розвитку об'єктивуються ринковими, соціально-економічними потребами держави та приватного сектору, які спрямовано на пошуки нових проривних засобів конкурентних переваг економіки держави, порівнюючи з економічними системами інших держав, оскільки будь-які результати наукової діяльності так чи інакше мають винятковий прикладний характер, а тому і розкриваються головним чином через їх інноваційний вираз, що має крім суто економічного виміру ще й потенціал для майбутніх досліджень або майбутніх тенденцій розвитку соціально-економічного середовища держави.

У цьому контексті слушною є позиція В. С. Шестак, який зазначає: оскільки проведення державного контролю є повноваженням окремих посадових осіб, які діють відповідно до норм законодавства, його результати й висновки мають бути обов'язковими для врахування. І хоча державний контроль може бути самостійно чи зовнішньо ініційованим уповноваженими суб'єктами, плановим або позаплановим, але завжди повинен мати офіційний, формалізований характер [248, с. 26]. Це пов'язано з тим, що контрольно-наглядова діяльність державних органів у науковій сфері завжди орієнтована на отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан розвитку об'єкта контролю; застосування заходів щодо запобігання розбалансуванню чи, навпаки, з метою корегування розвитку об'єкта контролю з правом прямого втручання в його оперативну діяльність.

Така інформація дає можливість відповідним чином діяти органам державної влади з метою надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні того тренду, який є бажаним для досягнення кінцевих цілей розвитку наукової сфери або

функціонування окремих її суб'єктів (наприклад, науково-дослідних інститутів, дослідницьких центрів тощо). У цьому контексті слушними є результати досліджень Н. В. Карнарук, яка хоча й провадить дослідження механізму реалізації державного контролю не у сфері науки, робить важливий висновок, що така діяльність органів державної влади [контрольно-наглядова] завжди сприяє «встановленню причин і умов, що призводять до порушення вимог бажаного розвитку об'єкта управління з урахуванням того організаційно-правового забезпечення, яке встановлюється державою для цілей такого розвитку» [110, с. 22]. Іншими словами, державний контроль є тим засобом виправлення помилок організаційно-правового забезпечення розвитку наукової сфери, яке здійснює сама держава у вигляді ухвалення відповідного законодавства, розроблення нормативно-правових актів правозастосовчого та правореалізаційного характеру, побудови відповідної інституційної складової наукової сфери тощо. Тобто держава засобами такої контрольно-наглядової діяльності орієнтована передусім на те, щоб підвищувати ефективність самого державного регулювання, приводити державну науково-технічну політику у відповідність до реалій розвитку наукової сфери, спроможності суб'єктів такої діяльності до забезпечення потреб соціально-економічної підсистеми держави в нових інноваційних рішеннях і відповідних інноваційних продуктів.

Тому контрольно-наглядова діяльність державних органів у науковій сфері має бути спрямована на офіційний аналіз, перевірку діяльності підконтрольного суб'єкта та її результатів, що здійснюють уповноважені органи державної влади у визначених законом межах з метою виявлення, запобігання, припинення порушень або відхилень об'єктами державно-управлінського впливу бажаних цілей, напрямів форм діяльності, а також надання допомоги в поновленні законності й дисципліни. Механізм контролю в державі, який трансформується у зв'язку з демократичними тенденціями державотворення, має бути спрямований на всі напрями діяльності держави та громадянського суспільства тільки в допустимих законом межах, що зумовлено потребою захисту прав приватного сектору [111, с. 140–142]. Не є

винятком і наукова сфера, різні підсистеми або функціональні зони якої є об'єктом державного контролю. Наукові установи, суб'єкти науково-технічної діяльності та відповідних відносин слід розглядати як підконтрольні державі суб'єкти в межах дотримання ними вимог Конституції і законів України. Тому контрольно-наглядова діяльність державних органів у сфері науки має завжди спиратись на легальну мету – недопущення порушення законодавства. Так само ця базова мета сприяє досягненню й інших цілей, що розкриваються через відповідну здатність держави впливати на напрями розвитку наукової сфери.

Теоретичні пошуки науковців у цьому контексті приводять до появи досліджень, цілями яких є визначення найефективніших форм і методів реалізації контрольно-наглядової діяльності державних органів, зокрема в науковій сфері, хоча останній напрям не є достатньо актуальним серед загально теоретичних та інших прикладних пошуків.

Значний інтерес у контексті ідентифікації гностичної й функціональної сутності державного контролю становить концепція Ф. Ф. Бутинця та С. В. Барташа, які під ним розуміють «форму здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів і інших нормативних актів, що видаються органами державної влади» [64, с. 112]. Це свідчить про колективний характер державного контролю, оскільки його здійснення передбачає діяльність державного апарату, який здійснює організацію системи контролю у підконтрольних структурах. Однак у науковій сфері таких підконтрольних структур дуже мало, а сама сфера науки є надзвичайно розгалуженою та складною з погляду суб'єктного складу.

Тому наукові пошуки у цьому контексті спрямовують головним чином на визначення оптимальної моделі реалізації державного контролю відповідними інституціями, які забезпечують його результативність у різних сферах і галузях публічного управління. З тим, на думку О. П. Полінця, до таких інституцій традиційно належать: органи законодавчої влади (парламентський контроль); президент України та його адміністрація (наглядова функція); органи виконавчої

влади (контроль виконавчої влади); судові органи (судовий контроль); спеціальні контрольні органи (власне практична реалізація контрольної-наглядової функції держави як самостійного напряму функціонування апарату держави); органи місцевого самоврядування (муніципальний контроль) [171, с. 129]. Фактично дослідник зробив спробу чи не вперше функціонально розмежувати предметні сфери контрольної-наглядової діяльності держави, залучивши до цієї функції весь спектр органів державної влади.

Значно утилітарними та вузькогалузевими є результати досліджень Ю. В. Гаруста, який спрямовує свій пізнавальний акцент на правове забезпечення контрольної діяльності. Головна цінність його досліджень в тому, що саме цей науковець обґрунтував недопустимість реалізації контрольної діяльності держави поза межами її правового регулювання та правової визначеності [78]. Натомість фахівець робить і другий важливий для нашого дослідження висновок – державний нагляд і моніторинг суспільних процесів може і має здійснюватися в усіх без винятку сферах суспільних відносин, навіть тих, результати розвитку чи тенденції функціонування яких неможливо передбачити, зокрема якщо вони виходять за межі чинного в державі правового регулювання.

Сфера науки у цьому контексті є надзвичайно непередбачуваною, оскільки часто інноваційні рішення, втілені у відповідні матеріальні об'єкти чи нематеріальні ресурси, можуть випадати за межі об'єктної сфери регулювання правовими нормами та породжувати нові суспільні відносини, регулювання яких має бути охоплено якісно новим законодавством, а також забезпечуватись новими державними інституціями. Прикладом тут може бути розвиток науки криптографії, результатом якого стала поява так званої електронної валюти Bitcoin, що в багатьох державах світу не отримала належного правового регулювання й досі є унікальним платіжним інструментом поза межами регуляторного впливу фінансового законодавства. Власне таку прогностичну недолугість держави пов'язано з неможливістю передбачити результати наукового розвитку, а тому, на наше глибоке переконання,

контрольно-наглядова діяльність держави у цій сфері й повинна спрямовуватись, зокрема, на потреби такого передбачення.

Це значно підвищує утилітарність цього дисертаційного дослідження, оскільки саме через інструменти наглядової діяльності та моніторингу процесів розвитку наукової сфери держава здатна вчасно реагувати на появу інноваційних рішень, що потребують нової якості правового регулювання та нових законодавчих актів.

Власне переважна більшість дослідників категорії «державний контроль» і похідних від неї категорій та явищ і приходять до розуміння того, що цей напрям діяльності держави має бути завжди імплементований із доктрини науки державного управління в конкретну наукову доктрину залежно від напрямку та галузі його реалізації. Так, наприклад, О. Ф. Андрійко, І. Г. Адрущенко, Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, В. М. Гарашук, Д. М. Лученко, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, М. І. Шутов й ін. визначають, що основна проблема сутності державного контролю у філософському аспекті розкривається з погляду його впливу на розвиток соціально-економічної підсистеми держави та суспільства. У наукових і нормативних джерелах зміст контролю визначається залежно від певного об'єкта контрольного впливу, правового статусу суб'єкта контролю, а сам державний контроль визнається одним із засобів забезпечення законності у відносинах відповідних суб'єктів та структур між собою, з державою, громадянами тощо. Визначення сутності і змісту державного контролю, особливо у сфері науки, є неможливим без теоретико-правового аналізу сутності наукової діяльності, оскільки її специфіка безпосередньо позначається на специфіці контрольної діяльності з боку держави.

Комплексний характер контрольно-наглядової діяльності держави як соціально-правового явища зумовлює, на думку І. С. Орехової, необхідність розглядати його і як одну з функцій державного керування, і як правову форму діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб [163, с. 12-15]. Такий висновок обумовлює методологію наукового пошуку задовольнити потребу в аналізі

державного контролю у сфері науки з позицій його онтологічної сутності й змісту, про що йтиметься нижче.

Суттєвим масивом теоретичного матеріалу є окремі дослідження, спрямовані на пізнання окремих елементів реалізації контрольної-наглядової функції держави саме у сфері науково-освітньої та науково-технічної діяльності.

Так, наукові пошуки О. Величко, О. Затинайко, П. Скурського дають нам чітке розуміння важливості державного контролю, оскільки науково-технологічна сфера стала головною ареною конкуренції держав у світі, а володіння так званими «критичними технологіями» використовується як один із вагомих важелів геополітики. Такі технології мають головне значення для розширення можливостей обороноздатності держави й досягнення цілей національної безпеки, а їх виокремлення застосовують для визначення пріоритетів науково-технологічного розвитку держав [70, с. 25-27].

Так, наприклад Р. В. Шаповал вивчає адміністративно-правове регулювання науково-освітньої діяльності в Україні, у межах якого контрольна функція виступає засобом корегування процесів розвитку наукової сфери, а також функціонування інституційної підсистеми наукової галузі державної форми власності [244]. Л. В. Головій наголошує на тому, що контрольна функція держави у сфері науки має спрямовуватись на реалізацію цілей державної політики, як елемента державно-публічного керування [81]. М. Н. Курко розвиває теоретичні пошуки в напрямі розв'язання правових проблем удосконалення організації діяльності й керування держави в науковій сфері [131].

Цікавий напрям дослідження пропонує С. Кушнір, який акцентує на необхідності диференціації різних моделей державного контролю залежно від суспільно-політичних особливостей реалізації державою регуляційного впливу в різних сферах суспільного буття, зокрема й у сфері науки [132].

Важливим є також і сукупність теоретичних пошуків у сфері реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в контексті розмежування таких функцій,

як моніторинг, нагляд, контроль, спостереження тощо. Зокрема, привертає інтерес дослідження Р. І. Павлика, який визначає державний контроль атрибутом адміністративної влади як однією з найважливіших її функцій, що містить спостереження за законністю й доцільністю діяльності, оцінювання її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [165].

Деякі вчені, аналізуючи державний контроль як спосіб забезпечення законності й державної дисципліни, розглядають його через призму форм діяльності відповідних державних органів, на які покладено функції регулювання у відповідній сфері суспільного буття. Так, наприклад, Н. А. Горбова розглядає природу державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення [84], що відкриває для нас можливості визначення меж і напрямів законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки.

Елементи системи державного контролю і як функції державного керування, і як форми діяльності окремих інститутів держави розглянуто в роботах Ю. С. Гринчук, О. І., Шемігон, М. В. Вихор [86].

Державний контроль як окрема форма влади, що доповнює класичну тріаду гілок влади, розглянуто в роботах Т. Татарової [232]. Зі свого боку О. А. Линдюк спрямовує свій теоретичний пошук на розгляд державного контролю як форми чи функції державної влади [134]. Н. Обушна, навпаки, суттєво звужує функціональне поле реалізації державного контролю на будь-якій сфері, зазначаючи, що це компетентність спеціальних органів, на які покладається відповідна функція [160]. З погляду цього дослідження такий висновок для нас відкриває предметний пошук особливостей реалізації контрольної діяльності держави саме у сфері науки з урахуванням особливостей його здійснення.

Як окрема функція держави контроль розглянуто також і в роботах О. М. Музичука, який зосереджується на тому, що суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта [150]. Це дає нам можливість дослідити механізм реалізації контрольно-наглядової діяльності

держави у сфері науки. Досить ґрунтовно характеризують державний контроль В. А. Бондаренко та Н. О. Пустова, які представляють предметну сферу здійснення контрольної діяльності через наявність у суб'єкта державного контролю владних повноважень, які можна застосовувати до підконтрольного об'єкта [24]. Такий напрям досліджень дає нам підстави розглядати контроль-наглядову діяльність держави у сфері науки як окремий комплекс суб'єктно-об'єктних відносин, що вимагають самостійного відповідного правового регулювання.

Т. В. Мамотова у своїх дослідженнях розкриває адміністративно-правову природу владних повноважень, властивих контрольному органу, що дає можливість розглядати державний контроль як самостійну юридичну категорію, що має публічно-правовий характер, тобто суб'єкт державного контролю, на думку вченої, завжди є носієм публічної (державної) влади. Діяльність таких суб'єктів суворо регламентована і провадиться в межах установленної компетенції; об'єкт державного контролю або безпосередньо підпорядкований йому суб'єкт має щодо об'єкта владні повноваження, через що може отримати повну, всебічну інформацію про діяльність підконтрольного об'єкта з метою її аналізу. Отже, формується змога контролю доцільності діяльності об'єкта [142].

Натомість, на думку С. О. Кохан, контрольна функція є дієвим елементом механізму стримувань-противаг і притаманна всім гілкам влади та є необхідною для збалансування повноважень державних органів і запобігання узурпації влади й вчинення дій, що виходять за межі їх компетенції [126].

Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд» досліджує у своїх роботах І. Павлик [165]. Так само термінологічна визначеність в аналізованій нами сфері постає предметом досліджень М. М. Терещенка [233] та Г. В. Яковлевої [252]. Помилковим синонімічне вживання понять «контроль» і «нагляд» у своїх дослідженнях доводить зокрема Ю. Макаренко [140]. Чітке визначення нагляду та контролю є одним із важливих умов ефективного їх здійснення, а отже, і реалізації завдань та функцій держави. За наявності розробленої теоретико-методологічної

бази нагляду й контролю можливе оптимальне досягнення мети нагляду та контролю, успішної реалізації завдань і функцій держави.

Зі свого боку Я. І. Маслова, аналізуючи співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному керуванні, робить пізнавальний акцент на тому, що контроль-но-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінського, або з юридичного погляду [143]. Результати цих досліджень дають нам змогу встановити відмінності між різними формами та діями, спрямованими на реалізацію цілей державного контролю в аналізованій нами сфері.

Так само загальнотеоретичну цінність для нас мають дослідження В. М. Цепенди, зокрема в частині класифікації видів державного контролю [239]. Дослідник наголошує: «якщо діяльність законодавчих, виконавчих і судових органів влади в державі буде малоефективною чи неефективною взагалі, якщо органи контролю не виконуватимуть приписані ними обов'язки або зловживатимуть своїми повноваженнями, це може призвести до порушення суспільного інтересу, а також інтересу суб'єктів науково-технічної діяльності» [239].

Цікавими є результати досліджень В. Орленка, який зазначає: «що державні органи контролю мають і далі вдосконалювати свою роботу, вони повинні мати достатнє уявлення про те, наскільки важливо виконувати свої дії послідовно та швидко. Дослідник додає, що у будь-якому разі робота контрольних органів має продовжуватися й збільшувати власну ефективність, повинна підвищуватися та вдосконалюватися також компетенція посадових осіб, уповноважених проводити заходи контролю» [164]. Це відкриває можливості для теоретичних пошуків напрямів удосконалення державного контролю у сфері науки, а також демонструє гнучкість контроль-но-наглядової діяльності у цій сфері.

Цікавими слід уважати пропозиції вченої Н. В. Никитченко, яка, зазначаючи, що «головне призначення контроль-но-наглядової діяльності держави полягає в тому, щоб забезпечити максимально сприятливі умови для гарантування конституційного ладу, реалізації прав і свобод людини та громадянина, акцентує на необхідності

розширення форм, методів та інструментарію його здійснення» [158]. Ми також обстоюємо позицію, що недоцільності обмежуватися суто імперативними засобами його реалізації особливо в такому середовищі, яке швидко розвивається, яким є наукова сфера, до того ж це не відповідає вимогам розвитку сучасної демократичної держави.

Контроль як елемент політики держави в науковій сфері розглядається в роботах О. С. Поповича. Спираючись на досвід технологічно розвинених країн, і глибоко продуманий механізм обґрунтування та конституювання пріоритетів на державному рівні, і надійний моніторинг їх реалізації стають обов'язковою умовою ефективності державної політики в науковій сфері. Ступінь усвідомлення важливості проблеми розвитку наукової сфери держави політичним керівництвом розвинених країн зростала мірою того, як викристалізовувалося розуміння ними головного значення інноваційної складової в ресурсах економічного розвитку [173, с. 134–135]. Тому, погоджуючись із висновками вченого, ми також обстоюємо думку щодо необхідності запровадження більш адаптивних, інноваційних і гнучких моделей реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

Контроль та нагляд як форма правової діяльності органів державної влади розглядається в роботах Г. М. Бистрик, яка робить висновок: «що її реалізація напряму пов'язана з виданням контрольних-правових актів або рішень, що ухвалюють відповідні органи державної влади в межах, передбачених конституцією і законами повноважень» [20]. Однак такий підхід ми розширюємо з урахуванням особливостей саме наукової сфери. Хоча ми використовуємо і результати досліджень В. О. Баганця, який вважає, що контроль у державному керуванні завжди передбачає відповідну нормотворчість за результатами його здійснення [11]. Хоча ми і не поділяємо такої думки, але слушним є те, що за результатами здійснення відповідних контрольних заходів повинні ухвалювати рішення, спрямовані на покращення стану та змісту державного керування в конкретній сфері суспільних відносин.

Окремо слід зазначити дослідження Ж. Перфенової, яка розкриває системні ознаки державного контролю та державного нагляду, а також їх особливості залежно від конкретної сфери застосування [266, с. 295]. М. Н. Дудін та інші аналізують динаміку розвитку системи нагляду та контролю у сфері державного управління [257]. Результати дослідження стосуються розвитку нагляду та контролю держави в рамках регулювання та реалізації дозвільної діяльності, а також здійснення контрольних і наглядових заходів, що дає нам можливість зосередити основний пізнавальний вплив на систематизації основних концепцій та підходів до визначення його основних форм, моделей і способів реалізації. Це дало змогу забезпечити реалізацію цілей пізнавального процесу, спрямованого на виявлення дієвих форм державного контролю, державно-управлінського процесу.

Цікавими уявляються також підходи до визначення місця державного контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів публічного управління, що реалізують владно-управлінську функцію в науковій сфері [138]. Подібні дослідження провадив також і В. О. Ромасько [216]. Їх утилітарне значення для цілей цього дисертаційного дослідження проявляється через варіативність способів правового забезпечення здійснення контрольної-наглядової функції саме в науковій сфері.

Натомість С. Л. Серов робить висновок про те, що контрольна діяльність держави неможлива без активного залучення інститутів громадянського суспільства [222]. Такий висновок є прийнятним для цілей цього дослідження тільки в аспекті необхідності розширення форм і методів контрольної-наглядової діяльності у сфері науки.

Таким чином, за результатами викладеного вище ми можемо виокремити такі тренди вивчення контрольної-наглядової діяльності держави у сфері науки, які будуть вирішуватись у межах цього дисертаційного дослідження:

– розмежування контрольної, наглядової, моніторингової та інших форм діяльності держави, спрямованих на досягнення цілей, які охоплюються класичним елементом управлінської діяльності у формі класичного контролю;

– визначення механізму реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері;

– дослідження оптимальних форм, методів, способів та інструментарію відповідної діяльності державних органів у сфері науки;

– розробка концепції відносин під час реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

Усе це дасть змогу реалізувати цілі цього дослідження, а в кінцевому результаті концептуалізувати системні результати шляхом формування моделі контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

1.2. Аналіз історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності в сфері науки

Дослідивши теоретичні пошуки науковців щодо сутності, змісту та форм реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері, особливо ґрунтуючись на якості певних досліджень, а точніше на їх фрагментарному характері, ми приходимо до необхідності постановити цікаву гіпотезу дослідження: сучасна Українська держава не приділяла належної уваги ні організаційно-правовому забезпеченню цього напрямку реалізації державно-управлінського впливу, ні стимулювала відповідний попит на наукові розробки такої проблематики. Ця гіпотеза мала б бути спростована, однак вона уявляється нам цілком прийнятною, а отже, потребує виправлення, враховуючи те, що на цьому етапі розвитку державотворчих процесів науковий потенціал нашої держави уявляється одним із тих джерел пошуку стимулів і поштовхів для розвитку господарсько-економічного сектору, який здатний забезпечити конкурентні переваги для України в глобальному світовому середовищі.

У цьому контексті контрольна-наглядова діяльність держави в науковій сфері уявляється нам окремим предметним напрямом реалізації владних повноважень, утилітарність та раціональність яких набувають особливих рис з урахуванням інноваційної значущості та потенціалу економічної вигоди від упровадження проривних наукових рішень у господарську діяльність. Контрольно-наглядова функція держави з таких позицій визначається як засіб виявлення слабких місць державного регулювання розвитку наукової сфери, потенційних напрямів для впровадження нових форм регулювання діяльності наукових, науково-дослідних та інших інституцій і окремих суб'єктів наукової сфери на генерування ними відповідних інноваційних рішень тощо.

Тобто від якості державного контролю залежить утилітарність та ефективність розвитку наукової сфери, зокрема в контексті функціонування її інституційного середовища. Тому можна говорити, що від характеру та самої природи державного контролю залежить як свобода наукової діяльності, так і особливості його сутнісного наповнення (форми, методи, способи, інструментарій тощо). Це означає, що дослідження контрольна-наглядової діяльності держави в науковій сфері в ретроспективному аналізі з погляду принципів історизму та еволюціонізму здатні розкрити онтологічну сутність та природу побудови відповідної системи її реалізації, що дасть нам можливість створити найбільш вдалу та ефективну конфігурацію його державно-правового забезпечення з урахуванням традицій державотворення та потреб сучасного стану розвитку наукової сфери держави.

Тому, розпочинаючи аналіз історично-правового розвитку контрольна-наглядової діяльності у сфері науки, доцільно визначити кілька застережень, акцент на які суттєво підвищуватимуть утилітарність результатів наукового пошуку:

– по-перше, вітчизняна доктрина науки державного управління не має історично сформованої традиції теоретичного обґрунтування реалізації контрольна-наглядової функції державою саме в науковій сфері, що об'єктивує проблему

недостатньої теоретичної інтерпретації змісту та значення правового регулювання вказаного напрямку;

– по-друге, тривалий час українська держава перебувала в складі або під гнітом російської імперії й тоталітарного режиму комуністичної держави росії, а тому цілі та пріоритети наукових пошуків і правового регулювання аналізованих сфері визначали, виходячи з імперських інтересів та тенденцій, які були чужими й майже не сприймалися вітчизняним науковим співтовариством, але в силу українофобської та шовіністичної політики російської держави воно повинно було спрямовувати свій пізнавальний вплив на такі цілі;

– по-третє, самостійний інтенсивний розвиток правового регулювання та наукового осмислення проблематики державного регулювання наукової сфери загалом і реалізації контрольної-наглядової діяльності в ній, зокрема, припадають на період незалежності України, починаючи з 1990 року;

– по-четверте, проблематика теоретичного осмислення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки мала другорядний характер серед пріоритетів наукового пошуку вітчизняних дослідників у сфері науки державного управління та правових наук як у період дисидентського руху, так і в період незалежності України, оскільки у ці часи формувались та закладались базові засади власної вітчизняної наукової доктрини без конкретизації окремих напрямів наукових пошуків.

Однак, навіть ураховуючи наведені вище застереження ми повинні констатувати, що періодизацію історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності у сфері науки все ж таки доцільно розпочато з етапу, що охоплює період Національних визвольних змагань 1917–1921 рр., протягом якого відбуваються зламні процеси в національній ідентифікації української нації. Новий перебіг історичних подій і тимчасові перемоги у відродженні української національної державності розпочалися після Лютневої революції 1917 року. У цей період в Україні спостерігається піднесення національно-демократичного ладу й автономії. Це дало можливість досягти певних надзвичайно важливих здобутків у

науковій сфері, оскільки саме 1917 року відбувається створення Української академії наук [51].

Під час Революції 1917–1921 років боротьба за національно-культурне відродження перетворилася в Україні на один із найважливіших напрямів національно-визвольного руху. Культурне, освітнє, наукове будівництво українського народу стало невіддільною складовою державотворення. Українство взялося реалізовувати громадянські свободи: політичної діяльності, думки й слова, громадських зібрань, творчості та вибору мови навчання і спілкування. Саме тому ідея заснування академії наук в Україні знайшла потужну підтримку в національній еліті й, зокрема, серед провідних державних діячів того періоду: М. С. Грушевського, В. К. Винниченка, Д. Дорошенка й ін.

Слід зауважити, що період Національних визвольних змагань 1917–1921рр. створив сприятливі обставини для розвитку науки. Львівське Наукове товариство ім. Т. Шевченка та київське Українське наукове товариство структурою та діяльністю були подібні до академії наук, але функціонували за приватної ініціативи й кошти пожертв. Тому інституційно базис Української академії наук уже фактично було закладено, а установче її визначення й організаційне оформлення пов'язано із Законом «Про заснування Української академії наук у Києві», ухваленого гетьманом П. Скоропадським 14.11.1917 [213]. На що тут слід звернути увагу, так це – на традиції приватних інвестицій і фінансування розвитку наукової галузі, оскільки і львівське Наукове товариство ім. Т. Шевченка, і київське Українське наукове товариство створено як приватні структури громадського характеру, які, однак, мали цілком конкретні цілі – забезпечувати розвиток вітчизняної науки й інституціоналізацію результатів наукових пошуків. І хоча переважно вони стосувалися відновлення української державності, культури, літератури, мови тощо, ми повинні констатувати факт, що традиція приватного фінансування та меценатства у сфері науки цілком притаманна нашій державі.

Далі певні аспекти державного регулювання та необхідності саме державної підтримки розвитку наукової сфери у своїх роботах торкаються окремо М. С. Грушевський і В. К. Винниченко. Так, перший наголошує на потребах розвитку української науки та її відмежуванні від науки імперської Росії, яка переживала певний занепад [87]. Натомість В. К. Винниченко зауважує на необхідності розвитку саме Української академії наук, що є інституційним утіленням державної політики розвитку української ідентичності та традицій державотворення. Крім того, він наполегливо акцентує на необхідності збереження української самобутності та незалежності від тоталітарної Росії в питаннях розвитку наукової сфери [71]. Тут слід наголосити, що після захоплення України більшовицьким, а згодом тоталітарним режимом комуністичної партії Росії, розвиток вітчизняної науки майже повністю орієнтується на потреби радянської імперії.

І хоча відбувається збереження Української академії наук, проте відбувається її перепрофілізація та русифікація. В той самий час керування розвитком науки будується на принципах тоталітаризму й імперативного підпорядкування державі без можливостей альтернативного шляху розвитку.

Тобто другим періодом історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності у сфері науки слід вважати період панування радянського режиму на території України, а відтак і насильницьке насадження та домінування комуністичних ідей у науковій сфері. Цей період ми пропонуємо обмежити другою половиною 1980-х років, коли запроваджується так звана політика гласності, і відбувається суттєве послаблення імперативної ролі комуністичної партії в процесах розвитку всіх сфер суспільного буття.

Надаючи ж характеристику другого періоду, головне, на що ми повинні звернути увагу – це контраст запровадження підходів до державного регулювання в науковій сфері, порівнюючи з подальшою періодизацією аналізованої сфери наукових пошуків. Ідеться про тотальний державний контроль за сферою науки й науковими пошуками. Держава повністю фінансує наукову сферу, що, правда, часто

за залишковим принципом, крім тих галузей, які являли для неї визначальний інтерес у протистоянні з демократичними країнами. Держава не лише визначає напрями наукових досліджень, а й здійснює жорсткий імперативний контроль над досягненням установлених результатів. Часто це призводить до викривлення якості наукових досягнень, а також до розбалансування фінансування окремих секторів науки, що створює негативні передумови для її розвитку вже після розпаду радянської імперії.

Однак, говорячи про державний контроль у цій сфері, слід зауважити, що саме за часів існування радянської держави він характеризувався не лише тотальним характером, а й доволі глибокими розробками інструментарію та форм його реалізації, хоча найчастіше його результати мали номінальний характер. Надмірна бюрократизація цього процесу, а також здійснення його особами, «далекими» від науки, які уособлювали партійну номенклатуру, роблять його результати іноді згубними для тенденцій наукового розвитку, оскільки часто результати такого контролю видавались як зіставлення досягнення цілей розвитку комуністичної державності, а не реального стану розвитку наукової сфери.

Третій етап історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки ми визначаємо часовими межами другої половини 1980-х років і 1991 роком. У цей період відбуваються надзвичайно важливі системні зрушення у сфері державного регулювання науки та науково-технічної діяльності. Так, зокрема, процеси розпаду радянської держави зумовлюють зменшення державного контролю за науковою сферою, перетворення її на баласт бюджетного фінансування, суттєве скорочення (іноді навіть повна відсутність) фінансування наукових пошуків і припинення наукових досліджень у багатьох секторах наукової сфери. Відбувається тотальний виїзд наукових кадрів за кордон разом з їх технологічними напрацюваннями, що зумовило суттєве послаблення наукового потенціалу вже незалежної України.

Досліджуючи особливості державного регулювання наукової сфери в той період, Ю. Є. Атаманова акцентує на тому, що після розпаду радянської імперії Україна ввійшла до тих держав, що втратили своє місце серед найбільш науково розвинутих держав із найбільшою інфраструктурою науково-дослідних установ, на що вплинуло багато чинників. Дослідниця зазначає, що переведення національної економіки на засади постіндустріальної, інноваційної парадигми повинно бути цілеспрямованим і швидким, а в разі з Україною це питання набувало ще більшої гостроти через майже повне вичерпання ресурсів для екстенсивного розвитку [10]. Для активного розвитку науково-технологічної сфери та сталого функціонування ринкової економіки на перших етапах становлення незалежної України потрібне виважене, цілеспрямоване та посилене державне регулювання. Однак воно не підкріплювалось належним обсягом фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Україна декларативно взяла курс на перехід до інноваційно орієнтованої економіки, але через недостатнє створення реальних нормативно закріплених умов такого переходу й узагалі розвитку, вона так і є на периферії конкурентоспроможних держав на початку 1990-х років, що, на думку М. Д. Василенка, стало наслідком відсутності виважених підходів до керування науковою сферою в трансформаційний період [67, с. 48–54]. На нашу думку, часткове розв'язання цієї проблеми щонайменше в організаційно-правовому вимірі знайшла українська влада в першій редакції Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991, який хоча і втратив свою чинність, але аналіз його положень дасть змогу визначити основні напрями правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в перший період становлення незалежної України.

Так, метою цього законодавчого акта було визначити створення правових основ державної політики у сфері науки й науково-технічної діяльності, які базуються на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення незалежності України. Науково-технічний прогрес визначався головним чинником

розвитку суспільства, підвищення добробуту його громадян, їх духовного й інтелектуального зростання. «Держава гарантує пріоритетну підтримку розвитку науки як визначального джерела економічного зростання і невіддільної складової національної культури та освіти, створює необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечує використання досягнень вітчизняної та світової науки й техніки для розв'язання соціальних, економічних, культурних та інших проблем» [192]. З поміж іншого цей закон визначав також і основні цілі, напрями та принципи державної науково-технічної політики, а також форми й методи державного регулювання в науково-технічній сфері.

На інституційному рівні основним органом державної влади, що реалізовував державний контроль у науковій сфері, визначався Кабінет Міністрів України (ст. 7 вказаного закону). Серед основних форм і способів здійснення контролю законодавець визначав патентно-ліцензійні заходи (ст. 20); метрологію, стандартизацію і сертифікацію продукції у науково-технічній сфері (ст. 21); гарантії державного захисту права власності на науково-технічну продукцію (ст. 26).

Таким чином, саме з ухваленням зазначеного вище законодавчого акта завершується третій етап правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, з чим ми пов'язуємо формування базису, який визначав подальші напрями реалізації державної політики розвитку науки та реалізації контрольно-наглядових функцій у цій сфері.

Четвертим етапом ми виділяємо період 1991–2001 рр., протягом якого відбувається формування законодавства у сфері регулювання науки й техніки, трансформація державних підходів до регулювання цієї сфери, і головне – відбувається переосмислення ролі науки в розвитку економічного потенціалу та сфери забезпечення соціальних потреб суспільства, отримання нею конкурентних переваг у глобальному середовищі.

З метою реалізації державної політики в інноваційній, а отже, і в науково-технічній сферах господарювання у цей період держава застосовує різноманітні засоби державного регулювання, тобто такі способи, прийоми або методи регуляційного впливу держави на діяльність суб'єктів наукової діяльності, що застосовують з метою реалізації необхідних державі цілей і завдань, і визначені в нормативно-правових актах з урахуванням, зокрема, якості доктринального розвитку правової науки та науки державного управління. Саме засоби значною мірою розкривають внутрішню сутність державного регулювання, на відміну від його форм, які характеризують його зовнішній вираз [104]. Тобто вчені звертають увагу на два важливих аспекти правового регулювання розвитку наукової сфери загалом протягом визначеного нами періоду:

- низький рівень системності державного регулювання через невизначеність правових засобів і тільки початок їх формування;
- відсутність цілісного бачення, зокрема і в доктрині науки державного управління, моделі державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності, а також похідних від неї інноваційної діяльності.

Зокрема, у цей період з'являється Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР (чинний у редакції від 16.10.2020, на підставі Закону України № 124-ІХ), який «визначає правові, організаційні й фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи та принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації та проведення наукової й науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури та 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» [194]. У контексті цілей цього дослідження важливо зауважити, що ним чи не вперше встановлено контрольні повноваження органів державної влади у сфері

наукової й науково-технічної експертизи, зокрема на рівні закріплення їх у компетенції Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак відсутня деталізація способів, форм і методів реалізації контрольної функції.

Слід також зауважити на регуляторний вплив Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 № 3687-XII (чинний у редакції від 14.10.2020, на підставі Закону України № 703-IX), яким визначається правовий режим охорони винаходів (корисних моделей) [198]. Фактичне закріплення режиму правової охорони прав на винаходи й корисні моделі створює відповідну організаційну підсистему реалізації державної політики у сфері науки та науково-технічного розвитку, головне — може вважатися одним із фрагментів системи державного контролю у цій сфері, оскільки передбачає вжиття охоронних заходів державою саме за результатами виявлення відповідних порушень прав, що можливо зробити, зокрема, й під час реалізації контрольної-наглядової функції держави.

Пильну увагу слід приділити аналізу Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.1999 № 991-XIV (чинний у редакції від 05.12.2012, на підставі Закону України № 5460-VI), який «визначає правові та економічні засади запровадження й функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків, а також фактично визначає їх кількість і перелік».

Регуляторна цінність цього законодавчого акта проявляється у двох важливих аспектах:

— по-перше, він закріплює правовий режим особливого інституційного суб'єкта реалізації наукової діяльності — технопарку, під яким розуміється «юридична особа або група юридичних осіб (далі – учасники технологічного парку), що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проєктів технологічних парків із виробничого впровадження наукоємних розробок,

високих технологій і забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції» [203];

– по-друге, у цьому законі деталізується контрольна функція держави за реалізацією проєктів технологічних парків.

Отже, відповідно до ст. 12 вказаного закону: «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної й інноваційної діяльності, в установленому Кабінетом Міністрів України порядку здійснює контроль і моніторинг за реалізацією проєктів технологічних парків». Важливо зауважити на тому, що поряд із власне контролем як імперативної форми закон покладає обов'язок на державу здійснювати й моніторинг у вказаній сфері – як м'якіша форма контрольної-наглядової функції. Це перша згадка в законодавстві про обов'язок реалізації контрольної-моніторингової діяльності держави в науковій сфері.

Так само привертає увагу і певна деталізація форм такої діяльності щодо технологічних парків, яка проявляється через інструменти податкового, фінансового, бухгалтерського контролю, моніторингу господарсько-виробничої діяльності, зокрема в частині використання ресурсів і подальшого перерозподілу результатів виробничої діяльності технопарків. Важливо наголосити на тому, що сутність функціонування технопарків розкривається через стимуляційний характер державно-управлінської діяльності в науковій сфері. Тобто функціонування технопарків покликано стимулювати розвиток прикладної науки та використання результатів наукових пошуків безпосередньо у виробничо-господарській діяльності суб'єктів економічних відносин.

Подібний синтез заходів стимулювання економічної та наукової і науково-технічної діяльності суб'єктів господарювання створює передумови для розширення джерельної бази забезпечення наукового розвитку не лише окремих суб'єктів, а й розвитку наукового потенціалу держави загалом. Держава ж бере на себе і стимуляційну роль, і контрольну, що проявляється в покладенні певного кола

обов'язків та закріпленні окремих механізмів вчинення владно-управлінських дій, спрямованих головним чином на перевірку дотримання законності суб'єктами відносин у сфері функціонування технопарків, визначених державою умов.

Такий напрям контрольно-наглядової, а точніше, як ми зазначали, контрольно-моніторингової діяльності, закладає підвалини для подальшого розвитку законодавчого забезпечення і для цілей його ефективної реалізації, і для цілей інтенсифікації розвитку наукової сфери загалом.

Завершальною віхою на четвертому етапі правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки є ухвалення Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 № 2623-III (чинний у редакції від 05.02.2023, на підставі Закону України № 2859-IX), який визначає правові й організаційні засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки в Україні. Власне саме цей закон закладає підґрунтя для подальшого розвитку правового регулювання всього державного управління в науковій сфері і, зокрема, здійснення контрольно-наглядової функції, серед іншого у визначених пріоритетних секторах наукової сфери.

Так, відповідно до ст. 3 вказаного закону: «пріоритетними напрямками розвитку науки й техніки на період до 2023 року визнають такі: фундаментальні наукові дослідження з найважливіших проблем розвитку науково-технічного, соціально-економічного, суспільно-політичного, людського потенціалу для забезпечення конкурентоспроможності України у світі та сталого розвитку суспільства і держави; інформаційні та комунікаційні технології; енергетика та енергоефективність; раціональне природокористування; науки про життя, нові технології профілактики та лікування найпоширеніших захворювань; нові речовини й матеріали» [200].

Саме за вказаними напрямками й реалізується основний акцент державного регулювання у сфері науки й техніки, а також забезпечується реалізація контрольно-наглядових функцій держави, особливо в контексті стимуляційного впливу у вказаних секторах, зокрема шляхом прямого державного фінансування відповідних

науково-технічних пошуків або діяльності окремих науково-дослідних інститутів, центрів тощо.

П'ятий етап правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки ми визначаємо в межах 2001–2015 років, коли відбувається суттєвий розвиток законодавчого забезпечення різних сфер і напрямів науково-технічної діяльності, а також формується інституційна підсистема реалізації контрольно-наглядової функції держави [42].

Так, зокрема привертає увагу Закон України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» від 09.04.2004 № 1676-IV, яким «затверджується відповідна програма розвитку високих наукоємних технологій, спрямована на запровадження моделі сталого економічного зростання вітчизняних підприємств шляхом удосконалення структури їх основного капіталу й інтенсивного інвестування високотехнологічного виробництва» [178].

Загалом, як зазначає В. Г. Воронкова, аналізований період розвитку державного правління у науковій сфері акцентовано головним чином на створенні системи державної охорони та захисту результатів наукових досліджень інтелектуальної власності, а також інноваційної діяльності в Україні. Вчена наголошує, що саме з цього етапу розвитку починається модернізація системи інноваційної діяльності та захисту інтелектуальної власності, адже практично всі базові нормативно-правові акти вже ухвалено, і відбувається їх реалізація. Ситуація у сфері охорони й захисту прав інтелектуальної власності та несформованість національної інноваційної системи перешкоджає розвитку інноваційної діяльності, утворенню в Україні цивілізованого ринку інтелектуальної власності. Через неврегульованість законодавства у цій сфері відбуваються втрати державних фінансових ресурсів, а окремі негативні явища у сфері інтелектуальної власності набули незворотного характеру й становлять загрозу технологічній і безпеці України. [76, с. 243–266]. Логічним наслідком цього стала поява Указу Президента України від 27.04.2001 «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в

Україні» без будь-якого опису стану зазначеної галузі. Указ вбачає за потрібне з метою забезпечення прав громадян на захист інтелектуальної власності, сприятливих умов для створення об'єктів інтелектуальної власності, розвитку українського ринку цих об'єктів запровадити сукупність заходів із його виконання. Зазначений указ є першим документом, який було спрямовано на удосконалення саме якісного стану інноваційної діяльності [186]. Згодом положення цього указу було значно розширено й інтерпретовано вже у вигляді проєкту Національної стратегії розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні [153], яка, однак, так і лишилась на етапі проєкту.

Згодом ухвалюють Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV (чинний у редакції від 12.04.2022 на підставі Закону України № 1714-IX), який «визначає правові, економічні й організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом». Цей самий закон визначає й основні засади державного регулювання у сфері інноваційної діяльності, серед яких вирізняється захист прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності, що може вважатися елементом контрольно-наглядової функції держави в аналізованій сфері [187].

Наступним кроком законодавця в контексті забезпечення контрольної функції держави в науковій сфері є ухвалення Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14.09.2006 № 143-V (чинний у редакції від 16.10.2020 на підставі Закону України № 124-IX), який «визначає правові, економічні, організаційні та фінансові засади державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій і спрямований на забезпечення ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу України, технологічності виробництва продукції, охорони майнових прав на вітчизняні технології та/або їх складові на території держав, де планується або здійснюється їх використання, розширення міжнародної науково-технічної співпраці у цій сфері»

[176]. Проте головна утилітарність цього нормативно-правового акта з урахуванням предметної сфери цього дисертаційного дослідження полягає в тому, що він визначає форми державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій, серед яких вирізняється, хоча і не деталізується, контрольна діяльність держави.

Такий підхід демонструє ставлення законодавця до визначення сутності та змісту контрольної-наглядової діяльності держави в аналізованій сфері на рівні загальнотеоретичного її визначення й онтологічного змісту, виходячи з положень доктрини державно-управлінської науки.

Проте цікаво, що законодавець як основну мету «державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій визначає забезпечення розвитку національного промислового і науково-технічного потенціалу, його ефективне використання для виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та забезпечення технологічності виробництва вітчизняної продукції з урахуванням світового досвіду, можливих соціально-економічних, технологічних і екологічних наслідків від застосування технологій та їх складових, сприяння розвитку виробництва, у якому застосовують новітні вітчизняні технології та їх складові» [176].

Досягнення цієї мети неможливе без широкого застосування форм і методів контролю, нагляду, а також моніторингу процесів, пов'язаних із розвитком наукової сфери, інституціоналізації технологічних рішень, трансферу технологій тощо.

Так, само окремі контрольні-наглядові функції, але вже у сфері функціонування наукових парків, покладено на органи державної влади Законом України «Про наукові парки» від 25.06.2009 № 1563-VI (чинний у редакції від 12.04.2022 на підставі Закону України № 1714-IX). Даний норматив «регулює правові, економічні, організаційні відносини, пов'язані зі створенням і функціонуванням наукових парків, і спрямований на інтенсифікацію процесів розроблення, впровадження, виробництва інноваційних продуктів та інноваційної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках». Також на законодавчому рівні

визначають і такого суб'єкта наукової та науково-технічної діяльності, як науковий парк, що являє собою юридичну особу, яка створюється у формі господарського товариства, яке повинно мати у складі учасників не менше як один заклад вищої освіти та/або наукову установу [190].

Завершальною стадією п'ятого етапу правового розвитку контрольної-наглядової діяльності у сфері науки є ухвалення Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 № 3715-VI (чинний у редакції від 05.02.2023 на підставі Закону України № 2859-IX), який визначає «правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та їх реалізації в Україні. Метою закону є забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках» [199].

Крім того, власне в ст. 4 цього закону «стратегічними пріоритетними напрямками на 2011–2023 роки визначено такі: освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсощадних технологій, освоєння альтернативних джерел енергії; освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки; освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій; технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу; впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики; широке застосування технологій чистішого виробництва та охорони навколишнього природного середовища; розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки» [199]. Тобто фактично держава визначає не лише напрями реалізації державної політики в науковій сфері, а й детермінує найбільш пріоритетний сектор

наукової діяльності, де реалізовуватиметься державно-наглядова функція відповідних органів публічного управління. Таке собі визначення предметних сфер реалізації державного контролю.

Однак ще цікавішим є законодавче закріплення в межах вказаного вище закону моніторингових функцій держави в науковій сфері. Зокрема йдеться про моніторинг реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Фактично законодавець визнає, що найефективнішою формою реалізації контрольної функції держави в науковій сфері є як раз таки моніторинг, який здійснюється постійно в режимі реального часу та має найвищий рівень утилітарності результатів, оскільки демонструє реальний стан розвитку об'єкта керування, тобто наукової сфери.

Шостий етап правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки бере початок від 2015 року й триває і до сьогодні. Його початок ми визначаємо важливою подією, яка ознаменувала трансформаційні зрушення у сфері державного регулювання науково-технічної сфери загалом. Ідеться про ухвалення нової редакції Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 № 848-VIII (чинний у редакції від 01.01.2023 на підставі Закону України № 2842-IX), який «визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку у сфері наукової та науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової й науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави в технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади» [193]. Відповідно до ст. 2, метою цього закону є «врегулювання відносин, пов'язаних із провадженням наукової й науково-технічної діяльності, та створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку всіх сфер суспільного життя. А серед основних завдань його регуляторного впливу

визначається реалізація повноти заходів державної наукової й науково-технічної політики, а також розподілення повноважень органів державної влади щодо здійснення державного регулювання й керування у вказаній сфері» [193]. Вже в самому формулюванні ст. 2 ми бачимо, що законодавець розрізняє категорії «управління» та «регулювання» у сфері науки, що, на наше переконання, означає про усвідомлення законодавцем необхідності поєднання імперативної форми (управління) державно-владного впливу на наукову сферу, і м'якшої (регулювання). Це і собі відкриває можливості для диференціації форм контрольної-наглядової діяльності держави в аналізованій сфері від жорсткого імперативного контролю до значно м'якшого за методом регулювання – моніторингу.

Пильну увагу привертає законодавче закріплення форм і методів державного регулювання й управління у науковій і науково-технічній діяльності та визначення інституціональної підсистеми реалізації такого регулювання. Важливо наголосити на тому, що майже кожному державній інституції наділено повноваженнями щодо контролю за діяльністю наукових установ, що належать до сфери її керування. Таким чином, ми вперше на законодавчому рівні зазначаємо пряме закріплення конкретної форми реалізації контрольної-наглядової функції держави в науковій сфері.

Надалі для деталізації положень цього закону було ухвалено Положення про Національну електронну науково-інформаційну систему, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 № 1067, яке визначає мету, завдання, функції, засади роботи та використання, структуру, учасників і користувачів Національної електронної науково-інформаційної системи, умови надання та припинення доступу до неї [182]; постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання використання коштів з рахунка для задоволення потреб освіти і науки» від 08.11.2022 № 1256, якою затверджено Порядок використання коштів з рахунка для задоволення потреб освіти і науки, який визначає механізм використання коштів, що

надійшли на рахунок для задоволення потреб освіти і науки, а також визначає межі контролю за їх використанням [92].

Загалом аналіз історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки дав змогу виокремити шість відповідних періодів, кожен із яких має системотворче значення для процесу формування концепції державно-наглядової діяльності в науковій сфері.

1.3. Методологія дослідження контрольно-наглядової діяльності в сфері науки

Методологія дослідження контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки має своїм корінням, у першу чергу, філософське походження, оскільки сам предмет пізнання розкривається через онтологічну особливість буття людини, прагнення її до самореалізації через інтелектуальний капітал. Існування людини в суспільстві та її відносини з державою зумовлюють механізм і спосіб реалізації відповідної наукової діяльності як творчого прояву пізнавального процесу, повноту можливостей задоволення власних потреб й інтересів через інституціоналізацію результатів наукової діяльності.

Наукова сфера як особливий об'єкт державно-управлінського впливу є одночасно і її цінністю, і тим потенціалом соціально-економічного розвитку, який потребує відповідного та всебічного впливу задля ширшої реалізації результатів наукових пошуків, їх матеріалізації та капіталізації.

Власне соціально-економічний контекст розвитку науки, інституціоналізації наукових пошуків, утілення їх в цілком конкретні форми інноваційних рішень є визначальним для цілей цього дослідження, враховуючи особливості здійснення контрольно-наглядової функції державою щодо об'єкта керування. Тому, обираючи методологічний інструментарій для потреб цього дослідження, ми повинні виходити з таких застережень:

– по-перше, контрольню-наглядову діяльність держави у сфері науки як об'єкт давнього дослідження ми розглядаємо з боку загального державно-правового концепту, а сама наукова сфера виступає своєрідним базисом суспільних відносин із відповідним предметним наповненням, сегментом суспільного буття, у якому реалізується вказана функція держави. Це означає, що ми використовуватимемо найкращий баланс науково-пізнавальних методів, притаманних науці державного управління, а також суміжних дисциплін;

– по-друге, контрольню-наглядова діяльність держави у сфері науки ми розглядаємо одночасно і як самостійну функцію, і як сукупність програмно-процедурних заходів, які відбивають системність реалізації державної науково-технічної політики. Тому ми використовуємо інструментарій наукового пізнання, зокрема задля визначеності такого питання, що дасть нам змогу чіткіше встановити орієнтири та пріоритет державних потреб у розвитку науки, потенційних і перспективних напрямів наукових пошуків, які мають абсолютно утилітарне значення для соціально-економічних потреб як суспільства, так і держави загалом;

– по-третє, контрольню-наглядову діяльність держави ми розглядаємо як самостійний предмет, на який спрямовується пізнавальний вплив. Тому методологічний інструментарій ми підбиратимемо таким чином, щоб можна було всебічно проаналізувати структуру цієї діяльності, механізми її реалізації, а також заходи забезпечення, що у своїй сукупності дає можливість розкрити онтологічний зміст аналізованої функції держави;

– по-четверте, основним акцентом у дослідженні виступає обґрунтування доцільності та повноти застосування державою імперативного впливу, державного примусу за результатами здійснення контрольних заходів. З урахуванням цього інструментарій наукового пізнання має бути таким широким, як цього вимагає досягнення цієї мети, а наповнення методологічним різноманіттям – забезпечувати всебічність дослідження.

Саме з огляду на зазначене нам видається влучною теза Д. О. Тихомирова про те, що «методологічні підходи відображають генеральну лінію творчого задуму дослідника, закладають фундамент для всіх дослідницьких етапів, зумовлених необхідністю визначення методів як додаткового інструменту, що забезпечує реалізацію генеральної лінії дослідження. Проте видається, що оптимальним є діяльнісний підхід для виконання пізнавальних завдань визначення процедурних і процесуально правових питань, питань взаємодії та участі громадськості» [236, с. 48-49]. Діяльнісний підхід, на якому наголошує дослідник, стосується насамперед способів застосування методів пізнання, а також впливає на їх поєднання під час комплексного дослідження.

Державний контроль здійснюється в межах, установлених законодавством, оскільки держава не може діяти свавільно, а особливо враховуючи ту обставину, що в науково-технічній сфері більшість суб'єктів мають приватно-правову природу. Нормативність і організованість контрольно-наглядової діяльності органів державної влади у цьому контексті повністю регламентують норми законодавства, особливо враховуючи те, що за результатами її здійснення держава ухвалює певні управлінські рішення, які мають переважно імперативний обов'язковий характер. Такий висновок робить доцільним застосування в межах нашого дослідження комплексу методів наукового пізнання, які притаманні правовим наукам і головним чином – науці адміністративного права.

Власне саме тому ми повинні звернутись до думки Н. І. Бурау, В. С. Антонюк, Д. О. Півторака, які зауважують на тому, що методологія правової науки тяжіє передусім до визначення тих обставин або умов існування суспільних відносин, які потребують усунення задля підвищення ефективності їх подальшого правового регулювання. На думку учених, для дослідження відносин у науковій сфері й, зокрема відносин, пов'язаних із реалізацією контрольно-наглядової діяльності держави, у цій сфері необхідне застосування синтезованої методології, яка б не просто поєднувала, а імплементувала методи правової науки та науки державного

управління в єдиний комплекс інструментів пізнання [62]. Такий підхід, на наш погляд, призводить до суперечностей між тією або іншою науковою теорією при поясненні тих чи інших подій і фактів реальної природи. Однак, наприклад, Г. П. Ситник вбачає вихід із цієї ситуації через широке застосування діалектики наукового пізнання, що передбачає «взаємодоповнення суб'єктивного та гносеологічного підходів при вивченні об'єктів і процесів реального світу (соціального і природного) та недопустимість догматизації теорії і методології. Гносеологічна основа нових знань спирається на три фундаментальних принципи: універсалізму, експерименталізму, редукціонізму. При чому на думку вченого принцип універсалізму передбачає універсальність наукових способів пізнання світу, а тому є беззаперечним використання індуктивного методу пізнання» [233, с. 38-41]. Об'єктивним базисом індуктивного методу в дослідженні проблематики реалізації окремих контрольно-наглядових інструментів є емпіричні дані, отримані в результаті дослідження нормативно-правового забезпечення їх реалізації та випадків обмеження державного контролю чи втручання державних органів у діяльність окремих суб'єктів науково-технічного процесу, зокрема які мають науково-дослідне спрямування своєї діяльності й не мають прямого фінансування або забезпечення за кошти ресурсів держави чи місцевого самоврядування.

Натомість, як зазначає Б. І. Мокін, індуктивний метод має і суб'єктивний аспект, розкриття якого тісно пов'язано з принципом експерименталізму, тобто будь-як знання треба перевіряти на практиці, а отже, доводити ті й інші умовиводи системою експериментів, засобами правового моделювання тощо [148, с. 125-314]. у таких експериментах (зокрема правових) і правовому моделюванні на рівні теоретичного виміру правової реальності й проявляється той синтезований характер поєднання методів наукового пізнання під час проведення цього дослідження.

Окремим аргументом на користь саме синтезованого підходу в дослідженні практики реалізації державної контрольно-наглядової функції в науковій галузі є теза, запропонована Г. С. Цехмістровою, щодо того, що будь-яке явище у сфері

права чи правовідносин не може бути всебічно досліджено без застосування принципу редукціонізму. Він передбачає виокремлення певних елементів із досліджуваного об'єкта й всебічний аналіз їх як окремо, так і в сукупності механістичних зав'язків з іншими елементами предмета дослідження [241]. У цьому контексті синтетизм, застосований під час вибору методів наукового дослідження практики реалізації контрольно-наглядової діяльності в науковій сфері, розкривається через одночасне застосування методів експериментального характеру (правовий експеримент) і методів правового моделювання.

Так, Т. П. Мінка у своїх роботах зауважує, що розвиток науки й освітньої галузі виступають, з одного боку, об'єктом впливу суб'єктів, що реалізують державну науково-технічну та науково-освітню політику, а з іншого – контуром імперативного обмеження волі та дій тих, хто генерує наукоємні та високоінноваційні рішення [147, с.24-32]. Така позиція демонструє необхідність застосування кардинально різних підходів до аналізу предмета цього дисертаційного дослідження: як об'єкта впливу з боку держави, як предмета незалежних відносин усередині наукової сфери, спрямованих на появу інноваційного продукту або відповідних проривних рішень, здатних задовольнити економічний інтерес.

На думку М. В. Костицького, в дослідженні практики реалізації контрольно-наглядової діяльності держави загалом, і в науковій сфері зокрема, важливе місце відведено методу спостереження, який дає можливість безпосередньо спостерігати, брати участь у тих чи інших процесах, що відбуваються в секторі безпеки й оборони. Своєю чергою цей метод забезпечує реалізацію іншого інструментарію, представленого такими методами наукового пізнання, як: опис, аналіз й уточнення понятійного апарату, визначення конкретних пізнавальних цілей, вивчення першоджерел із правового регулювання реалізації насамперед самих наукових пошуків; функціонування інституцій, спрямованих на розвиток науково-технічної підсистеми держави; а з іншого – правового регулювання процесу здійснення контрольно-наглядової діяльності в аналізованому секторі суспільних відносин

[123]. Ми частково поділяємо цю думку й повинні зауважити, що застосування указаних вище методів має відбуватися з урахуванням безпосереднього предмета дослідження. Так, аналіз нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності органів державної влади в науковій сфері має проводитись з іншою метою, ніж аналіз інституційного забезпечення державної політики у цьому напрямі.

Ми не повинні наголошувати тільки на правовому регулюванні, хоча діяльність органів державної влади неможливо уявити без такої чіткої регламентації та правового закріплення меж втручанням в роботу суб'єктів науково-дослідної діяльності. Державне регулювання у сфері науки також має бути вивчено на розкриття сутності, систематизації, опис й аналіз головних форм, методів, інструментів і засобів здійснення такого регулювання. З тим контрольна функція виступатиме як окрема його частина та розглядатиметься з позиції діалектичного підходу як самостійний об'єкт пізнання, а також як структурний елемент об'єкта дослідження ширшого характеру, яким і уявляється сам процес державного регулювання сферою науки.

Особливого значення для цього дослідження набуває системний метод, застосування якого потребує кожний елемент відносин у науковій сфері, який є підсистемою в загальній системі державної науково-технічної політики і правове регулювання яких забезпечує система пов'язаних між собою нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою забезпечують реалізацію цілей такої державної політики.

У цьому контексті Ф. О. Чмиленко зазначає, що системний підхід є універсальним у дослідженні практики державного регулювання розвитком науки загалом, оскільки дозволяє охопити найбільшу кількість варіативних проявів державної політики їх реалізації та гарантій дотримання, а також випадків обмеження [243, с. 25-27].

Досліджуючи зміст контрольно-наглядової діяльності держави, зокрема в науковій сфері, Н. А. Горбова активно використовує синтез методу діалектики та

системного підходу. Так, дослідник, користуючись методом діалектики, зазначає, що «в науковій сфері завжди відбувається пошук певного балансу інтересів через задоволення суспільного попиту на результати розвитку професійної науки та економічним змістом і соціальною утилітарністю тих інноваційних рішень, які виступають кінцевим результатом, продуктом розвитку наукової сфери» [84]. Фактично дослідник зіставляє раціональність мети державного регулювання в означеній сфері з реальною здатністю, спроможністю та потенціалом суб'єктів відносин з приводу науково-технічного розвитку генерувати інноваційні рішення. В такій інтерпретації методологічного інструментарію проблематика дослідження контрольно-наглядової діяльності в науковій сфері зводиться передусім до визначення його найефективніших форм і способів практичної реалізації.

На нашу ж думку, правильним є висновок і про те, що це питання не буде вирішено, оскільки завжди потребує розв'язання з урахуванням конкретної ситуації, що пов'язано із самою природою тих інноваційних рішень, які генеруються в науковій сфері за результатами здійснення державного контролю. Таке поєднання діалектичного методу із системним аналізом розкриває те, що реалізація контрольно-наглядової функції держав у науковій сфері є загальним пріоритетом держави, однак у кожному конкретному випадку держава має вирішувати питання щодо способу, форми й інструментарію його проведення, виходячи з обмеженості ресурсного забезпечення його здійснення.

В. Є. Юринець для дослідження контрольно-наглядової функції держав у науковій сфері застосовує доволі цікавий метод історико-соціального аналізу. Так, вчений наголошує, що держава має пріоритет суспільного блага над індивідуальним правом, що найчастіше відбивається в Основному законі держави, а також у документах стратегічного характеру, які закріплюють особливості реалізації державної політики в конкретній сфері суспільного буття, зокрема в науковій сфері. Учений вказує, що історизм як етап розвитку державності вимагає перегляду не

лише самої державної політики, а й часто підходів до її формування з урахуванням потреб конкретного періоду [251, с. 130-131].

Свою чергою А. Є. Конверський стверджує, що основний зміст державної політики в науковій сфері має розкриватися з урахуванням потреб соціально-економічної системи держави, але саме досягнення видимих наукових результатів, досягнення мети у якихось прикладних дослідженнях, поява інноваційних рішень уже відповідає основним потребам суб'єктів, які мають відповідний запит на такі результати, а отже, є своєрідним проявом практичної реалізації приватного інтересу [120]. Такий підхід дає можливість подивитися на процес державного управління в науковій сфері з урахуванням еволюції потреб у результатах наукових досліджень, розвитку самої наукової сфери, процесу впровадження відповідних інноваційних рішень в економічну сферу. Тоді державний контроль розглядається як засіб забезпечення ефективності такого процесу в динаміці з урахуванням релевантності й утилітарності прикладного значення відповідного наукового продукту.

М. Т. Білуха, досліджуючи становлення правового забезпечення контрольно-наглядової функції держав у науковій сфері, пропонує активно використовувати методи класифікації, групування, узагальнення, щоб виокремити саме той обсяг відносин, сукупність об'єктів чи характер процесів, які потребують прямого застосування контрольно-наглядової функції держав у науковій сфері [23]. О. В. Зайчук та А. П. Заєць поряд із методом класифікації активно використовують і метод типологізації, який «спрямовано на виокремлення й обґрунтування критеріїв диференціації потреб наукової сфери та державної науково-технічної політики, що дає змогу детальніше й об'єктивніше дослідити явища та видові елементи (загалом і кожен окремо), а також вирізнити типові групи, поєднані загальними рисами, що надають змогу об'єднувати їх, абстрагуючись від одиничних особливостей» [106]. Отже, методи типологізації та класифікації демонструють, що результати наукових досліджень, хоча і є охоронюваною державою цінністю, але можуть виступати також і певним обтяженням державного-управлінського впливу в аналізованій сфері, що

означає надмірне зосередження саме на такому елементі управлінської функції, як контроль, що шкодить ефективності реалізації таких елементів, як установча, організаційна діяльність тощо.

Якщо ж брати за вихідну точку тезу О. Г. Дубова, що методологічні підходи відображають не лише задум дослідника, а й формують уявлення про предмет дослідження навіть із відхиленням від первинних цілей, то ми потрібні згадати про важливість використання методу абстрагування. Даний метод передбачає можливість на підставі значної сукупності різноманітних видів, форм і методів контрольної-наглядової діяльності держави виокремити й проаналізувати її загальні риси, не відволікаючись на особливості кожної конкретної сфери суспільного буття, де така діяльність реалізується [98].

Окрему увагу в структурі методології дослідження контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері слід приділити структурному методу, що надав змогу виокремити складові державної науково-технічної політики, методів і способів практичного забезпечення та реалізації відносин щодо самих наукових пошуків й інституціоналізації їх результатів та міжелементних зав'язків серед інших складових та структурних елементів системи відносин з приводу державного регулювання розвитку наукового простору. Розглядаючи забезпечення контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері з погляду структурної будови, ми виокремлюємо організаційно-правові, інституційні та функціональні елементи, кожен з яких забезпечує відповідний аспект дотримання або, навпаки, обґрунтовує необхідність обмеження реалізації державою конкретного методу, способу чи інструменту контролю в конкретному випадку. Структура державної політики в аналізованій сфері також розкриває найголовніші питання, що мають бути вирішені в межах цього дослідження: яким чином визначається важливість тих напрямів розвитку науки, на які спрямовується найбільший владно-управлінський вплив, і яким чином держава може здійснювати ефективний контроль у сфері, результати та

навіть процес розвитку якої важко передбачити через неможливість прогнозування трендів розвитку глобальної науки в середньостроковій перспективі.

Ми акцентуємо на тому, що обсяг, напрями та форми реалізації владної діяльності, зокрема контрольно-наглядової, в науковій сфері можуть постійно змінюватися залежно від потреб і запитів на конкретні наукові дослідження або їх результати, але такі зміни не детермінуються вичерпно. Це не означає, що ми приймаємо невизначеність наукової сфери як об'єкта керування апріорі, вона виступає окремим напрямом наукового пізнання, але не акцентувати на цьому, враховуючи імператив важливості наукової сфери для забезпечення потреб соціально-економічної підсистеми держави, було б недоречно, що суттєво обмежувало б можливості для пошуку потенційно ефективних моделей як державного регулювання розвитку цієї сфери загалом, так і реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в ній, зокрема.

А. А. Дудченко, досліджуючи обсяг реалізації такої діяльності державою, активно звертається до методів історизму, зокрема ретроспективи, порівняння. Дослідник проводить аналогію між системою цінностей держави (у якій потреби розвитку науки й техніки посідають важливе місце) в різні умови правової дійсності [99]. Дослідник робить надзвичайно простий, але влучний висновок: якщо доктрина науки державного управління визначає потенційну можливість реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері імперативними засобами, то чому тоді результати такого контролю або процедура його здійснення не отримали належного теоретичного осмислення, а самі форми та методи контролю зосереджено переважно на перевірці діяльності окремих суб'єктів наукової діяльності.

З погляду суто доктрини державно-управлінської науки, а також правової науки, такий висновок позбавляє необхідності доводити доцільність запровадження окремих жорсткіших та імперативних, як порівняти з іншими механізмами контрольно-наглядової діяльності держави. Проте, якщо розглядати застосування

такого методологічного прийому й таких висновків у площині глобального місця держави та її іміджу, на що на пряму впливає рівень розвитку науки й техніки, інноваційність та утилітарність результатів наукових пошуків, то ми отримуємо логічний висновок щодо невідворотності настання негативних наслідків у разі запровадження саме імперативного контролю без розширення свободи розвитку наукової сфери [56]. Такий висновок означає фактично те, що запровадження відповідних імперативних методів державного регулювання призводить до обмеження свободи науково-дослідної діяльності, а сама така діяльність здійснюється за встановленими державою напрямками, а не в межах трендів еволюційного розвитку суспільного запиту на результати й характер наукових пошуків.

За допомогою простих методів порівняння, зіставлення, методу дисперсних оцінок М. В. Костицький та І. А. Тимченко досліджують природу державної політики в науковій сфері. Так, зокрема, дослідники розглядають сукупність ігри, методів та інструментів реалізації контрольної-наглядової діяльності держави і як певний континуум реалізації державної політики в різних сферах суспільного буття, і навіть як систему перевірки, що зумовлює ефективність цілепокладання державної політики у цій сфері. Дослідники доходять висновку, що держава об'єктивує певні особливості суспільного розвитку, історичних умов державотворення та межі взаємодії між соціумом та державою з метою визначення обсягу гарантій, які спрямовуються на всебічний розвиток права, зокрема і як інструменту забезпечення вільного розвитку людини як основного носія інтелектуального капіталу, що здатен забезпечити високі наукові досягнення у разі його інтенсивної практичної реалізації [124]. Розвиваючи свої дослідження, вчені доходять висновку, що пошук ефективних медальєй реалізації контрольної-наглядової діяльності держави є однією з найбільших проблем сучасної державної науково-технічної політики будь-якої держави.

Л. А. Луць зазначає, що для досліджень у сферах, у яких відбувається тісне поєднання потреб правової та державно-управлінської науки, важливу роль відіграє спеціально-юридичний метод. Його застосовують для відбору, усвідомлення, використання предметних юридичних наукових і практичних знань, що можуть впливати як на сам стан розвитку об'єкта державного керування, так і державну політику, діяльність, систему у відповідній сфері суспільного буття. Своєю чергою теоретико-юридичний метод надає змогу створити спеціальний, властивий для наукової сфери понятійний апарат, що дозволяє не лише описувати, а й відрізнити одні явища від інших, а отже, і здійснювати як їх охорону, так і протидію ним [137, с. 30-32]. Останнє стосується як раз таки реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері, де дослідник як найбільш показові явища виділяє ті пріоритети й потреби розвитку науки, які зумовлюють застосування відповідного інструментарію державної політики, зокрема і щодо реалізації контрольної-наглядової діяльності.

Широке застосування під час цього дослідження отримав метод герменевтики. За допомогою його інструментарію було проведено аналіз масиву нормативно-правових актів на виявлення регуляторного впливу держави на наукову сферу. Особливість застосування цього методу пізнання полягає в такому:

– по-перше, один із акцентів під час його застосування спрямовано на виявлення способів і механізмів правового закріплення й правореалізації форм, методів і напрямів реалізації контрольної-наглядової діяльності держави;

– по-друге, його застосування пов'язано з важливим застереженням – необхідно чітко розділяти права і свободи суб'єктів відносин в аналізованій сфері від прав і меж свободи діяльності державних органів, зокрема під час втручання ними в діяльність перших суб'єктів у процесі реалізації власної контрольної-наглядової функції.

Таким чином, застосування методу герменевтики демонструє, з одного боку те, як держава виконує свої зобов'язання перед приватним сектором щодо недопущення

втручання в приватні права, закріплюючи гарантії обмежень такого втручання навіть під час реалізації вказаних вище функцій; з іншого – розкриває розбіжності між потребами самої держави в результатах розвитку наукової сфери з напрямками її еволюційного поступального розвитку відповідно до суспільного запиту на такі результати.

Ще одним важливим напрямом застосування методу герменевтики є визначення законодавчо закріпленого механізму реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Ми розуміємо, що держава повинна на законодавчому рівні обмежувати повноваження власних органів та інституцій. З погляду мети цього дисертаційного дослідження застосування методу герменевтики у цьому контексті дасть змогу знайти недоліки вітчизняного законодавчого забезпечення контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері, а отже, відкриє можливості для їх усунення.

Власне через це метод герменевтики тісно пов'язаний із методом правового моделювання. Його застосування в межах цього дисертаційного дослідження пов'язано головним чином із пошуком нових ефективних механізмів правового закріплення та правореалізації комплексу контрольних-наглядових заходів, що можуть бути реалізовані органами державної влади в процесі реалізації державної науково-технічної політики. Ми наголошуємо на тому, що застосування методу правового моделювання відкриває широкі можливості для формування нових підходів до державного регулювання аналізованої сфери, вдосконалення форм реалізації та підвищення утилітарності результатів контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Завдяки саме цьому методу в дисертаційному дослідженні планується виробити нові ефективні підходи до правового регулювання такої діяльності, а також проведено перегляд випадків і меж втручання держави у вільний розвиток наукової сфери.

Ми не заперечуємо той факт, що суспільне благо в демократичних країнах має перевагу над індивідуальним в окремих випадках, але ми наголошуємо, що певні

його обмеження повинні відповідати раціональним цілям. Такими цілями є потреби держави в інноваційних продуктах у конкретних галузях економіки, що зумовлює роль держави як замовника наукових пошуків, а отже, і контролера в процесі їх здійснення з урахуванням забезпечення такого процесу за державні матеріальні, фінансові й інші ресурси.

Раціональність і ефективність застосування тих чи інших форм і моделей контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері має узгоджуватись із тим ступенем ризиків, які мають загрози, пов'язані з недосягненням певних результатів у науковій сфері. Саме для цього планується застосування методу правового моделювання, результатом чого стануть розроблені пропозиції з удосконалення законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері, а також буде переглянуто підходи до реалізації державної політики у цьому аспекті загалом.

Слід наголосити також і на тому, що «ефективними методами для дослідження власне контрольно-наглядової діяльності держави є і конкретно-соціологічні методи (опитування, анкетування, аналіз документів, спостереження, вивчення та збір статистичних даних державної статистики, методи опрацювання отриманої правової інформації), що дають змогу дослідити соціальний чинник, бажання напрямів розвитку наукової сфери, запровадження нових форм і методів контролю, нагляду, моніторингу тощо» [239, с. 49].

Важливим результатом, отриманим під час застосування таких методів, є встановлення чіткої диференціації між відповідними видами контрольно-наглядової діяльності, способами реалізації уповноваженими органами держави їх владно-управлінського впливу чи навіть державного примусу за результатами проведення контрольних заходів. Така диференціація стає базисом для подальшого моделювання, а також застосування прогностичного методу.

Так, прогностичний метод застосовано для виокремлення напрямів та умов подальшого вдосконалення державної політики у сфері науки загалом і щодо

реалізації контрольної-наглядової діяльності держави зокрема. На відміну від методу правового моделювання, який відрізняється більшою конкретизацією та деталізацією, прогностичний метод відкриває можливість для визначення стратегічних напрямів, так би мовити, трендів удосконалення самої моделі державно-владних відносин в аналізованій сфері. Результатом його застосування стає розкриття можливих варіантів прогнозування розвитку форм і методів контрольної-наглядової діяльності держави. Тут ідеться про пошук певних альтернатив реалізації окремих її видів й інструментів контролю з урахуванням потреб розвитку наукової сфери. Власне застосування прогностичного методу відкриває можливості для ширшого використання методології онтологічного підходу.

Онтологія сучасної державної політики в науковій сфері визначається специфічним значенням та високою цінністю результатів наукових пошуків, інноваційних продуктів, що з'являються під час наукових досліджень тощо. Держава розуміє ту важливість, яку являє собою науковий потенціал, і головне той ефект, який вона може отримати за умови його всебічного розвитку й утилітарному використанню.

Такий підхід розкриває онтологію сприйняття державою економічного змісту результатів наукових пошуків і власне наукової діяльності загалом.

Результати розвитку науки й техніки, зокрема того сектору, який фінансує держава або стимулює його, мають прикладне зазначення для потреб соціально-економічного розвитку, а часто потреб суспільства, таких як протезування, розвиток медичних технологій, енергозбереження тощо. Тому держава має забезпечувати високий рівень інклюзії в процеси наукового розвитку, оскільки часто від упровадження їх результатів у повсякденне життя соціуму залежить його задоволення рівнем дотримання державою власних гарантій щодо забезпечення гідного рівня життя, одним із критеріїв яких є широке впровадження інноваційних рішень і технологій. Тому реалізація контрольної-наглядової діяльності держави в

аналізованій сфері є засобом реалізації того суспільного договору який діє в соціумі та який демонструє здатність держави забезпечувати високі стандарти дотримання прав і свобод громадян, зокрема і в науковій сфері.

Це своєю чергою зумовлює й ту обставину, що держава може застосовувати відповідний примус – владно-державний вплив імперативного характеру в регулюванні суспільних відносин, зокрема і в науковій сфері. Результатом такого впливу часто можуть бути державні рішення, спрямовані на забезпечення тих чи інших аспектів розвитку науки, і зокрема шляхом переорієнтації окремих напрямів наукових пошуків за результатами реалізації відповідного комплексу контрольно-наглядових функцій. І саме онтологічний підхід дасть змогу розкрити механізм суспільного сприйняття такої ситуації, а також дасть відповідь на запитання доцільності й повноти державного контролю. Онтологічний аспект відносин під час реалізації контрольно-наглядової діяльності держави дасть змогу подивитися на права та свободи людини в науковій сфері як на специфічний об'єкт владно-управлінського впливу.

Саме тому в межах цього дослідження ми активно використовуємо сукупність аксіологічних методів і підходів, за допомогою яких розкривається ціннісне сприйняття суспільством загалом та окремими громадянами як феномена науки, так і феномена реалізації людиною власного інтелектуального потенціалу. Цінність аксіологічного методу пізнання контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері проявляється в низці важливих для подальшого дослідження аспектів:

– по-перше, розкривається ступінь негативних наслідків надмірного втручання держави в процеси науково-дослідної діяльності, реалізації наукових пошуків та наукової свободи відповідних суб'єктів у цій сфері;

– по-друге, розкриваються нові можливості пошуку ефективніших моделей державного регулювання й особливо реалізації контрольно-наглядової діяльності;

– по-третє, створюється підґрунтя для дослідження відношення самого законодавця до регулювання повноти реалізації контрольно-наглядової діяльності держави, що розкривається в організаційно-правовому забезпеченні наукової сфери.

Стає зрозуміли, чому філософське осмислення феномену наукового розвитку держави має ґрунтуватися також на принципі аксіологічності. Згідно із цим принципом наукова сфера виступає одним із засобів реалізації глобальної ролі держави, визначення її глобального іміджу, що суттєво впливає на вибір особи, де саме реалізувати власний інтелектуальний потенціал. Тому контрольно-наглядова діяльність держави в науковій сфері й повинна спрямовуватись серед іншого на визначення сутності та формування змісту владно-управлінського інструментарію у цій сфері.

Цікавими на наш погляд є також поєднання аксіологічного методу з психологічно-правовим інструментарієм пізнання наслідків впливу результатів наукових пошуків на повсякденне життя людини, особливо якщо наука дає змогу запровадити такі інноваційні рішення в побут людини, що значно підвищують якість її життя та задовольняють відповідні суспільні потреби. Так, через упровадження суспільне буття інноваційних продуктів фіксує ставлення людини до різних аспектів і елементів зовнішнього й внутрішнього світу. Це відкриває нам дуже цікавий напрям у дослідженні зв'язку між реалізацією державної політики в науковій сфері та суспільним запитом на конкретні інноваційні рішення чи результати наукового розвитку.

Доволі широкого використання набув у цьому дисертаційному дослідженні формально-логічний метод. Тут головний акцент зводиться до того, яким саме чином держава здійснює контрольно-наглядову діяльність у науковій сфері. Такий методологічний підхід розкриває низку проблем вітчизняного законодавчого забезпечення:

– по-перше, у цій конкретній сфері вітчизняне законодавство не має необхідного термінологічного наповнення, а отже, ідентифікувати межі, способи та

моделі реалізації окремих контрольно-наглядових заходів можливо тільки в поєднанні із загальноописовим чи експертним методом;

– по-друге, саме законодавство у сфері контрольно-наглядової діяльності держави не містить чітких критеріїв чи індикаторів настання тих умов, за яких можливе застосування імперативних форм владно-українського впливу, державного примусу тощо.

Саме тому, на нашу думку, вкрай важливим є необхідність чіткого визначення та законодавчого закріплення конкретних форм і способів реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Основний висновок, який ми повинні для себе зробити із застосування формально-логічного методу, полягає в тому, що він має значення для розкриття недоліків законодавчого забезпечення повноти реалізації аналізованої діяльності. Це є важливим на етапі аналізу нормативно-правового забезпечення цих процесів на національному рівні, оскільки в поєднанні з методом герменевтики дає змогу встановити подальші напрями удосконалення й розвитку законодавства у відповідній сфері.

Це вкотре підтверджує доцільність застосування принципу синергизму, що умовлено виникненням у межах системного підходу нового наукового напрямку дослідження процесів самоорганізації в природних і соціальних системах – синергетики [117, с. 71-82]. Ідеться про те, що система державного контролю в науковій сфері функціонує й розвивається за заздалегідь визначеним напрямом і у встановлених межах, але сама модель чи спосіб реалізації контрольно-наглядової діяльності держави може бути адаптивним, що свідчить про самостійність й автономність системи. У цьому ж контексті розвивається й суспільство, прагнучі тримати максимальний рівень задоволення власних інтересів і реалізації гарантованих державою прав і свобод у науковій сфері.

Слід окремо зазначити метод ідеалізації, який запропонував П. М. Мальцев. Його сутність розкривається через створення ідеального стану, за якого досягається найвищий рівень розвитку об'єкта керування, тобто наукової сфери. І хоча такого

стану немає насправді, проте в основі його проєктування лежить прообраз, фрагмент реального світу. Такий метод може використовуватися в дослідженні способу державного регулювання в науковій сфері, який призводить до його «ідеального» стану, що не може реально існувати через непередбачуваність результатів наукових пошуків і швидко зміню пріоритетів наукових пошуків [141, с. 49-50]. Цінність такого методу полягає у тому, що ми визначаємо певний ідеальний стан системи, до якого можна наблизитися шляхом запровадження певних моделей державно-владних відносин, зокрема і в контексті реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

Ми також застосовуємо порівняльно-правовий метод у дослідженні національного законодавства України й оцінюванні рівня ефективності міжнародно-правових заходів і засобів реалізації різних форм і методів контрольної-наглядової діяльності держави та їх застосування в Україні.

Активно використовує порівняльно-правовий метод. О. Л. Бігич, доходячи висновку про те, що питання повноти реалізації наукового потенціалу держави є дилемою для всіх демократичних держав без винятку. На думку дослідниці, це свідчить про низький рівень ефективності насамперед доктринального та методичного забезпечення проблематики реалізації контрольної-наглядової діяльності держави, а отже, необхідним є пошук відповідних рішень у таких суміжних науках: адміністративне право, соціальні науки тощо [19, с. 450-452].

Висновки до розділу 1

За результатами теоретико-методологічного аналізу сутності контролю в сфері науки доцільно зробити наступні висновки.

1. Сучасний рівень наукового дискурсу з проблематики контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки наразі не досяг того рівня, який свідчить про завершеність доктринального осмислення та концептуалізації функції державного контролю в науковій сфері. Сучасні теоретичні пошуки в даному напрямку мають

трендом визначення загальних меж застосування контролю, як функції державного управління, розробки основних механізмів та форм його реалізації. Обґрунтовується необхідність підвищення рівня утилітарності контрольно-наглядової діяльності держави, який можливо досягнути тільки за умови поєднання владних можливостей та організаційної ефективності суб'єктів державного керування з відповідним потенціалом вільного розвитку суб'єктів науково-технічної діяльності. Подальшим перспективним напрямком розвитку теоретичного дискурсу в даній сфері є концептуалізація системного підходу на засадах розмежування контрольної, наглядової, моніторингової та інших форм діяльності держави, спрямованих на досягнення цілей, які охоплюються класичним елементом управлінської діяльності у формі класичного контролю.

2. За результатами аналізу історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері науки сформовано періодизацію становлення контрольної функції держави в сфері науки як самостійного напрямку реалізації владного впливу. Обґрунтовано існування шести самостійних етапів еволюції контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Так перший етап охоплюється періодом Національних визвольних змагань 1917-1921 рр., протягом якого відбуваються зламні процеси в національній ідентифікації української нації, створено Львівське Наукове товариство ім. Т. Шевченка та київське Українське наукове товариство структурою, а також Українську академію наук, що ознаменувало виділення наукової сфери у самостійний об'єкт державного управління. Другий етап пов'язаний з тотальним пануванням радянської системи управління, що ознаменувався тотальним контролем з боку держави за всіма без винятку сферами суспільного буття, які ключа можливість вільного еволюційного розвитку наукової сфери та підпорядковував в її виключно потребам та інтересам ідеології тоталітаризму. Цей період охоплював історичний відтинок протягом 1922 року аж до кінця 1980-х років, до початку так званої лібералізації радянської системи. Третій етап історично-правового розвитку контрольно-наглядової

діяльності у сфері науки ми визначаємо часовими межами другої половини 1980-х років і 1991 роком. У цей період відбуваються надзвичайно важливі системні зрушення у сфері державного регулювання науки та науково-технічної діяльності, зокрема, процеси розпаду радянської держави зумовлюють зменшення державного контролю за науковою сферою, перетворення її на баласт бюджетного фінансування, суттєве скорочення (іноді навіть повна відсутність) фінансування наукових пошуків і припинення наукових досліджень у багатьох секторах наукової сфери. Четвертим етапом ми виділяємо період 1991-2001 рр., протягом якого відбувається формування законодавства у сфері регулювання науки й техніки, трансформація державних підходів до регулювання цієї сфери, переосмислення ролі науки в розвитку економічного потенціалу та сфери забезпечення соціальних потреб суспільства, отримання нею конкурентних переваг у глобальному середовищі. Протягом п'ятого періоду – 2002-2014 роки – відбувається остаточне формування концепції публічного управління, запровадження системності в реалізації державної політики в сфері науки, формування організаційного та інституційного забезпечення контрольної функції держави в сфері науки. Шостий етап правового розвитку контрольної діяльності у сфері науки бере початок від 2015 року й триває і до сьогодні. Його початок ми визначаємо важливою подією, яка ознаменувала трансформаційні зрушення у сфері державного регулювання науково-технічної сфери загалом.

3. Відзначається загальний тренд у науковому середовищі на активне формування системи методології дослідження контрольної діяльності держави в науковій сфері. Так зокрема, відбувається диверсифікація методологічного інструментарію за трьома основними групами. Сукупність філософсько-управлінських методів: діалектики, формально-логічний, логіко-юридичний, а також поєднання онтологічного та аксіологічного підходів – активно використовуються для визначення ознак, критеріїв і змісту контрольної функції держави. Основна цінність такого методологічного інструментарію полягає

в тому, що за його допомогою розкривається зв'язок між бажаним станом розвитку науки та способами впливу на нього державою через реалізацію відповідної функції. Сукупність загально наукових методів пізнання (аналіз, синтез, індукція, порівняльно-правовий тощо) застосовують для з'ясування механізму забезпечення процесу реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Сукупність управлінсько-правових методів – системного, структурного, соціологічного аналізу, правового моделювання – розкриває особливі вимоги до системи забезпечення контрольної-наглядової діяльності держави. Таким чином, методологічний інструментарій державно-управлінської науки не здатен повною мірою забезпечити досягання мети у дослідженні контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Саме тому задля повноцінного дослідження цього феномену необхідним є застосування синтезованої методології наукового пізнання, заснованої на поєднанні загально наукових, спеціально наукових і прогностичних методах не лише державно-управлінської науки, а й науки адміністративно права, комплексу соціальних наук тощо.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ В СФЕРІ НАУКИ

2.1. Сутність та значення державної політики в сфері науки

Розвиток сучасної держави відбувається в умовах переходу від постіндустріальної до інформаційної моделі суспільних відносин, коли надзвичайно велика роль відводиться нематеріальному відтворенню, розвитку інноваційного сектору соціально-економічної формації. Людство перебуває на етапі швидкого розвитку технологічного сектору, що потребує від держави, як унікальної суспільної організації, відповідної управлінської реакції, спрямованої на постійний пошук і консолідацію внутрішніх економічних резервів з метою розширення конкурентних переваг та створення гідних умов життя для власного соціуму.

Відбувається розвиток інтелектуального, людського, соціального капіталу, які часто не мають матеріалізованої форми виразу, але які являють собою один із найпотужніших драйверів для розвитку держави та її соціально-економічної системи. Населення країни одночасно стає носієм і споживачем нематеріальних ресурсів, які відтворюються в межах наукових процесів під час розвитку та практичного втілення новітніх наукових рішень, їх оформлення у вигляді інноваційних продуктів. Усе це вимагає відповідного управлінського та спрямувального впливу держави.

Остання проявляє його через відповідний державно-управлінський інструментарій, за допомогою якого намагається впорядкувати відносини в науковій сфері шляхом розроблення засад відповідної державної політики. Така державна політика охоплює своїм регуляторним впливом відносини, що доволі часто не підпадають під предметну сферу правового регулювання, її управлінського впливу, оскільки стосуються нових форм, моделей суспільної взаємодії; або предметом яких виступають такі відносини щодо використання чи розподілення матеріальних благ,

які ще не отримали належного правового виразу, бо є новітніми проривними науковими рішеннями або результатами наукових пошуків.

Усі ці особливості визначають певні труднощі для держави створити дієвий регуляторний інструментарій та необхідний владно-управлінський вплив, основною метою якого має бути максимізація отримуваної суспільної вигоди від використання благ, отриманих як результат наукової діяльності. Це своєю чергою зумовлює особливість вимог і підходів до формування державної політики в науковій сфері, а також створення належної ефективної системи забезпечення її реалізації: організаційно-правового, інституціонального, функціонального тощо.

Держава має певні зобов'язання перед суспільством, що виражається серед іншого в розробленні та запровадженні загальноприйнятого правового порядку реалізації суспільних відносин. Однак в умовах непередбачуваності розвитку наукової сфери, специфіки відносин щодо розроблення та впровадження новітніх технологій і технологічних рішень, особливостей інституціоналізації та капіталізації інновацій держава отримує важливе завдання – розробити й реалізувати політику такої якості, що одночасно забезпечить якісний розвиток наукової сфери та дасть змогу перетворити її на конкурентну перевагу.

Водночас державна політика, як набір управлінських рішень, інструментів і методів їх досягнення та реалізації, має ґрунтуватися на системі принципів, що зумовлюють вільний розвиток наукової сфери, самовираження суб'єктів відносин у сфері науки, особливо коли йдеться про дослідників і розробників інновацій, потреби держави у цій сфері створити відповідний рівень інфраструктурного забезпечення наукових пошуків, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт тощо. Аби така політика була максимально ефективною й демонструвала основні тренди розвитку суспільних процесів у цій сфері, існує потреба в розробленні теоретико-методологічних засад і підходів до розуміння сутності державної політики у сфері науки як самостійної наукової категорії, у межах якої надалі ми сформуємо модель контрольної-наглядової діяльності органів державної

влади за процесами її розвитку та за формами реалізації відносин між відповідними суб'єктами, серед яких є як особи – винахідники й науковці, так і відповідні наукові установи, заклади тощо.

До того ж основна роль держави зводиться до регуляторної функції з високим умістом диспозитивних методів владно-управлінської діяльності, оскільки імперативне управління у цій сфері фактично не є можливим. Це пов'язано з тим, що неможливо передбачити напрями та результати розвитку науки, і головним чином – здатність практичного застосування результатів наукових пошуків. За умови високого рівня державного фінансування, матеріально-технічного забезпечення розвитку науки та реалізації інших заходів стимуляційного характеру об'єктивно, що держава прагне отримати відповідний результат, зокрема у вигляді інноваційних рішень, які перетворить економічний сектор держави на конкурентоспроможний або навіть недосяжний для конкурентів.

За таких умов цілком зрозумілим стає той факт, що контрольно-наглядова діяльність держави спрямовується головним чином саме на процес розподілення та використання ресурсів у науковій сфері, а тому і державна політика у цій сфері має відповідати вимогам утилітарності, прагматичності, раціональності. Через методологічний інструментарій забезпечення теоретичного базису для розроблення такої політики ми й сформуємо необхідні контури та межі для формування дієвих механізмів та інструментів реалізації контрольно-наглядової функції держави у цьому секторі суспільних відносин.

Так, державною вважається політика не лише з тієї причини, що вона впливає на суспільство, а й тому, що її стартовим етапом формування є уряд або ж інші державні органи. Зазвичай використання науковцями різних термінів, недосконало й двояко перекладених з іноземної мови, посіяло плутанину в трактуванні дефініцій термінів «політика» (policy і politics), «державна політика» (public policy і state policy) та «вивчення (дослідження) державної політики» (public policy study і state policy study). Здійснення поглибленого аналізу державної політики (формування,

корегування, реалізація, оцінювання) значною мірою залежить від конструктивності й чіткості тлумачення понятійного апарату. Водночас українські вчені по-різному характеризують поняття політики як сфери професійної діяльності органів державної влади. Зокрема, стверджується, що «політика (politics) – це сфера відносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб» [258, с. 370], в іншому випадку – «суспільна наука, що вивчає політичні інституції, принципи та поведінку влади» [115, с.272].

Своєю чергою В. І. Андріяш акцентує на тому, що не слід буквально розуміти політику (policy) тільки як «напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше» та «певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності [7], що потребує розмежування поняття політики (policy), її рішень і дій. Слід констатувати той факт, що між поняттями politics і policy існують розбіжності перекладу, які потребують термінологічного ствердження під час розв'язання суспільних проблем. Отже, розмежування поняття, конкретних рішень, дій і їхнього напрямку й програми притаманні політиці (policy). Зазвичай у політиці мають місце і спеціальні дії, спрямовані на досягнення мети або реалізацію інтересів.

Державна політика та її спрямованість, попри все інше, пов'язані із забезпеченням суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів. Однак насправді в складному суспільстві існують соціальні розбіжності й соціальна нерівність, для яких необхідно постійно знаходити прийнятне зіставлення, а тому у визначенні поняття державної політики бажано було б вказати на соціальну диференціацію [53].

З метою розроблення теоретичного бачення категорії «державна політика в науковій сфері» доцільно узагальнити підходи науковців до розуміння самого феномену «державна політика» (табл. 2.1.).

Таблиця 2.1.

Підходи науковців до визначення поняття «державна політика» як державно-управлінської категорії

| Автори | Державна політика — це |
|--|--|
| 1 | 2 |
| Андріяш В. І. | Цілеспрямована діяльність органів державної влади для розв'язання суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущої мети розвитку суспільства або його окремих сфер [7] |
| Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. | Відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій (органів державної влади), здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [12, с. 6] |
| Браун М. П. | Регулювання життя суспільства через використання примусу, який певним чином упорядковує людську поведінку [59, с. 15] |
| Кресіна І. О. | Система цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни [129, с. 33–34] |
| Лаврук О. В. | Безперервний циклічний процес, що включає сукупність послідовних дій, взаємодію різних взаємопов'язаних елементів й інституцій з притаманними їм функціями та засобами досягнення кінцевих результатів (схвалення політики) [133] |
| Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. | Відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [215, с. 12] |
| Рєбкала В. М., Тєртічка В. В. | Відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність / бездіяльність державних інституцій, здійснювані безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [206, с. 6] |
| Тєртічка В. В. | Сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства [234, с. 133–135] |
| Цветков В. В. | Специфічна форма політико-управлінської діяльності держави, яка має свої закономірності, складну внутрішню структуру і відіграє важливу роль у формуванні та розвитку суспільних відносин [238, с. 122]. |

Таким чином, ми констатуємо відсутність єдності вчених щодо остаточного визначення сутності категорії «державна політика», натомість ми бачимо беззаперечну схожість поглядів дослідників на ту обставину, що вона є продуктом

держави. Державна політика, незважаючи на складність правової природи й управлінського інструментарію, завжди виступає відповідним продуктом держави, що зумовлює одразу дві важливі детермінанти: її розробляють тільки в межах відомих та чинних у державі контурів правового регулювання й державно-управлінського інструментарію; державна політика має на меті впорядкування суспільних відносин у спосіб, який саме держава вважає максимально ефективним, оскільки це відповідало «традиційному» для неї способу реалізації управлінської діяльності, що традиційно пов'язано з усталеністю інституційного середовища апарату керування та механізму держави.

Отже, державна політика спрямовує до дії політичний процес (упорядкована послідовність дій і взаємодій) у різних суспільних сферах, регулює життєдіяльність людей і соціальні відносини в суспільстві. Слід зазначити, що «діяльність держави спрямовується на покращення суспільно-політичного життя країни й задоволення суспільних потреб громадян, а її державна політика – на ухвалення й реалізацію обов'язкових для суспільства державно-політичних рішень за визначеною проблемою, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади» [205, с. 10].

Слід брати до уваги, що «до розуміння сутності й визначення дефініції державної політики та структурування її функціональних дій застосовують різні наукові підходи, оскільки політика вважається специфічним різновидом суспільної діяльності». Інколи державна політика «сприймається як взаємовідносини урядової установи та її оточення» [119, с. 13].

Дзевелюк М. В. визначає «концепцію державної політики пов'язано з визначенням її як процесу розробки стратегічного курсу суспільства, основних напрямів розвитку державної влади, а також способів реалізації її цілей і завдань. Специфічною особливістю цього підходу є те, що державна політика постає як складний процес, у якому виділяють три аспекти: формування державної політики (легітимного суб'єкта й інституційної ієрархії), ухвалення стратегічних та

оперативно-тактичних державно-політичних рішень (розробка стратегічного курсу), реалізація державної політики (містить адміністративні засоби реалізації державних рішень, а також контроль із боку держави). Така концепція передбачає вплив на формування державної політики не лише з боку органів державної влади, а й елементів громадянського суспільства. Таким чином, відбувається своєрідне розширення кола її суб'єктів» [94, с. 23].

І. О. Кресіна визначає таке твердження державної політики поняттям «партиципаторної моделі», що «виражає кардинальне розширення сфери впливу народних мас на формування державної політики, суттєву децентралізацію повноважень державно-владних суб'єктів, підвищення ролі місцевого самоврядування тощо. Однак науковець пише про державну політику в тому значенні, що постає у формі управлінського циклу, а саме взаємодії різнорівневих управлінських блоків й інститутів державного механізму» [129, с. 33-34]. Дана позиція визначається процесами, які обумовлені певними історичними рамками, і у зв'язку з глобалізаційними процесами є дещо застарілими в наш час. Однак основна ідея концепції заслуговує на увагу і подальше дослідження в сучасних умовах.

Можна дійти висновку, що у формуванні державної політики першочергову роль відіграє не сама держава, а суспільство, різноманітні суспільні проблеми, інтереси, цінності, пріоритети тощо, а їх зв'язок виражається через легітимність, що особливо активно виражається в наш час. У зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави щодо суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут панування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державну політику вже не можна оцінювати тільки через критерій легальності, адже відомо, що інколи закони можуть бути не правовими [134].

Слід зазначити, що державну політику не лише розробляє держава, а й реалізує її, і така держава повинна бути «дієздатною», тобто спроможною забезпечити відповідне фінансування в таких напрямках. На юридичному рівні це проявляється в тому, що всі державні програми повинні містити не лише загальні положення щодо

перспективи розвитку або реформування у тій чи іншій сфері, а й перелік конкретних заходів, які мають виконати органи державної влади або спеціально створені органи для вирішення такого завдання, а також закріплене в державному бюджеті відповідне фінансування. Таким чином, ми можемо представити певну модель функціонування державної політики, що складається з трьох основних блоків: нормативний (норми, заходи, державні програми), інституційний (державна, органи державної влади, політичні партії) та матеріальний (засоби для реалізації поставлених цілей).

З іншого боку, державна політика – це не завжди дії, це також і утримання від певних дій. Адже не всі сфери суспільного життя потребують активного втручання з боку держави, також це може бути пов'язано з певним історичним періодом. Іноді від державної політики вимагають здійснення роботи над помилками, що проявляється через процедури моніторингу й оцінювання в тій чи іншій сфері суспільного життя.

Як показує історичний досвід, на функції держави істотно впливають не так класові характеристики держави, як нові умови й проблеми сучасної життєдіяльності суспільства, існування цивілізації, до яких можна зарахувати екологію, забруднення ядерними відходами, демографічні та інші проблеми, які можна віднести й до України.

У функціях держави виражається її сутність і призначення, а структура держави, тобто її внутрішня побудова, визначається, в першу чергу, її призначенням і напрямом діяльності, яку вона здійснює. Отже, виконання суспільно корисної, соціально зумовленої діяльності виражається у функціях держави. Форми й методи здійснення функцій можуть змінюватись, тоді як основні напрями діяльності держави є незмінними впродовж тривалого часу. Функції держави мають предметний, об'єктивний характер, адже вони виникають у суспільстві через об'єктивну необхідність на певному етапі його розвитку й характеризуються високим ступенем стабільності (усталеності) [159, с. 396].

У той самий час державна політика є динамічнішою, ніж функції держави, й змінюється частіше. Це відбувається, коли на зміну влади приходять нові сили, які мають інший геополітичний вектор, що призводить до змін і в інших сферах державної та зовнішньої політики [118, с. 31]. Багато політичних партій формують свої передвиборні програми на основі власного бачення способів реалізації державної політики. Однак слід розуміти, що, навіть незважаючи на спектр політичних ідеологій, які панують у державі, сама державна політика повинна розроблятися на такому міцному теоретичному базисі, який зумовлений насамперед методологічними засадами державно-управлінської, правової та політичної науки, що забезпечуватимуть стабільність інструментарію державно-управлінського впливу, зокрема і в контексті формування державної політики в науковій сфері.

О. С. Попович у цьому контексті зауважує, що будь-яка політика починається з вибору пріоритетів, тобто найважливіших напрямів дії. Ступінь усвідомлення важливості цієї проблеми політичним керівництвом розвинених країн зростає мірою того, як викристалізовувалося розуміння ними головного значення інноваційної складової в ресурсах економічного розвитку [173, с. 134-135].

Ураховуючи те, що політика є особливою сферою для функціонування суспільства, основою здійснення державної влади й керування з ухвалення та реалізації державно-політичних рішень, то її проблематика завжди виступатиме центром уваги вчених – фахівців із державного управління та політичної аналітики. О. В. Лаврук вказує на те, що політика є тим універсальним механізмом, що регулює людські відносини, пов'язані зі здійсненням державної влади. У середовищі політики функціонують також процеси, що забезпечують формування органів державної влади, здійснення державного керування, ухвалення та реалізацію моделі інкрементального процесу прийняття державно-управлінських рішень [133, с. 257-261].

Таким чином, державна політика – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань

розвитку відповідної сфери суспільного буття, її удосконалення та розвиток системи відносин щодо задоволення потреб людини в самореалізації та суспільства у результатах наукового пошуку.

Пріоритетними напрямками сучасної держави є: соціальна, правозахисна, інформаційна, економічна, екологічна, податкова, аграрна, інноваційна та зовнішня політична діяльність. Наприклад, забезпечення наукової політики держави виражається через соціальну функцію й дає можливість громадянам реалізувати власний інтелектуальний потенціал. А економічна політика визначає рівень розвитку держави та матеріального добробуту громадян, який можливо підвищувати завдяки як раз таки інноваційним рішенням, отриманим у процесі наукових пошуків. Інформатизація суспільства створює певний інформаційний простір держави й виражається як у функціях, так і у відповідній державній політиці.

Вплив державної політики у сфері науки також виражається у звільненні держави від надлишкових функцій шляхом їх законодавчого переведення у сферу державних послуг [225]. До того ж державна політика у сфері науки покликана визначити, які державні функції не можуть бути передані іншим суб'єктам, іншими словами – необхідно здійснити інвентаризацію державних функцій. Державна політика відбиває процеси взаємодії держави й суспільства, їх принципова розбіжність – в ініціаторі взаємодії:

- якщо ініціатором взаємодії є орган влади (наприклад, здійснення контрольної перевірки тощо), то така взаємодія кваліфікується як державна функція;
- якщо ініціатором взаємодії є громадянин, організація (наприклад, створення інноваційного продукту, розвиток окремої наукової галузі через отримання фінансування від держави), то така взаємодія є державною послугою [94, с. 22-23].

Зміни, що відбуваються у функціональній і політичній сферах держави, сприяють упровадженню нових можливостей у науковій сфері, що забезпечується шляхом реалізації відповідного методологічного інструментарію.

Під методами здійснення державної політики у сфері науки в Україні можна визначити способи та прийоми безпосереднього цілеспрямованого впливу відповідних суб'єктів публічної адміністрації наукової сфери на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм об'єкти адміністрування. Складність і багатогранність процесів публічного адміністрування зумовлює існування безлічі методів здійснення державної політики у сфері науки. Методи не усувають, а доповнюють один одного, оскільки кожний метод характеризується способом реалізації цілей адміністрування. Правильне розуміння взаємозв'язку методів, їхня класифікація важливі для пізнання сутності й умов ефективнішого їх використання [149, с. 57-59].

Так, наприклад, бюджетне фінансування досліджень і робіт, що виконують у рамках пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки, належать до складних методів, оскільки, з одного боку, конкретні обсяги фінансування визначають органи публічної адміністрації, тобто адміністративним рішенням, з іншого – їх втілюють у показниках державного бюджету, який за характером є економічним важелем. Державне замовлення в науковій сфері забезпечує економічно вигідні умови для участі наукових, дослідних і проектних організацій у розвитку фундаментальних досліджень, розробці й освоєнні принципово нових технологій і видів продукції. Державне замовлення укладається відповідно до державних науково-технічних програм на договірній основі. Його забезпечують фінансуванням, підтримують матеріально-технічними ресурсами й видають виконавцям на конкурсних засадах. Важливим моментом у проведенні конкурсів на одержання державного замовлення в науковій сфері є забезпечення гласності щодо умов проведення, учасників і підсумків конкурсів. Державна науково-технічна експертиза є невіддільним елементом здійснення державної політики у сфері науки в Україні. Її провадять з метою забезпечення наукової обґрунтованості структури та змісту пріоритетних напрямів і програм розвитку науки й техніки, визначення соціально-економічних та екологічних наслідків науково-технічної діяльності, аналізу ефективності

використання наукового потенціалу, визначення рівня досліджень і їх результатів. Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають: національні, державні та міждержавні наукові й науково-технічні програми; галузеві та міжгалузеві програми; інноваційні програми та проекти державного значення. Висновками державної наукової експертизи користуються також для обґрунтування доцільності надання податкових і кредитних пільг.

Стандартизація, метрологічне забезпечення і сертифікація також є важливим елементом здійснення державної політики у сфері науки в Україні, суть яких зводиться до реалізації єдиної технічної політики; усунення технічних і термінологічних перешкод; впровадження та застосування сучасних технологій; сприяння забезпеченню обороноздатності; поліпшення якості продукції, підвищення ефективності виробництва, використання матеріальних цінностей та енергетичних ресурсів, а також наукових досліджень; відповідності наукової продукції встановленим національним і міжнародним стандартам. Бюджетне фінансування наукової діяльності стосується, як правило, фундаментальних досліджень і розробок, зокрема з питань оборони України; пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки; прикладних науково-технічних розробок, результати яких мають загальнодержавне значення; науково-технічних досліджень і робіт, які пов'язані з науково-технічною співпрацею за міжнародними угодами [149, с. 59-60].

Отже, «державна політика – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів (здійснення), що передбачає підготовку, законодавче закріплення та впровадження розроблених за участю експертно-аналітичних структур загальнодержавних і регіональних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення поточних і стратегічно визначених потреб суспільства. Метою державної політики є розв'язання нагальних проблем чи задоволення поточних і стратегічно визначених потреб суспільства, тобто серцевиною державної політики є певна проблема, що вимагає державного

втручання» [25]. Тому, продовжуючи наше дослідження державної політики, а саме її експертно-аналітичного забезпечення, цю статтю ми б хотіли присвятити аналізу визначення та структурування проблем, яка застосовується на етапі ініціювання державної політики. Враховуючи викладене вище, ми приходимо до потреби авторської детермінації категорії «державна політика у сфері науки». Так, на наше глибоке переконання, державна політика у сфері науки – це систематична, прогностична управлінсько-організаційна й установча діяльність держави, що реалізується через відповідні органи та інституції і спрямовується на формування правового, інституційного, організаційного й інших видів забезпечення ефективного розвитку наукової сфери, відносин суб'єктів наукової діяльності з метою забезпечення потреб суспільства в самореалізації інтелектуального, людського капіталу та потреб держави у високоякісних і корисних наукових рішеннях, здатних підвищити рівень економічної та господарсько-виробничої конкурентоздатності держави шляхом активного впровадження відповідних конкурентних переваг у формі інновацій. Державна політика у сфері науки є драйвером розвитку економічного середовища суспільства шляхом впровадження в повсякденний обіг і споживчий вжиток новітніх технологічних рішень, інноваційних продуктів, здатних суттєво оптимізувати більшість соціально-економічних процесів. З погляду відмінності від інших сфер державної політики, державна політика в науковій сфері має низку специфічних рис та ознак, серед яких доцільно відзначити такі:

– вона має тільки загальнодержавний характер і реалізується в усіх без винятку формаціях суспільного буття та відносин, оскільки сама по собі наукова сфера не має чітко визначених меж, а характеризується лише процесом прикладного використання знань у повсякденному житті та постійному розвитку теоретичного виміру їх застосування;

– специфічний контур реалізації суспільних відносин, що об'єднується унікальним предметом – науковою діяльністю;

– непередбачуваність результатів наукового розвитку особливо прикладних галузевих наук, що може характеризуватись як певне досягнення або межа розвитку державної політики навіть за умови відсутності наукових досягнень чи визнання хибності подальшого розвитку науки в конкретному ракурсі чи напрямі;

– перманентна потреба в гнучких та оперативних рішеннях держави щодо регулювання відносин чи визначення правового режиму інноваційних рішень, що з'являються в процесі наукових пошуків і не охоплюються чинним у державі правовим полем;

– тісне поєднання та взаємопроникнення приватного й державного секторів у процесі реалізації співпраці та розвитку наукової сфери, що зумовлює високий рівень диспозитивності методів державного регулювання наукової сфери та запровадження заходів стимуляційного характеру в значно більшій мірі, ніж заходів адміністративного примусу. Наведені вище особливості зумовлюють специфіку важелів, інструментів і засобів реалізації державної політики в науковій сфері, які умовно можна поділити на прямі та непрямі (рис. 2.1.).

З метою реалізації державної політики в науковій сфері держава застосовує такий набір засобів державного регулювання. Традиційно під засобами державного регулювання загалом розуміють способи, прийоми або методи регуляційного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, що застосовують з метою реалізації необхідних державі цілей і завдань [245]. Саме засоби (методи) значною мірою розкривають внутрішню сутність державного регулювання, на відміну від його форм, які характеризують його зовнішній вираз.

Аналізуючи структуру, наведену на рис. 2.1., зауважимо, що ми свідомо виділяємо засоби прямої та непрямой дії в процесі реалізації державної політики у сфері науки, що пояснюємо існуванням різних вимірів системи державного керування в означеній сфері. Такі виміри, які детермінуються за ступенем імперативності інструментарію реалізації державної політики у сфері науки від керування окремими процесами (найжорсткішою формою впливу держави на суспільні

процеси) до адміністрування впливають і на набір засобів, і, відповідно, на сам характер управлінської функції держави.

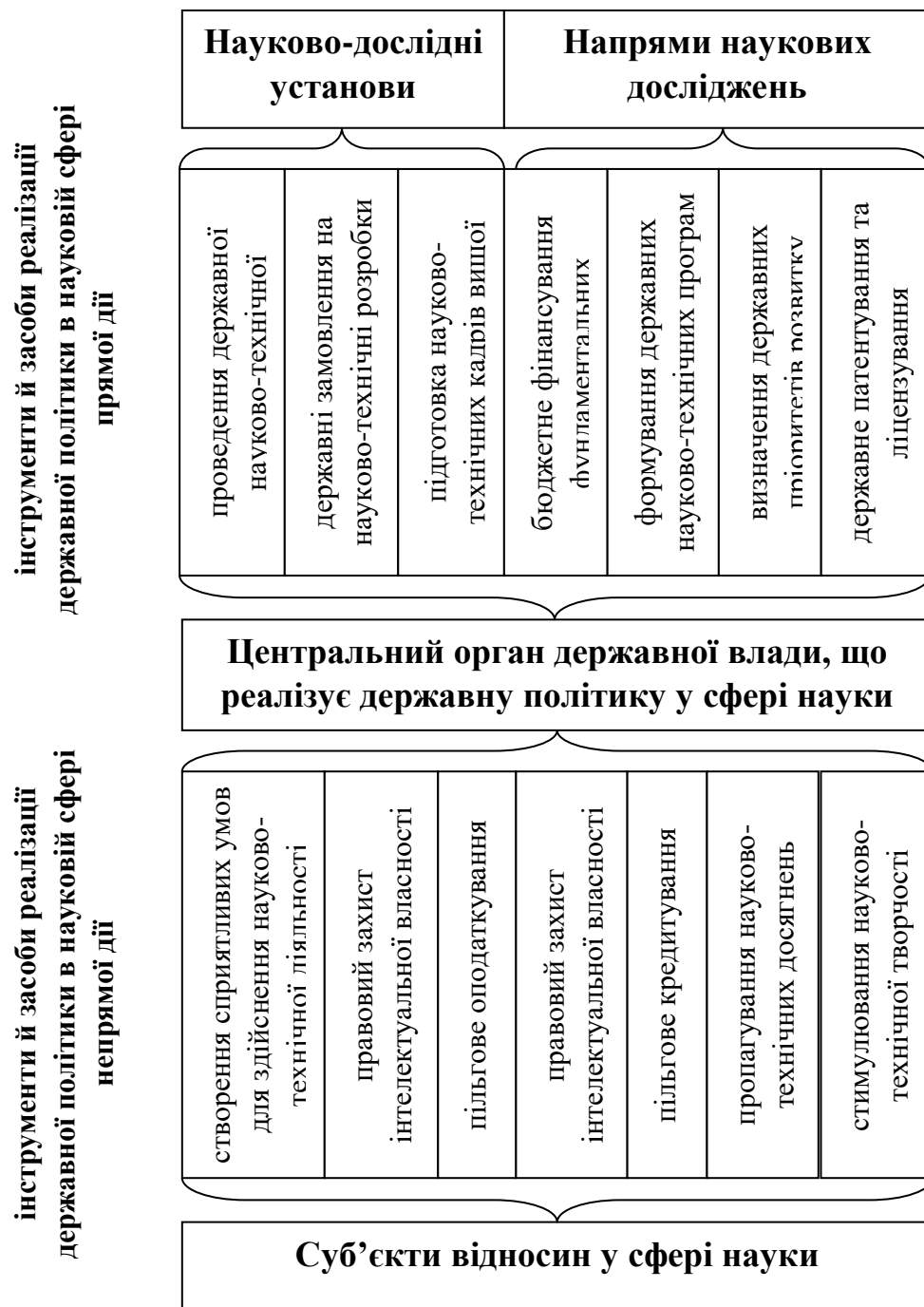


Рис. 2.1. Структура засобів реалізації державної політики у сфері науки

Так, до засобів прямої реалізації державної політики у сфері науки виносимо такі: визначення державних пріоритетів розвитку науки й техніки; формування

державних науково-технічних програм; доведення державних замовлень на науково-технічні розробки; бюджетне фінансування фундаментальних досліджень і реалізації науково-технічних програм; проведення державної науково-технічної експертизи; підготовка науково-технічних кадрів вищої кваліфікації; здійснення патентної та ліцензійної діяльності. До важелів непрямого впливу належать: створення сприятливих умов для здійснення науково-технічної діяльності всіма суб'єктами підприємництва; правовий захист інтелектуальної власності; звільнення від оподаткування, введення пільгового режиму оподаткування суб'єктів господарювання у сфері науково-технічної діяльності; введення пільгового кредитування; встановлення взаємовигідних міжнародних зв'язків; пропагування науково-технічних досягнень; стимулювання науково-технічної творчості.

Їх сукупна реалізація зумовлює повноту та ефективність власне державної політики у сфері науки, але не означає ефективність розвитку самої науки. У цьому саме й розкривається основна відмінна риса наукової сфери – неможливість передбачити кінцевий стан її розвитку й утилітарність чи практичність отриманих наукових результатів.

Проте ефективність системи реалізації державної політики у сфері науки, її послідовність, гармонійність та узгодженість ми розкриваємо й далі будемо аналізувати з погляду змісту державно-управлінської функції, її природи та детермінант, що визначають її структуру та способи практичного прояву. Тому на рис. 2.1. такий засіб, як контрольно-наглядний інструментарій отримав дуалістичне вираження в обох групах: прямого та непрямого впливу.

Річ у тім, що контрольна функція держави є передумовою для втілення інтегрованого державного регулювання, що визначає можливість реалізації державної політики, зокрема у сфері науки, в синергетичному режимі, який вкрай необхідний для ефективної координації та дієвої реалізації останньої, особливо таких її пріоритетних напрямів, як забезпечення потреб держави в новітніх інноваційних рішеннях і продуктах, здатних підвищити рівень її

конкурентоздатності в глобальному вимірі. Однак, щоб навіть провальний з погляду неотримання очікуваних результатів розвиток окремих галузей науки перетворити на потенціальні перспективи або взагалі уникнути такого стану системи, необхідним є активне впровадження широкого спектра інструментів, які реалізують у межах контрольно-наглядової функції та діяльності держави. Відтак існує нагальна потреба для вивчення особливостей реалізації контрольно-наглядових функцій держави у сфері науки.

2.2. Особливості реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки

Контрольно-наглядові функції завжди виступають елементом державної політики в будь-якій без винятку сфері державного регулювання. Ця форма реалізації державно-владних повноважень має важливе значення як для загальної мети відповідної державної політики, так і в контексті пошуку напрямів підвищення ефективності функціонування об'єкта, що контролюється. Говорячи ж про розвиток цілої сфери, та ще й такої специфічної з погляду властивостей об'єкта керування, як наукової сфери, ми повинні розуміти, що особливості реалізації контрольно-наглядової функції держави в ній одразу ж зумовлюють чинники, що є похідними майже від кожної детермінанти предметної сфери дослідження.

Так, суттєві особливості накладає на здійснення вказаних функцій сама модель розвитку науки, природа цієї сфери суспільного буття та її детермінантні ознаки як об'єкта владно-управлінського впливу. Складність наукової сфери як об'єкта керування походить від проблеми визначення як кінцевих цілей розвитку цієї сфери, так і від основних завдань розвитку відносин щодо реалізації наукового потенціалу держави. Контроль як управлінська функція завжди є похідним від її організаційної складової, від планування

майбутнього стану розвитку аналізованої сфери, що саме по собі вкрай складно уявити.

Натомість, беручи до уваги цілком утилітарні потреби чи, швидше, очікування від розвитку наукової сфери, – поява нових проривних наукових рішень прикладного характеру, поява інноваційних продуктів, капіталізація інновацій тощо, – контрольна-наглядова діяльність уявляється вже доволі простим засобом досягнення державою поставлених цілей у відповідній сфері суспільного буття.

Окремий пласт особливих рис реалізації вказаної функції в науковій сфері походить від специфіки державної політики та процесу її реалізації. Ми в попередньому підрозділі провели аналіз відмінних рис і детермінант державної політики в науковій сфері, і слід усвідомлювати, що контрольна-наглядова діяльність є одним з елементів реалізації такої політики в практичній площині. Тому у цій діяльності простежують відповідні характерні специфічні риси загальнодержавної політики в науковій сфері, але окрім цього екстраполюють і певні особливості, пов'язані з особливим способом і характером реалізації контрольних функцій, а також призначенням окремих її різновидів.

На наше переконання саме в науковій сфері особливої утилітарності набувають такі методи здійснення контрольна-наглядової діяльності, як спостереження, моніторинг і власне нагляд. Набір м'яких диспозитивних управлінських інструментів у цій сфері застосування є значно ширшим, оскільки сам об'єкт контролю – наукова сфера – є менш визначеним і прогнозованим за своїм розвитком, ніж будь-яка інша сфера суспільних відносин. Крім того, наука має абсолютно різні темпи розвитку залежно від своєї галузі та прикладного значення результатів наукових пошуків, надто якщо вони отримали відповідну капіталізацію у формі інноваційного продукту.

І власне сама контрольна-наглядова функція держави має певний рівень особливих проявів і форм реалізації. Це пояснюється подальшим практичним

використанням результатів контролю, а також функціональними можливостями суб'єктів владних повноважень, які реалізують відповідний напрям діяльності в науковій сфері. Вочевидь, що вони є різними й відрізняються не лише в контексті позиції такого органу в системі ієрархії державно-владних структур, а ще й у способі впливу на об'єкт керування в інших, аніж суто контрольно-наглядових формах.

Тому нам уявляється за необхідне провести аналіз і порівняння окремих форм контрольно-наглядової діяльності суб'єктів владних повноважень у науковій сфері, а також визначення найефективніших, найбільш раціональних за способом реалізації та утилітарних за отриманими результатами форм відповідної діяльності.

Отже, спершу слід проаналізувати різновиди форм реалізації контрольно-наглядової функції держави в науковій сфері. Для цього ми повинні прийняти тезу про те, що реалізація такої функції не є однорідною й складається з одночасного застосування варіативного набору різних форм і методів, а також інструментів його реалізації.

У цьому контексті слід звернути увагу на позицію В. М. Цепенди, що «державний контроль – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни та специфічна форма діяльності відповідних державних органів щодо систематичного спостереження та нагляду за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їхніх рішень та дій вимогам законності та державної дисципліни» [239]. Фактично дослідник зводить контрольно-наглядову функцію до досягнення цілей забезпечення законності, прозорості та правової визначеності під час реалізації державної політики в будь-якій сфері.

Якщо сприймати дані цілі як вихідні, то тоді головною особливістю здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки буде слабкість і не системність законодавчого регулювання відповідних відносин щодо наукових розробок,

оформлення результатів наукових пошуків, інституціоналізації та капіталізації інновацій тощо. Якщо аналізувати положення Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», то можна побачити, що його регуляторний вплив спрямовується на визначення правового статусу суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності; повноваження органів державної влади у сфері регулювання розвитку наукової сфери; форми й методи державного регулювання та управління у науковій і науково-технічній діяльності [193]. Проте сама модель відносин між учасниками наукової діяльності у цьому законі представлена доволі фрагментарно, регулятивний вплив держави у цьому контексті є незначним, оскільки переважно відсилає до положень Господарського та Цивільного кодексів України.

Подібна ситуація, а також фактична відсутність регламентації контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки у вказаному вище законі – все це призводить до ситуації, коли дотримання законності та визначеного правового порядку реалізації наукової діяльності вкрай складно проконтролювати через відсутність орієнтирів і зразків правової поведінки суб'єктів відповідних відносин.

Так, справді, і ми зазначали це вище, Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» детермінує всього лише два види та напрями реалізації аналізованої функції:

- контроль із боку суб'єктів владних повноважень за діяльністю наукових установ, що належать до сфери їх керування;
- контроль із боку відповідних уповноважених органів за процесом виконання державних програм розвитку наукової сфери чи окремих прикладних галузей науки;
- контроль за використанням державних ресурсів (переважно фінансових), що спрямовуються на підтримку, стимулювання наукових пошуків, інноваційної діяльності тощо.

Така ситуація не відбиває реальний рівень потреб й очікувань від здійснення контрольної-наглядової діяльності в науковій сфері з боку органів державної влади. Певної актуальності у цьому контексті набуває позиція, висловлена О. А. Линдюк: «Контрольна функція держави включає такі обов'язкові елементи: перевірка фактичного результату діяльності підконтрольних суб'єктів порівняно з очікуваними, наміченими, прогнозованими показниками; перевірка шляхів та засобів досягнення цього результату, відповідність використаних при цьому методів вимогам права, моралі, моральності, ділової та службової етики; вживання за результатами контролю відповідних заходів як позитивного організаційно-спонукального характеру, так і негативної якості (службово-дисциплінарного та адміністративного примусу)» [134]. Ці елементи у своїй сукупності зумовлюють ту обставину, що суб'єкти, які реалізують контрольну-наглядову функцію у сфері науки, повинні чутко усвідомлювати, у який саме спосіб учасники відповідних відносин досягли результатів, зокрема очікуваних результатів розвитку галузі.

Однак, ми вже зазначали, що наукова сфера є доволі непередбачуваною щодо результатів розвитку й функціонування. Якись конкретні вимірювані результати можна запланувати й передбачити, але не всю сукупність тих детермінант, досягнення яких є бажаним з боку держави в контексті досягнення цілей державної політики в науковій і науково-технічній сферах. Тому вкрай складно встановити зв'язок між цим елементом функції державного контролю та способом досягнення відповідних показників чи стану розвитку галузі її суб'єктами, тобто учасниками відносин щодо реалізації наукового потенціалу. Ще складніше визначити законність відповідних форм і методів функціонування учасників таких відносин, що сукупно призводить до номінальної реалізації відомчого контролю як процесу та функції суб'єкта владних повноважень.

Відомчий контроль здійснюють міністерства і відомства всередині відповідної структури. Такий контроль тісно пов'язано із повноваженнями Державної аудиторської служби України [239].

Отже, відомчий контроль у сфері науки реалізують відповідні владні суб'єкти в межах тих напрямів діяльності, які є легітимізованими за відповідними інституціями на рівні законодавства або відповідним актом органу, уповноваженого на реалізацію функції держави в аналізованій сфері. І ми наголошуємо саме на цьому – відомчий контроль здійснюється за напрямами діяльності суб'єктів владних повноважень у науковій сфері, а не в контексті встановлених державою цілей розвитку наукової сфери загалом.

М. М. Терещенко під контрольною функцією держави розуміє одну з традиційних функцій керування, що здійснюють не лише державні органи, а й інші ланки соціального керування [233, с. 120-121]. Однак із тим Т. Татарова вважає, що контрольна-наглядова функція держави є значно ширшою формою реалізації владно-управлінського впливу. Цю функцію, на думку дослідниці, слід розуміти як окрему форму влади, що доповнює класичну тріаду гілок влади, в основі кожної з яких лежить юридична трансформація певної функції державної влади: та чи інша гілка влади знаходить своє організаційне вираження у певному органі або системі однорідних органів [232, с. 193]. Ми не підтримуємо таку думку, оскільки контрольна-наглядова функція держави притаманна всім без винятку гілкам державної влади, бо виступає елементом забезпечення того самого балансу реалізованого принципу стримань і противаг.

Натомість Ю. Гринчук визначає державний контроль як форму чи функцію державної влади, що забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів органами держави з метою недопущення відхилень від установлених законодавством норм і правил [86]. Така позиція є більш прийнятною з погляду цілей та завдань цього дисертаційного дослідження. Однак мету контрольної-наглядової функції ми вбачаємо дещо в іншому.

Державний контроль являє собою один з елементів системи державного керування, що будується за тими самими принципами, як і будь-яка система керування. Тобто контрольно-наглядова функція суб'єктів владних повноважень у науковій сфері здійснюється тільки на тих самих принципах, на яких будується система керування та регулювання розвитку наукової сфери [46]. Тобто контроль у науковій сфері не може виходити не лише за ті детермінанти, які визначено політикою держави, а й не може реалізовуватись у формах за допомогою тих інструментів, правова природа яких непритаманна засадам державної політики розвитку наукової сфери.

З таких позицій цілком зрозумілим стає, чому саме контрольно-наглядова діяльність суб'єктів владних повноважень у науковій сфері характеризується наповненням більшою мірою інструментарієм м'якої дії (спостереження, моніторинг, нагляд), а меншою – жорсткішими інструментами (контроль, нагляд через державний примус тощо).

Ураховуючи константність ідентифікації сутності контролю, під державним контролем доцільно також розуміти дієвий інструмент забезпечення результативності функціонування системи публічного управління в науковій сфері. Так, зокрема Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен використовують поняття «дієвий державний контроль», ідентифікуючи його як «необхідну умову сильної влади, найважливіший механізм підвищення ефективності та результативності державного управління в усіх ланках і на всіх рівнях його реалізації» [100, с. 14-15]. Наведений термін досить чітко характеризує функціональну результативність контрольно-наглядової функції особливо у сфері науки, який визначає відповідну результативність публічної політики держави у цій сфері. Такий підхід зумовлено тим, що методологічним спрямуванням державного контролю має виступати не лише нормативна регламентація відповідних процесів, а й передусім «гармонізація відносини між суб'єктами суспільних відносин на всіх рівнях і у всіх ланках системи державного управління, кінцевим же результатом взаємодії в процесі контролю має

виступати розвиток професіоналізму управлінців і більш раціональне використання всіх наявних в суспільстві ресурсів: матеріальних, трудових, інформаційних та інших» [142, с. 24-25]. Дотримуючись такої дослідницької логіки, під контрольно-наглядовою функцією у сфері науки доцільно розуміти інструмент забезпечення ефективності влади.

Це безпосередньо зумовлено тим, що ефективність влади, яка супроводжується ухваленням державних рішень, з необхідністю передбачає результативність їх виконання за допомогою контрольно-наглядової функції. Без постійного й ефективного контролю, продуманої системи організації перевірок найкращий закон, нормативний акт глави держави, інші державні рішення можуть лишитись на рівні декларацій про наміри. Тобто державний контроль, щоб забезпечити високу якість функціонування системи публічного управління, повинен забезпечувати всеосяжний і конкретний нагляд за відповідними процесами ухвалення та реалізації державно-управлінських рішень, які забезпечують сталий розвиток наукової сфери [28]. У контексті розкриття сутності державного контролю доцільно передусім визначити його структурно-функціональний аспект, який зводиться до здійснення нагляду за функціонуванням наукової сфери. Тоді контрольно-наглядова функція держави в науковій сфері втілюється в отриманні об'єктивної й правдивої інформації про стан наукової сфери; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень законності; виявлення причин і умов, що стримують розвиток науки [233, с. 121]. Отже, державний контроль у науковій сфері дає можливість окрім застосування власне державного примусу реалізувати ще й диспозитивні механізми, які втілюються у наданні потрібного управлінського імпульсу всій науковій сфері.

Через це розкривається важлива особливість здійснення функції, яку ми аналізуємо, що полягає в розширенні державного інструментарію регулювання розвитку відносин щодо досягнення цілей розвитку науки загалом, оформлення наукових результатів у певному вигляді, їх капіталізації та

підвищенні рівня інноваційного розвитку держави. Контрольно-наглядова функція незалежно від своєї імперативності розкриває надзвичайно потужний потенціал розвитку науки [47].

Саме тому панує усталена думка, що органи державного контролю посідають важливе місце в системі державного керування в будь-якій сфері суспільного буття, а також сприяють підвищенню ефективності функціонування системи механізмів керування державою [160, с. 51]. Однак тут слід зауважити, що за такого розуміння контрольно-наглядової функції ефективність її реалізації забезпечується тільки високим рівнем компетентностей і професійного рівня тих службовців, які безпосередньо забезпечують її виконання. У цьому контексті постає важливе питання щодо того, фахівцями якої сфери повинні бути особи, що реалізують державну контрольно-наглядову функцію у сфері науки: державними службовцями та професійними управлінцями чи все ж таки науковцями?

Відповідь на це запитання є очевидною – професійними управлінцями, оскільки успішність, повнота та релевантність даних, отриманих під час реалізації контрольно-наглядової функції, залежать насамперед від рівня кваліфікації управлінських кадрів. Контроль – це елемент функції керування, яка реалізується в усіх без винятку сферах суспільного буття за єдиним уніфікованим алгоритмом із тим набором особливостей, які напряду пов'язані зі специфікою сфери державного регулювання, в межах якої така функція реалізовується.

Тут слід зауважити і на ту обставину, що контрольно-наглядова діяльність держави повинна бути регламентованою у певний спосіб, бо без цього в незалежності від професійного та кваліфікаційного рівня державних службовців, контроль може не досягнути поставлених завдань. Так, зокрема доцільно звернутись до Закону України «Про адміністративну процедуру», який з поміж іншого «регулює відносини органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів» [175]. Тобто під час виконання функції контролю конкретні державні службовці генерують відповідні управлінські рішення, що оформлюються у вигляді адміністративного акту, частіше за все, індивідуальної дії.

Це суттєво підвищує рівень утилітарності результатів контрольної діяльності, оскільки налає відповідного рівня обов'язковості вжиття певних заходів для об'єкту контролю за результатами його проведення. Підсилення дієвості контролю відбувається шляхом запровадження відповідальності та накладення певних санкцій за невиконання державних приписів. Таким чином на законодавчому рівні закріплюється обов'язковість виконання мГ держави, оформлених за результатами здійснення контрольно-наглядової діяльності та спрямованих на усунення недоліків діяльності об'єкту управління. Універсальний характер наведеного вище закону дає змогу застосовувати його положення до всіх без винятку сфер публічного управління без надмірної обтяжливої деталізації окремих процедур.

Тут, до речі, можна навести думку Ю. С. Гринчук, О. І. Шемігон, М. В. Вихора, які зауважують, що «посадові особи, яких залучено в організації контрольних заходів, а також керівництва органу державного контролю, зобов'язані зберігати в таємниці велику кількість інформації, отриманої за результатами проведених перевірок. Дослідники наголошують, що всіх цих вимог та умов потрібно дотримуватись неухильно, тому що у системі державного контролю суб'єктам, яких наділено повноваженнями здійснювати контрольні заходи, відведено важливе місце» [86]. Ми одразу повинні наголосити на тому, що органи державного контролю справді можуть реалізувати відповідні завдання контрольно-наглядового характеру, але вони не здатні у відповідний спосіб ухвалювати оперативні

рішення за результатами контрольних заходів. Саме тому секретність відповідної інформації, на якій наголошують учені, у цьому разі може стати на заваді ефективному керуванню науковою сферою через нездатність правильної інтерпретації результатів контрольної-наглядової діяльності з урахуванням особливостей самої наукової сфери.

Зважаючи на це, державний контроль слід розглядати стосовно конкретного державно-управлінського рішення також щодо організації відповідної стадії управлінського циклу. Саме така методика структурування державного контролю на відповідній стадії дозволяє чітко ранжувати відповідні процедури його реалізації, серед яких:

- виявлення проблем, які потребують розв’язання та заважають досягненню цілей державної політики в науковій сфері;
- вироблення управлінських альтернатив та ухвалення рішення на основі отриманих результатів у реалізації різних форм контрольної-наглядової діяльності;
- організація виконання такого рішення з постійним моніторингом об’єкта керування щодо кореляції або відхилення від мовностабільного стану розвитку;
- перевірка виконання рішення, ухваленого за результатами здійснення контрольної діяльності;
- підбиття підсумків і формулювання закономірностей та зв’язків між ухваленим рішенням, отриманими результатами попереднього контролю та вторинного моніторингу стану впровадження такого рішення.

У цьому контексті йдеться про певні універсальні прийоми та методи контрольної діяльності, які застосовують відповідні органи державної влади з метою забезпечення законності в суспільстві. Таким «прийомам та методам притаманна своя специфіка, обумовлена колом завдань, об’ємом повноважень як органу, так і окремих посадових осіб» [252, с. 91]. Такі висновки стосуються здебільшого спеціальних органів держави, уповноважених на здійснення контрольної-наглядової

діяльності. Тут, зокрема, йдеться про Державну аудиторську службу України, Рахункову палату України й ін.

Це є ще однією й надзвичайно потужною особливістю реалізації контрольної-наглядової функції держави в науковій сфері. Це пояснюється знову ж таки надзвичайно розгалуженими формами державного регулювання, стимулювання та забезпечення розвитку наукової сфери, закріпленими в Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [49]. Лишаючи осторонь питання фінансового та ресурсного забезпечення розвитку галузі, ми повинні констатувати, що вирішити всі інші завдання контролю у сфері науки, наведені вище, спеціалізовані державні контрольні-наглядові органи нездатні через відсутність необхідних компетенцій у їх посадових осіб щодо керування науковою сферою, а також низький рівень знань щодо особливостей тих трендових процесів і закономірностей, на яких базується розвиток науки та реалізації відповідних суспільних відносин з розподілення наукових результатів і капіталізації інновацій.

Тому одним із пріоритетних напрямів контрольної-наглядової діяльності органів державної влади у сфері науки має стати моніторинг тих її галузей, у яких на сьогодні наростає напруга та спостерігається зниження темпів результативності чи інноваційності наукових досліджень.

У цьому контексті цікавими слід уважати пропозиції В. Орленка [164, с. 120-121], який зазначає, що для вдосконалення державного контролю в будь-якій сфері державного регулювання, підвищення рівня ефективності його здійснення потрібно забезпечити:

- розроблення єдиних концептуальних принципів організації державного контролю, стандартизацію форм і методів діяльності контрольних органів;
- ухвалення стандартів щодо реалізації державного контролю для створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням сфери використання бюджетних коштів, державної власності;

- оптимізацію організаційної структури, уточнення й розмежування функцій державних органів контролю;
- дотримання світових принципів контролю на державному рівні, адаптацію системи державного контролю до вимог Європейського Союзу;
- Удосконалення кадрового забезпечення системи державного контролю (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів відповідно до сучасних кваліфікаційних вимог);
- удосконалення матеріально-технічного, наукового та інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування системи державного контролю;
- утворення єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної бази даних у галузі державного контролю.

Зважаючи на це, функціональною метою державного контролю у сфері науки слід визначити досягнення максимально повного стану системи забезпечення законності розвитку відносин із наукових розробок, використання їх результатів і приведення у відповідність чітко визначеним нормативним рамкам, що і визначає його безпосередню результативність. Тобто результативний контроль зумовлюється відсутністю порушень характеру правового регулювання відповідного масиву відносин у науковій сфері, що досягається як раз таки активним упровадження імперативних форм і методів контрольно-наглядової діяльності.

У такий спосіб державний контроль у науковій сфері, як окремий спосіб діяльності органів державної влади, передбачаючи структурний нагляд за дотриманням законодавства, слугує стабільності розвитку та функціонуванню системи публічного управління науковою сферою. На пильну увагу в межах аналізу сутності контрольно-наглядової функції держави в науковій сфері заслуговує питання співвідношення чи зіставлення таких форм її реалізації, як власне «контроль» і «нагляд».

Методологічна доцільність розмежування таких форм, як контроль і нагляд пояснюється тим, що в такий спосіб можна досягнути необхідного балансу форм і моделей реалізації контрольно-наглядової діяльності держави. Тут слід говорити про строковість, часові інтервали та моделі й інструментарій реалізації контрольно-наглядової діяльності, що суттєво відрізняється під час здійснення непостійного контролю, та перманентного повторюваного системного нагляду. Власне існує розбіжність також і від інших форм контрольно-наглядової функції держави у сфері науки (рис. 2.2).

Основна сутність державного контролю як системного поняття зводиться до контролю за діяльністю органів виконавчої влади, яка передбачає контроль над законністю ухвалених органами виконавчої влади та їх посадовими особами державно-управлінських рішень і дій. З тим уніфікація способів, методів і форм реалізації контрольно-наглядової функції держави має відбуватись з урахуванням особливостей тієї сфери державного регулювання, в межах якої такий контроль реалізується.

Однак наявність двох форм: «контроль» і «нагляд», та навіть їх об'єднання в одній категорії – «контрольно-наглядова діяльність держави у сфері науки» – вже свідчить про існування глибокої структурної диференціації між цими формами контрольної функції.

Р. І. Павлик стверджує, що спільним у цих термінах є тільки мета – забезпечення законності й порядку в державному (публічному) управлінні. Наявність такої мети дає підстави розглядати ці терміни у функціональній єдності як «контрольно-наглядову діяльність». Контрольно-наглядова діяльність як явище досліджується як із погляду науки державного управління, так і з позицій юридичної науки. У першому випадку йдеться про функцію керування, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади. Загалом функція державного контролю полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану у

тій чи іншій галузі з вимогами, що визначено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань і причин цих відхилень, оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [165].

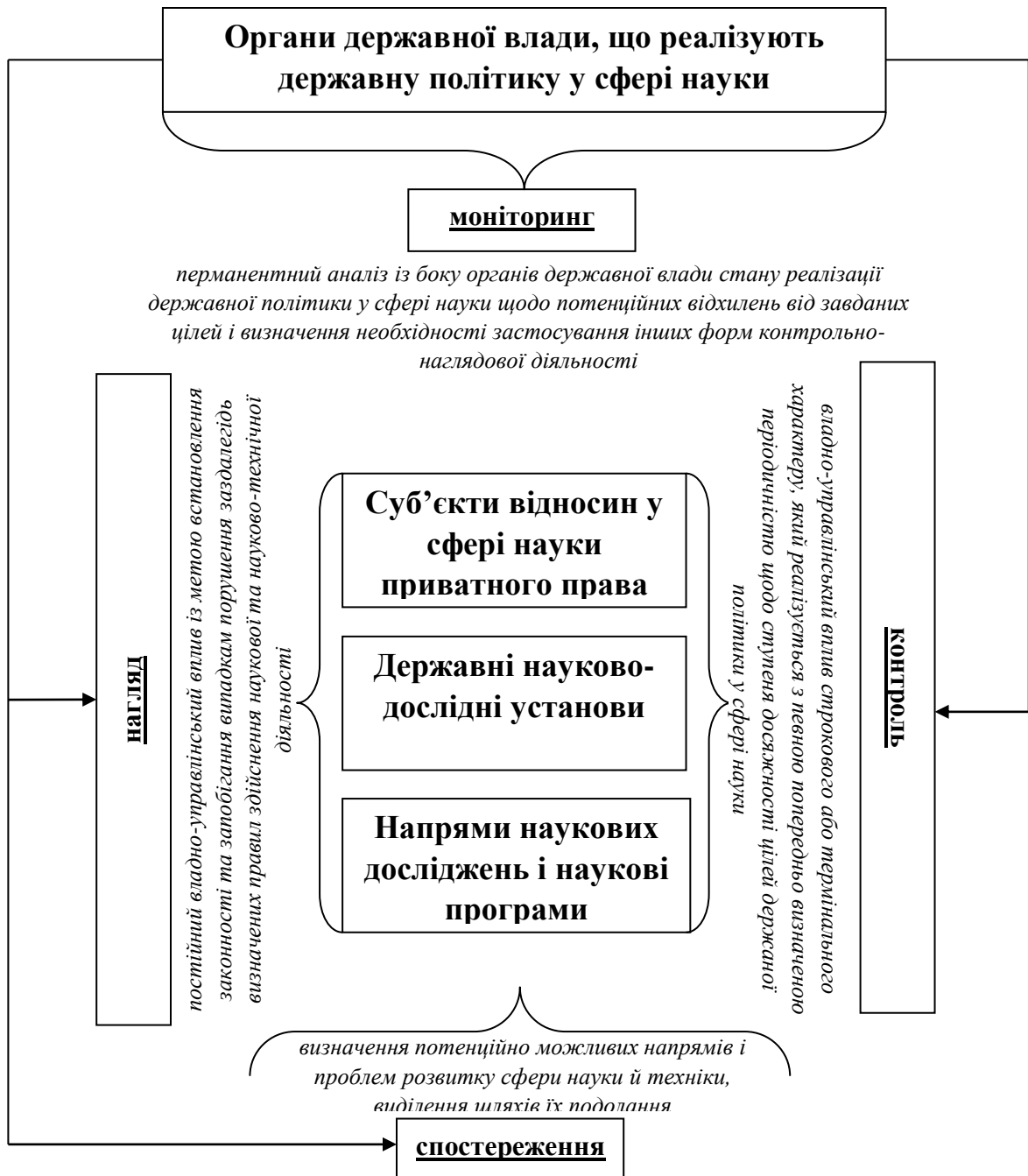


Рис. 2.2. Сукупність форм і методів реалізації контрольно-наглядової функції держави в науковій сфері

Натомість категорія «нагляд» характеризується значно більш системним характером його здійснення та всеосяжністю управлінської уваги. Нагляд не потребує постійного зіставлення, тут відбувається дещо інша функціональна дія – визначення рамок бажаної моделі поведінки, за межі яких об'єкт контролю не може виходити, бо тоді відбувається реагування на такі відхилення з боку суб'єкта контрольної діяльності.

Важливо зауважити, що такі рамки визначають одночасно і в аспекті перевищення певних установлених дозволів модусу поведінки об'єкта контролю і щодо мінімально допустимого рівня реалізації певних дій та функцій об'єкта, що контролюється.

Категорія «контроль» відображає: певну діяльність; суб'єктний склад відповідної діяльності. Проте в юридичній літературі контроль розглядається здебільшого як форма реалізації владно-управлінської функції. А його важливим завданням є запобігання порушенню цілісності й балансу системи, виходу об'єктом керування за межі допустимого модусу стимулювання всіх зацікавлених сторін до поведінки в межах правового поля, а також з урахуванням потреб і цілей державної політики у відповідній сфері.

Зі свого боку доволі прагматичною є позиція О. Андрійка, який зазначає, що державний контроль є функцією керування, яка в необхідному співвідношенні існує з іншими, а тому контроль у сфері управління має як самостійне значення, так і є елементом інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління. З цього можна дійти висновку, що контрольну діяльність у певному значенні можна розглядати як самостійну функцію державного (публічного) управління, яка взаємодіє з іншими функціями й відповідно на них впливає [127]. Прагматизм цієї тези полягає в тому, що контроль завжди реалізується з метою виправлення ситуації, запобігання порушенню тих вимог, що встановлює законодавство, форм реалізації суспільних відносин у конкретній сфері державного регулювання.

Нагляд від контролю в такому розумінні відрізняється тим, що він демонструє будь-які відхилення системи від бажаного та попереднього стану. Тобто ця форма контрольно-наглядової діяльності характеризується більшою системністю та вибірковістю до об'єкта контролю.

А. В. Денисова зазначає, що наглядова діяльність є складовою частиною державного управління, а її головне завдання полягає у забезпеченні якості продукції, послуг і безпеки громадян, суспільства, держави, тоді як контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності. Тому у випадках, коли між перевіряльниками й тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади [91]. У науковій сфері таке обмеження державного втручання має надзвичайно утилітарне призначення, оскільки практика контролю тоталітарного режиму в науці демонструє хибність надмірного втручання держави з метою реалізації контрольних функцій.

Наукова сфера є надзвичайно динамічною й органічною, а тому втручання в неї з боку органів державної влади призводить тільки до гальмування її розвитку чи втрати необхідного імпульсу для здійснення наукових пошуків у тих напрямках, які можуть навіть не бути санкціонованими або запланованими державою, але є результатом волевиявлення наукової думки та відповідної пошукової спрямованості.

Наглядова діяльність, порівнюючи з контрольною, є значно меншим втручанням у свободу суб'єктів. Х. П. Ярмачі висловлює думку про те, що нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості [253]. Зі свого боку О. Г. Серєда не говорить про нагляд як самостійне явище, а тільки зазначає, що контроль (нагляд) здійснюється в чотирьох формах: парламентський, прокурорський, адміністративний, судовий. Тому доцільно говорити про те, що існує два види нагляду: загальний і адміністративний [221]. Однак така позиція вченого є заздалегідь хибною через те, що у сфері науки контроль можна використовувати як модель діяльності відповідних спеціальних

контрольних органів держави (Державна аудиторська служба, Рахункова палата). Натомість нагляд Міністерство освіти та науки України реалізує до всіх без винятку аспектів функціонування наукових закладів.

Цікаву позицію висловлює Р. І. Павлик, що «чинне законодавство України не містить чітко сформульовані дефініції «державний контроль» і «державний нагляд». Законодавець їх термінологічно не розрізняє. Тому в нижчих за юридичною силою нормативно-правових актах відбувається поєднання понять «нагляду» і «контролю». Теоретичні висновки юридичної науки також не дають однозначної відповіді щодо синонімічності зазначених термінів. Через те не існує єдиного підходу в розумінні розбіжностей контрольних і наглядових функцій у системі органів державної влади» [165].

Підсумовуючи викладене вище, доцільно все ж таки наочно показати особливості реалізації контрольно-наглядових функцій держави у сфері науки таким чином, щоб можна було пояснити природу та специфічність прояву кожної такої особливої риси (рис. 2.3.)

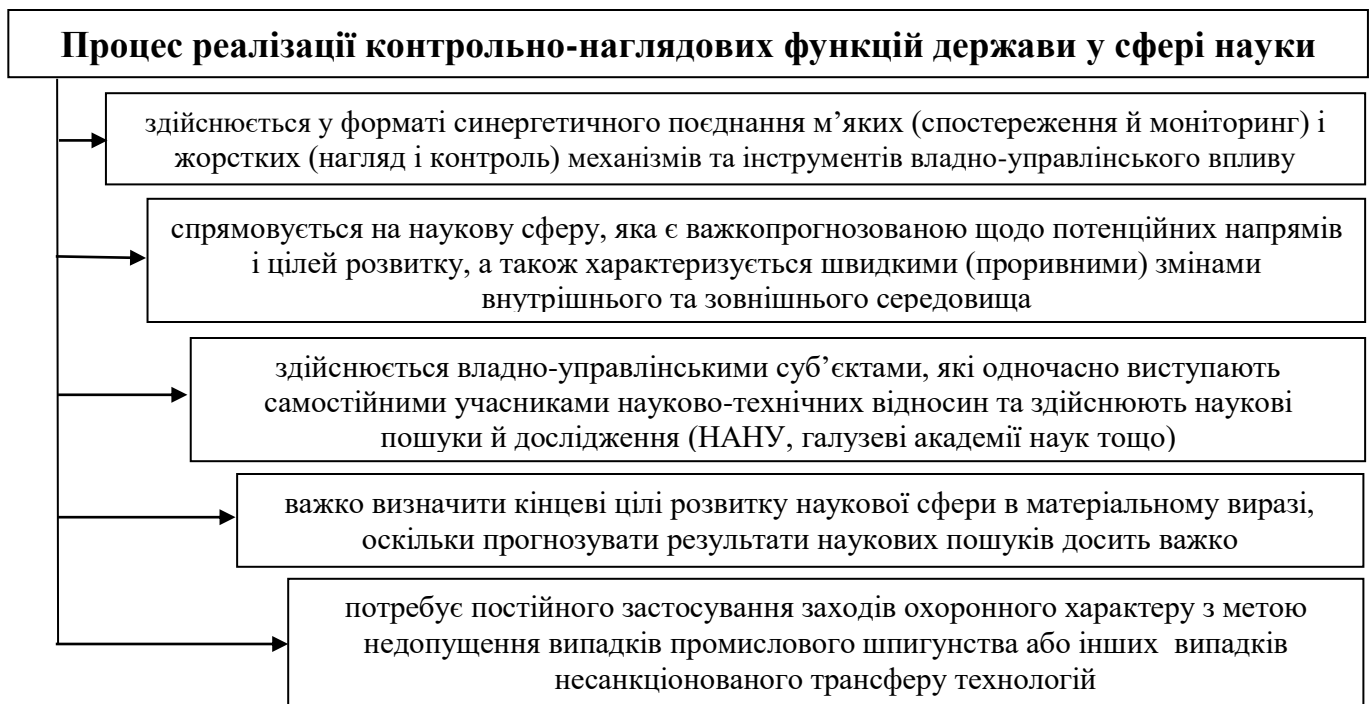


Рис. 2.3. Структурне відображення особливостей реалізації контрольно-наглядових функцій держави у сфері науки

Отже, провідне місце посідає все ж таки сукупність форм реалізації контрольно-наглядових функцій держави у сфері науки. До того ж акценти розставлено так, що кожна з форм має не лише особливості в реалізації, а й особливий характер відповідних відносин щодо практичного виконання конкретних дій відповідними суб'єктами владних повноважень, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність.

Як визначає, Р. І. Павлик: «контроль це постійна функція керування, умова забезпечення успішності його діяльності, він завжди професійний, незалежно від того, відомчий чи загальнодержавний. Тобто нагляд має «вужчу» сферу застосування. Контроль потрібно вважати ширшим поняттям, а нагляд треба розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений тільки до сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування. Наявність протилежних думок свідчить про помилковість ототожнення інститутів контролю і нагляду, натомість заслуговує на увагу твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади в правовій державі» [165].

Такі загальнотеоретичні висновки ми висвітлюємо у цілком практичній площині, зазначаючи, що і контроль, і нагляд, і моніторинг, і спостереження – все це способи, за допомогою яких відбувається фіксація стану й особливостей процесу розвитку наукової сфери в одиницю часу або протягом певного періоду з метою встановлення закономірностей і відхилень її розвитку. Інші особливості стосуються як природи науки, як унікального суспільного феномена, що має важливий вплив на соціально-економічну підсистему держави; так і особливостей регулювання відносин щодо створення, використання та капіталізації результатів наукових пошуків.

2.3. Цілі реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки

Держава, реалізуючи відповідну політику, об'єктом якої є наукова та науково-технічна сфера, здійснює низку взаємопов'язаних заходів, загальна мета яких полягає в забезпеченні всебічного та конкретного розвитку науки, а також досягнення нових інноваційних зрушень. Для цього, як ми визначили вище, реалізується низка державно-управлінських рішень і владних відносин. Їх загальний тренд укладається в межі управлінської діяльності, але має свої особливості, пов'язані як власне з предметною площиною – наукова сфера, так і з цілями, які держава прагне досягнути на кожному етапі реалізації відповідних завдань.

Зазвичай контрольно-наглядова діяльність має власну ієрархію таких цілей, хоча і здійснюється на досягнення загальної мети державної політики. Натомість буде хибним стверджувати, що державний контроль у науковій сфері переслідує тільки цілі номінального досягнення тих детермінант, які держава визначає як орієнтири розвитку науки. Оскільки ця сфера є значно гнучкішою та невизначеною у своєму розвитку, то і цілі реалізації в ній контрольно-наглядової діяльності є суттєво ширшими й полягають, швидше, в дотриманні загальних контурів реалізації державної політики, хоча мають і свої відмінні та специфічні риси.

Контрольно-наглядова діяльність держави у сфері науки виражається через вплив державного примусу на об'єкт керування, але цей примус є похідним від власне здійснення того комплексу дій, які охоплює контрольна функція. Тут слід розуміти одразу кілька застережень щодо здійснення такої діяльності, перед тим як визначитись з остаточною системою та ієрархією цілей здійснення аналізованого виду діяльності.

Насамперед ідеться про те, що контрольно-наглядову діяльність завжди здійснює суб'єкт владних повноважень. Для сфери науки такими суб'єктами виступає одразу кілька: центральний орган державної виконавчої влади, який реалізує державну наукову та науково-технічну політику; органи державної влади,

які здійснюють окремі повноваження або виконують окремі завдання в науковій сфері, хоча їх основна предметна сфера діяльності може значно відрізнятись. Наприклад може йтися про галузеві міністерства та відомства, які у своєму підпорядкуванні мають науково-дослідні інститути чи центри, що входять до сфери їх безпосереднього контролю. Так, Державна служба статистики (далі – Держстат) у своєму розпорядженні має спеціальну установу, яка розробляє наукові проблеми, пов'язані зі статистичними спостереженнями, та їх надалі впроваджує у діяльність самого Держстату. Суто інституційно такий науковий інститут є структурним підрозділом у системі Держстату, але функціонально він здійснює діяльність, спрямовану на реалізацію цілей політики держави в науковій сфері.

Це не означає, що Держстат входить до складу органів, які здійснюють розробку або реалізують окремі напрями державної політики у сфері науки й техніки, але Держстат здійснює контрольну-наглядову функцію держави в межах реалізації цієї політики в суто вузькій предметній сфері, пов'язаній із функціонуванням відповідного закладу. Цей приклад наочно демонструє той факт, що сама по собі контрольна-наглядова діяльність держави у сфері науки є як раз самостійною формою владно-управлінського впливу суб'єкта керування – будь-якого державного органу – на об'єкт керування – будь-яка предметна сфера відносин чи інституція, діяльність яких спрямовано на реалізацію навіть окремих напрямів державної політики у сфері науки. Тому, коли ми говоримо про здійснення такої діяльності суб'єктом владних повноважень, не слід ототожнювати такий суб'єкт тільки із системою інституціональної ієрархії, яка підпорядковується відповідному центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в науковій і науково-технічній сферах.

Другим застереженням є те, що орган державної влади, реалізуючи аналізований нами вид діяльності, завжди функціонує в притаманній для такого органу спосіб. Тобто якщо такий орган не належить напряду до системи інституціонального забезпечення реалізації державної політики в науковій сфері, то

його контрольню-наглядюві можливості здійснюютьсЯ в спосіб і за допомогою методів, що є традиційними для реалізації ним контрольнюої функції у тій сфері суспільних відносин, у якій цей орган вступає як провайдер державної політики. Так, і далі наводЯчи приклад Держстату, ми зауважуємо на тому, що під час реалізації ним відповідного напрямку державної політики він традиційно застосовує методи моніторингу, нагляду, спостереження та контролю. До того ж доміантним є методи так званого м'якого впливу.

Тому, екстраполюючи такий інструментарій на ту предметну сферу, яка стосується реалізації державної політики у сфері науки, ми встановлюємо таку закономірність: Держстат використовує всю сукупність методів контролю, наголошуючи передусім на спостереженні, моніторингу та нагляді. Натомість жорсткішу форму – власне контроль – він також здійснює, але тільки в контексті досягнення цілей розвитку системи державної статистики, а не в контексті реалізації наукової складової діяльності відповідного дослідного інституту, яка передбачає потенційний внесок у розвиток власне науки статистики. Тобто йдеться про те, що Держстат здійснює контроль за функціонуванням такого дослідного інституту тільки в контексті досягнення ним цілей діяльності визначених самим Держстатом як пріоритетів розвитку системи державної статистики. Це прикладне завдання для цілей удосконалення державного статистичного спостереження, а не першочерговий напрям розвитку науки статистики. Разом із тим вклад саме такого дослідного інституту в розвиток статистики як науки є хоч і похідним результатом його діяльності, але вкрай важливим з позиції розвитку самої наукової сфери. У цьому контексті Держстат, реалізуючи контрольню-наглядюву діяльність, досягає насамперед цілей функціонування галузі державного статистичного спостереження, а вже потім – розвитку вітчизняної статистичної науки.

Третім застереженням є обов'язковість і специфічність юридичного оформлення методів і форм здійснення контрольню-наглядювої діяльності. Це застереження містить ті зауваження, що висувають у двох попередніх

застереженнях, але у цьому разі стосується тільки наукової сфери. Контроль, який здійснює держава, має певне утилітарне призначення, а його результати важливі для подальшого впровадження відповідних коректив й ухвалення нових управлінських рішень, що впливають на функціонування об'єкта керування. Суто з погляду теорії державного управління реалізацію контрольно-наглядової функції спрямовано на перевірку поточного стану розвитку об'єкта керування, дотримання ним проголошених державою трендів розвитку й виправлення потенційних помилок.

За результатами такого контролю орган державної влади, який формулює та є відповідальним за реалізацію державної політики у відповідній сфері суспільного буття, ухвалює управлінські рішення, спрямовані на досягнення відповідних цілей такої політики. Якщо ж ми говоримо про те, що контроль здійснюють суб'єкти владних повноважень, основною предметною сферою діяльності яких є регулювання суспільних відносин в інших, окрім наукової, сферах, то питання утилітарності, прийнятності та релевантності відповідних результатів такого контролю ухвалюють не вони, а відповідні уповноважені органи держави, які реалізують політику в науковій сфері.

Іншими словами, методи контролю застосовують у здійсненні державної діяльності, оскільки в них закладено волю державної влади, а їх зміст складають повноваження державно-владного характеру. Цим, власне, і визначається необхідність відповідного юридичного оформлення методів державного контролю. В адміністративному праві загально визнано, що форма і метод управління є пов'язаними сторонами управління [127, с. 160]. Найважливішим теоретичним посиланням у дослідженні методів державного контролю є визнання безпосереднього зв'язку між змістом методу контролю й об'єктом контролю.

Таким чином, ми приходимо до логічного висновку, що в разі, коли контрольно-наглядова діяльність відповідного суб'єкта владних повноважень прямо не стосується наукової сфери, але якщо серед об'єктів відповідного контролю або предметних сфер його здійснення є ті, що охоплюються цілями державної політики в

науковій сфері, то ці результати використовуються дуалістично. По-перше, їх повідомляють органу, уповноваженому реалізовувати державну наукову та науково-технічну політику для ухвалення рішень стосовно розвитку власне наукової компоненти. По-друге, їх спрямовують на вирішення завдань розвитку об'єкта керування, який було перевірено в межах компетенції безпосередньо того органу державної влади, який такий контроль реалізовував. Така дуалістичність результатів контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки створює два вектори можливостей:

– розвитку власне науки та забезпечення потреб такого розвитку, що забезпечують ресурсами центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на реалізацію державної політики в науковій сфері;

– розвитку об'єкта контролю, похідним ефектом від якого буде забезпечення розвитку власне науки, що забезпечуватиметься вже за рахунок суб'єкта владних повноважень, який безпосередньо реалізовував контрольно-наглядову діяльність.

Такий подвійний ефект виражається в тому, що сфера науки отримує подвійний імпульс до розвитку: функціонального й організаційного середовища. Проте це має й інший ефект, який породжує четверте застереження що стосується реалізації відносин делегування в частині здійснення контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки.

Отже, четверте зауваження в контексті визначення цілей аналізованого виду діяльності полягає в тому, що делегування контрольних функцій може відбуватися тільки у функціональній площині. Це означає, що суб'єкт владних повноважень, який реалізує контрольну функцію, але який не є центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики в науковій сфері та напряду не входить до його складу, може здійснити відповідне делегування тільки вказаному органу або іншій державній інституції, яка входить до системи його ієрархії. У зворотному напрямі делегування контрольної функції буде вважатися малоефективним, недоречним і нераціональним, що призведе до порушення

цілісності державної політики у вказаній сфері, а також суттєво ускладнить обробку результатів, отриманих у межах реалізації контрольно-наглядової діяльності.

Демонструючи це застереження на прикладі Держстату, слід наголосити, що контроль над науковою складовою функціонування відповідного дослідного інституту, що підпорядковується Держстату, доцільно делегувати центральному органу виконавчої влади, уповноваженому на реалізацію державної політики в науковій сфері. Натомість прикладні результати діяльності такого інституту мають бути запроваджені Держстатом у свою діяльність, а сам вектор наукового пізнання повинен корегувати відповідний уповноважений орган у сфері науки. Натомість делегування Держстату здійснення повноти контрольно-наглядових функцій, зокрема в контексті розвитку власне науки й наукових пошуків, буде малоефективним, оскільки статистична наука задовольняє потребам не лише власне Держстат, а має головне значення для багатьох суміжних галузей, а тому і цілі та процес її розвитку не може повною мірою реалізовувати тільки Держстат. Натомість контроль над організаційним, ресурсним й іншим практичним забезпеченням функціонування такого дослідного інституту має здійснювати саме й тільки Держстат, в структуру якого такий інститут входить і за кошти якого утримується.

Ураховуючи викладені вище застереження, а також теоретичні напрацювання стосовно сутності та місця контрольно-наглядової діяльності органів державної влади у сфері науки, ми уявляємо доцільним класифікувати цілі такої діяльності за такими напрямками:

– інституційний контроль – реалізується суб'єктами владних повноважень, на які покладено функції державного регулювання всіх без винятку сфер суспільних відносин, зокрема й наукової та науково-технічної, щодо об'єктів (наукові установи, дослідні інститути тощо), які напряму підпорядковуються такому суб'єкту й діють на виконання основних завдань останнього. Такий контроль здійснюють абсолютно всі центральні органи виконавчої влади, на які покладається реалізація державної політики в різних сферах суспільного буття; на Верховну Раду України щодо

діяльності відповідних наукових та експертних установ, наприклад, Інституту законодавства Верховної Ради України тощо, в частині виконання завдань, покладених на них у межах науково-експертного, консультаційного й інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації законодавчої функції Парламенту;

– організаційний – здійснює центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в науковій сфері шляхом перевірки ступеня виконання основних цілей розвитку освітньої сфери проголошених державою, шляхом нагляду та контролю за процесами реалізації державних програм розвитку науки, реалізації стратегічних напрямів наукових досліджень різних галузях тощо. Такий контроль має характер лінійно-функціонального, де функціональний компонент розкривається власне через приналежність або спрямованість діяльності суб'єктів, що контролюються у сфері науки. Натомість лінійний компонент утілюється в запровадженні широкого кола контрольних-моніторингових, наглядових й інших інструментів, здатних визначити реальний стан виконання цілей розвитку наукової галузі загалом. Ідеться про прямий контроль вказаним центральним органом стосовно всієї сукупності підпорядкованих йому суб'єктів владних повноважень, наукових і науково-дослідних установ тощо;

– субгалузевий – контроль, що реалізує, знову ж таки, центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в науковій сфері, але щодо окремих напрямів функціонування об'єктів державного контролю в суміжних і наближених сферах суспільних відносин. Тут ідеться про реалізацію контрольних-наглядової діяльності щодо навчальних закладів, тільки в контексті розвитку науки у вищій школі та участі таких закладів у реалізації державних програм конкретного науково-технічного спрямування. Такий контроль здійснюється переважно щодо ресурсного забезпечення (оскільки воно здійснюється в межах саме державної політики в науковій сфері єдиним розпорядником державних ресурсів) та наукових досягнень;

– внутрішньоінституційний – контроль-наглядова діяльність притаманна всім без винятку суб'єктам відносин стосовно реалізації завдань державної політики в науковій і науково-технічній сферах; відносин щодо трансферту технологій; інституціоналізації інновацій тощо. Його реалізує керівник такої інституції або спеціально уповноважена особа як, наприклад, ректорат із наукової діяльності, який існує майже в кожному вищому навчальному закладі. Результати такого контролю мають прямий вплив і відношення на процес функціонування відповідної інституції, але в загальній сукупності впливають на досягнення всієї наукової сфери. Такий вид контролю, на відміну від інших, не може здійснюватися шляхом делегування, тягне за собою обов'язкове настання певних юридично-значимих наслідків у вигляді притягнення до відповідальності посадових та/або службових осіб за неналежне виконання службових та/або посадових обов'язків.

Таким чином, у кожній із визначених сфер існує власна ієрархія та система деталізованих цілей контроль-наглядової діяльності держави у сфері науки.

Так, говорячи про інституційний контроль, слід розуміти, що він реалізується в межах і ґрунтується на загальних принципах діяльності відповідного органу державної влади у відповідній сфері державного регулювання суспільних відносин. Побудова відносин у межах відповідної моделі здійснення контроль-наглядової діяльності відбувається завжди за принципами ієрархії та підпорядкованості, а тому і сам контроль набуває більшою мірою ознак імперативного способу реалізації саме владних повноважень однієї інституції щодо іншої, а не з позиції інтересів розвитку власне науки. Інституційний контроль здійснює кожний суб'єкт владних повноважень щодо тих зовнішніх підпорядкованих йому інституцій у вигляді відокремлених суб'єктів, які виконують науковий пошук і наукове обґрунтування у сфері, що виступає зоною відповідальності для суб'єкта контролю.

Це означає, що, наприклад, у системі державних органів Держстат здійснює контроль над діяльністю Національної академії статистики обліку та аудиту, оскільки вона прямо йому підпорядковується. В той самий час сам Держстат

координує Кабінет Міністрів України, але це не означає, що останній може здійснювати контрольню-наглядову діяльність щодо навчального закладу. У цьому і розкривається особливість інституційного контролю, який здійснюється тільки прямо вищим органом державної влади щодо об'єкта такої діяльності.

Тут слід звернути увагу одразу на дві обставини:

– тільки прямий інституційний контроль забезпечує дотримання та виконання визначених цілей і законність застосування державних ресурсів, спрямованих на утримання підконтрольного суб'єкта;

– оперативність, релевантність і потенційна ефективність такого контролю є однозначно вищими за всі інші форми та моделі здійснення контрольню-наглядової діяльності держави у сфері науки.

Таким чином, інституційний контроль передбачає також певну стратифікацію цілей і основних завдань його реалізації. До основних предметних сфер слід віднести контроль за:

– використанням ресурсів, виділених і переданих з метою реалізації окремих завдань державної політики в науковій сфері та власне на саме існування й всебічне функціонування такого об'єкта контролю. Ним завжди виступає інституційне утворення у формі підприємства, установи або організації, а отже, вимагається його утримання, забезпечення кадровими ресурсами та власне забезпечення самих кадрів необхідними засобами здійснення покладених цілей на такий об'єкт. Найчастіше кінцевими цілями контрольню-наглядової діяльності є показники напрямів витрат фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів у реалізації завдань, покладених на такий об'єкт контролю;

– організаційною діяльністю у сфері науки, наукових та науково-технічних пошуків. Це стосується конкретного напрямку діяльності відповідного об'єкта контролю, і в межах цього дослідження такий напрям стосується наукової сфери. Тут кінцевими цілями контрольню-наглядової діяльності можуть виступати оціночні категорії щодо визначення досягнення завдань наукового розвитку;

– функціональним спрямуванням – контролюється порядок, повнота та форма реалізація конкретної функції об'єкта контролю, яка на нього покладена суб'єктом контролю, або яка ним же делегована з метою забезпечення виконання самим суб'єктом контролю покладних на нього самого завдань. Такий напрям інституційного контролю розкриває сервісне призначення відповідного органу, який перевіряється, а предметом перевірки може виступати повнота й всебічність забезпечення потреб основного суб'єкта контролю у науковому, методологічному, консультаційному, інформаційно-аналітичному супроводі власної діяльності;

– процесом взаємодії з іншими органами й інституціями щодо використання результатів наукової та науково-технічної діяльності, трансферу технологій, упровадження інноваційних технологій тощо. Тут ідеться про дотримання законності у відносинах об'єкта контролю з іншими суб'єктами відносин у науковій сфері. Цей напрям контрольно-наглядової діяльності завжди реалізується шляхом поєднання імперативного та постійного контролю з менш жорстким наглядом і моніторингом, оскільки доволі часто в процесі такої взаємодії відбувається передача частини або повністю результатів наукового пошуку, що може становити державну таємницю й мати стратегічне значення для розвитку української державності та забезпечення національної безпеки.

Якщо говорити про формалізацію інституційного контролю, то слід зауважити таке: він є найповнішим відображенням контрольного елемента управлінської функції, а тому має найбільший з усіх інших форм контролю правовий вираз і деталізацію у відповідних нормативно-правових актів. Інституційний контроль і його цілі завжди виражаються через функціональне навантаження й обсяг повноважень, що покладаються на суб'єкт здійснення такого контролю. Тобто можна говорити, що цілями інституційного контролю є конкретний вираз повноважень суб'єкта владних повноважень, які спрямовані на реалізацію управління ним підпорядкованими інституціями.

Таке закріплення й правове забезпечення робить інституційний контроль одночасно найбільш детермінованою, передбачуваною та прогностичною формою реалізації контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки. Крім того, реалізація такого напряму контролю завжди характеризується більшою мірою імперативності до об'єкта контролю та підвищеною юридичною значущістю наслідків його здійснення, що завжди мають форму владного припису або владного примусу з урахуванням основної мети діяльності суб'єкта такого контролю.

Цілі організаційного порядку в контрольно-наглядовій діяльності держави у сфері науки реалізує Міністерство освіти та науки України (далі – МОН). Якщо провести системний аналіз положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16.10.2014 № 630 (далі – Положення про МОН), то можна побачити, що в контексті досліджуваної нами проблематики МОН виступає «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій» [181]. Основні завдання МОН у цій сфері визначено в п. 4 вказаної постанови й повністю відповідають цілям організаційного порядку за здійснення відповідної контрольної діяльності щодо закладів науки, науково-дослідних центрів та інститутів тощо.

Тут головна увага звертається на встановлення реального стану розвитку науки та наукової галузі (головним чином її інфраструктури), а також системи правового забезпечення реалізації відносин стосовно здійснення наукових пошуків і використання їх результатів та пошук перспектив удосконалення й підвищення ефективності функціонування наукової сфери. До того ж як основний критерій може виступати не лише рівень досяжності завдань державної політики в науковій сфері, а й навіть кількість і якість наукових досягнень; рівень капіталізації наукових інноваційних рішень та обсяг інноваційних технологій тощо.

Жорсткі імперативні методи застосовують тільки під час реалізації контрольної діяльності в межах виконання цілей державних програм розвитку науки, та й не щодо якості результатів наукових пошуків. Натомість щодо діяльності відповідних наукових закладів, центрів, інституцій, то тут слід говорити про необхідність дотримання ними низки принципів, провідне місце з яких – співвідносність витрат на утримання наукових установ та результативність їх діяльності, що виражається через рівень капіталізації інноваційних рішень і результатів наукових пошуків та дослідницько-конструкторських робіт.

Значно м'якший інструментарій – спостереження, моніторинг – застосовується для реалізації аналізованого виду діяльності в науковій сфері стосовно напрямів і тенденцій наукових досліджень і розвитку самої прикладної науки. Тут слід усвідомлювати, що держава, ухвалюючи відповідні програми розвитку окремих напрямів наукових пошуків та галузевої науки, повинна постійно оновлювати цілі та філософію таких програм, навіть змінюючи підходи до сприйняття та розуміння сутності форм і методів здійснення наукових пошуків.

Тут ми повинні навести деталізацію лінійно-функціонального підходу до здійснення контрольної діяльності держави у сфері науки. Лінійна складова виконує роль своєрідного фону для реалізації основних завдань розвитку наукової сфери. Натомість функціональний елемент демонструє ступінь інклюзивності та приналежності об'єкта контролю до наукової сфери, реалізації ним загальнодержавної політики у цій сфері, і, зокрема, шляхом набуття надалі результатами наукових пошуків прагматичного, практичного та утилітарного характеру. Тобто МОН, виконуючи функцію центрального органу виконавчої влади, повинен створити систему державного контролю в науковій сфері.

Щодо кінцевого виразу цілей організаційного порядку, то тут слід звернути увагу на їх відносну конкретність і вичерпність отримуваних результатів. Однак, на наш погляд, основна цінність контрольної діяльності у цьому вимірі існування наукової сфери проявляється в отриманні об'єктивної, повної та

неупередженої інформації про стан розвитку наукової сфери, про основні проблеми, пов'язані зі здійсненням наукової діяльності та подальшого використання її результатів. Акумуляція таких результатів наглядової діяльності мають утилітарне призначення для подальшого корегування чи запровадження нових підходів і напрямів державної політики в науковій сфері [41].

Наступний напрям контрольної-наглядової діяльності – субгалузевий. Має пряме відношення до попереднього, але стосується тих сфер державно-владних відносин, які напряму не належать до наукової. Хоча в більшості сферах, зокрема економічного блоку, існує суттєва присутність суб'єктів відносин стосовно наукових пошуків, інноваційних технологій, трансферту технологій тощо. Майже будь-яка галузь промисловості має власні науково-дослідні центри й інститути, підпорядковані, як правило, або центральному органу виконавчої влади у цій сфері, або найбільшим підприємствам галузі. У цьому контексті здійснення контрольної-наглядової діяльності держави у сфері науки відбувається, зокрема, МОН через відповідні департаменти та структурні підрозділи.

Однак суттєвим недоліком субгалузевого напряму є те, що в його межах важко визначити однозначні та стабільні цілі здійснення контрольної діяльності. Держава не може забезпечити усталеність та уніфікувати управлінські підходи МОН до різних наукових центрів, структур тощо, але може забезпечити єдність методологічного забезпечення такого контролю.

Ця потенційна можливість нівелюється тим, що відповідні суб'єкти наукової діяльності в різних, а часто розрізнених галузях, мають усе ж таке централізоване підпорядкування в межах відповідної галузі, що значно ускладнює доступ до них МОН для здійснення контрольних-моніторингових та інших законів. Тобто, з одного боку, такі інституції звертаються до МОН за ресурсним забезпеченням, якщо центральний державний орган відповідного галузевого спрямування не вважає науковий сегмент своєї сфери відповідальності критично важливим.

Яскравим прикладом можна навести навіть пп. 2 п. 3 Положення про МОН, відповідно до якого на МОН покладається «убезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності» [181]. Саме таке формулювання автоматично виносить за лапки саму можливість реалізації контрольної-наглядової діяльності в науковій сфері.

Тому ми пропонуємо доповнити п. 2 Положення про МОН пп. 2-1 такого змісту:

«2-1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю наукових установ, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері науки, техніки, наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт або провадять іншу діяльність, пов'язану зі здійсненням наукових пошуків, отриманням наукових результатів їх оформлення та використання, незалежно від їх підпорядкування й форми власності».

Таким чином, ми одночасно розширюватимемо спроможність і головне – можливість органу державної влади, що здійснює контрольну діяльність у науковій сфері, реалізувати її в такий спосіб, який надасть якісного імпульсу в подальшому розвитку наукової сфери загалом. Тоді можна говорити про субгалузевий зріз цілей контрольної-наглядової діяльності як про певну форму уніфікації або інклюзії цілей розвитку наукової сфери загалом та галузевої науки зокрема. За основу такого розвитку та цілепокладання беруться загальні тренди розвитку суспільства та економічної складової держави, потреби конкретної галузі народного господарства, які здатна задовольнити наука. Встановлення ж цілей контрольної-наглядової діяльності має відбуватися в такий спосіб, щоб можна було віднайти баланс розвитку

наукової сфери й окремої галузевої науки через призму встановлення балансу їх ресурсного, організаційного, правового та іншого забезпечення.

Контекст завдань субгалузевого контролю обумовлює необхідність реалізації його в переважно м'яких формах, які дають змогу отримати інформацію про стан розвитку науки загалом і відповідної галузевої науки. Оскільки МОН за реалізації такого контролю позбавлено більшості імперативних повноважень у контексті здійснення владного впливу на діяльність об'єкта контролю, який напрямку перебуває в підпорядкуванні іншому центральному органу виконавчої влади, то цілями реалізації ним [МОН] контрольної функції зводиться до інформування відповідного суб'єкта владних повноважень про потенційні або необхідні заходи впливу на об'єкт, що реалізує свою діяльність у науковій сфері.

Останній зріз цілей контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері – внутрішньоінституційний. Він стосується діяльності самого суб'єкта владних повноважень, який реалізує зовнішню контрольну-наглядову діяльність в аналізованій сфері. Такий внутрішній контроль завжди виступає елементом організаційної діяльності на рівні самого суб'єкта владних повноважень, а походить він від необхідності упорядкованої, прогнозованої, транспарентної діяльності такого суб'єкта в процесі реалізації покладених завдань, зокрема і у сфері контрольної-наглядової діяльності.

Ієрархія цілей такого контролю має два щаблі:

- стратегічний рівень – цілі, встановлені внутрішніми регламентами та документами, яких треба досягти за результатами реалізації відповідного процесу;
- операційний рівень – цілі, які визначають з усталеною періодичністю затверджених планів і графіків здійснення заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів та формуються з урахуванням принципів конкретності, вимірюваності, досяжності, реалістичності, визначеності у часі.

Такий суто управлінський підхід найбільшою мірою розкриває внутрішній контроль тільки як функцію управління діяльності самим суб'єктом владних

повноважень. Тоді реалізація ним контрольно-наглядової діяльності в науковій сфері також перетворюється на об'єкт системи внутрішнього контролю, а процес її реалізації визначається, зокрема, шляхом цілепокладання в межах управлінських повноважень очільника такого суб'єкта.

Структура внутрішнього контролю складається з таких взаємопов'язаних компонентів, які стосуються всіх підрозділів, дій і процесів у системі суб'єкта владних повноважень: внутрішнє середовище (середовище контролю); визначення цілей; ідентифікація ризиків; оцінювання ризиків; керування ризиками; заходи контролю та моніторингу; інформація й комунікація. Таким чином, цілями здійснення внутрішнього контролю для потреб цього дисертаційного дослідження слід визначити ті, реалізація яких дасть змогу отримати нові перспективні напрями підвищення ефективності загальної діяльності суб'єкта владних повноважень, зокрема у сфері контрольно-наглядової діяльності.

Узагальнюючи викладене вище, доцільно навести структурне бачення системи цілепокладання за реалізації контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки (рис. 2.4).

Загалом, аналізуючи структуру, наведену на рис. 2.4, можна дійти висновку, що різні напрями та форми здійснення контрольно-наглядової діяльності суб'єктів владних повноважень у науковій сфері спрямовано на забезпечення реалізації державної політики у цій сфері. З тим кожен зі зрізів системи цілепокладання виконує певні функції щодо інших зрізів. Так, інституційний демонструє основні недоліки в системі реалізації власних функцій суб'єкта, що здійснює контрольно-наглядову діяльність у науковій сфері, що розкривається через низьку ефективність такої діяльності. Це свідчить про необхідність пошуку проблем ефективності діяльності такого органу через проведення заходів внутрішнього контролю та моніторингу [58].

Натомість організаційний зріз дає необхідну інформацію про стан і проблеми розвитку інституційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності держави в

науковій сфері. Результати досягнення цілей такого контролю розкриватимуть напрями удосконалення функціонування відповідної державної підсистеми у сфері науки, порівнюючи з іншими сферами державного регулювання та галузевими науками. Ці самі проблеми розкриватиме й ефективна реалізація субгалузевого контролю.

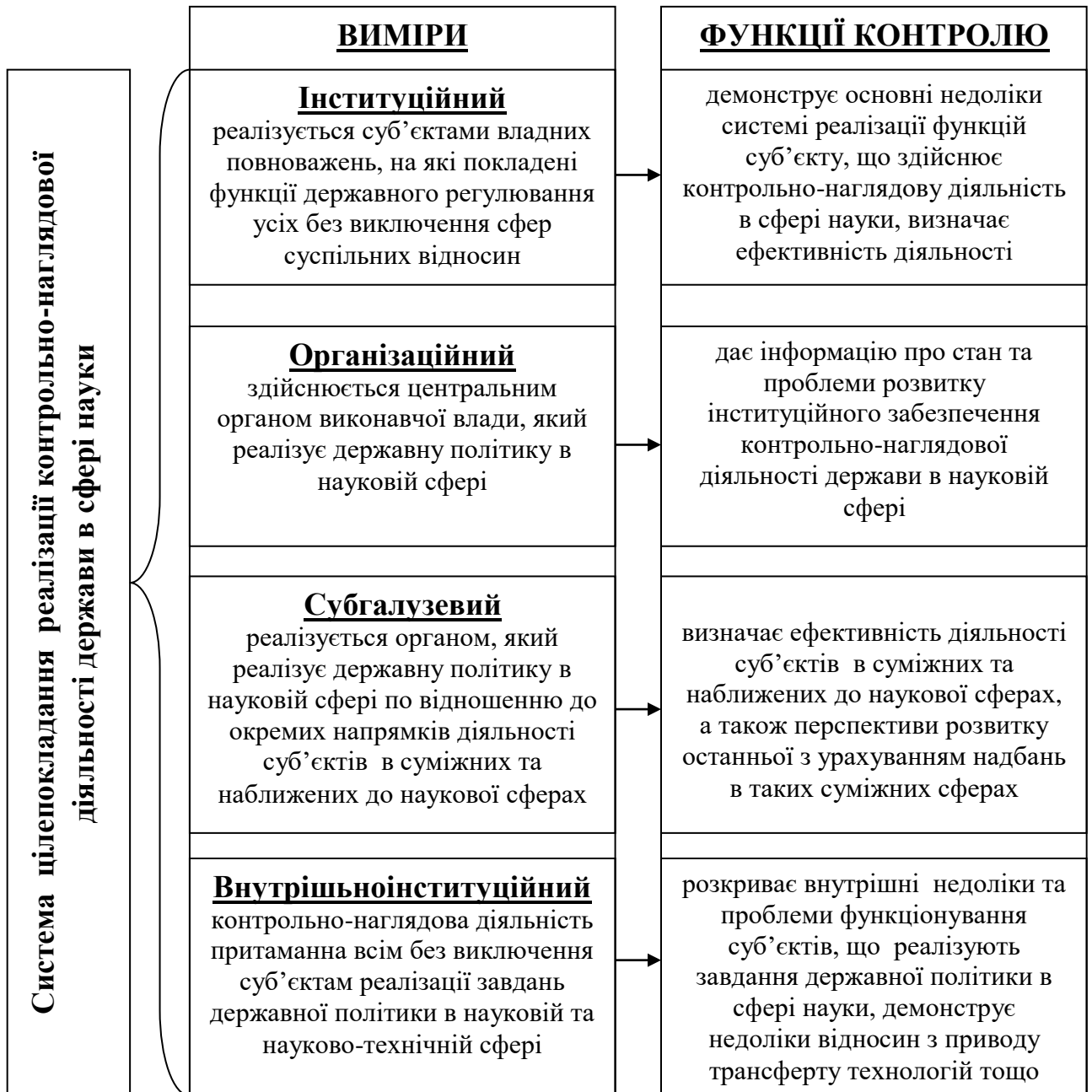


Рис. 2.4. Елементи системи цілепокладання за реалізації контролю-наглядової діяльності держави у сфері науки

Можна стверджувати, що реалізація суб'єктом владних повноважень у сфері регулювання розвитку науки власної контрольної-наглядової функції буде максимально ефективною за умови коректної та оптимальної побудови системи цілепокладання для потреб зовнішньо- та внутрішньоінституційного контролю. Для цього існує потреба дослідження власне інституційного забезпечення реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері всіма без винятку уповноваженими на такий контроль суб'єктами владних повноважень.

Висновки до розділу 2

1. Визначено, що державна політика – це діяльність органів державної влади з керування та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів (здійснення), що передбачає підготовку, законодавче закріплення та впровадження розроблених за участі експертно-аналітичних структур загальнодержавних і регіональних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення поточних і стратегічно визначених потреб суспільства. Запропоновано авторське визначення категорії «державна політика у сфері науки», під якою слід розуміти систематичну, прогностичну управлінсько-організаційну й установчу діяльність держави, що реалізується через відповідні органи та інституції і спрямовується на формування правового, інституційного, організаційного та інших видів забезпечення ефективного розвитку наукової сфери відносин суб'єктів наукової діяльності з метою забезпечення потреб суспільства в самореалізації інтелектуального, людського капіталу та потреб держави у високоякісних і корисних наукових рішеннях, здатних підвищити рівень економічної та господарсько-виробничої конкурентоздатності держави шляхом активного впровадження відповідних конкурентних переваг у формі інновацій. Державна політика у сфері науки є драйвером розвитку економічного середовища суспільства завдяки впровадженню в повсякденний обіг і споживчий вжиток

новітніх технологічних рішень, інноваційних продуктів, здатних суттєво оптимізувати більшість соціально-економічних процесів.

2. Сукупність особливостей реалізації контрольно-наглядової функції держави у сфері науки зводиться до таких головних складників: особливої утилітарності набувають такі методи здійснення контрольно-наглядової діяльності, як спостереження, моніторинг і власне нагляд; реалізація контрольно-наглядової функції здійснюється органами державної влади, які не лише розробляють і реалізують державну політику у сфері науки, а й самі здійснюють наукові пошуки; важко визначити кінцеві цілі розвитку наукової сфери в матеріальному виразі, оскільки прогнозувати результати наукових пошуків досить майже неможливо, що пов'язано з тим, що держава, визначаючи напрями розвитку науки, не здатна передбачити результативність у часовому вимірі через те, що такий розвиток є інноваційним, а кінцевий науковий результат є тільки змодельованим.

3. Контрольна функція держави у сфері науки має яскраво виражений корегувальний характер, хоча в арсеналі форм та методів здійснення контролю переважають ті, які мають імперативний характер. Онтологічний зміст контрольно-наглядової діяльності розкривається через пошук способів і засобів інтенсифікації розкриття управлінського потенціалу для цілей ефективної реалізації державної політики в науковій сфері. Вся сукупність цілей контрольно-наглядової діяльності у сфері науки може бути розділена на три основних масиви: визначення реального стану розвитку наукової та науково-технічної діяльності; контроль учасників наукової та наукової технічної діяльності, які входять до сфери управління відповідних суб'єктів владних повноважень, що здійснюють такий контроль; визначення ефективності використання державних ресурсів, зокрема фінансових для досягнення цілей державної політики у сфері науки.

РОЗДІЛ 3.

СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ

3.1. Аналіз вітчизняного законодавства з питання забезпечення контролюно-наглядової діяльності в сфері науки

Розглядаючи контролюно-наглядову діяльність держави у сфері науки як елемента державно-владного впливу на розвиток усієї науково-технічної сфери, слід виходити з того, що як і будь-яка управлінська дія, вона має отримати необхідне законодавче закріплення. Держава, здійснюючи власний вплив, особливо коли він містить елементи державного адміністративного примусу, повинна ґрунтувати свої дії на засадах законності та правової визначеності. Щодо контролюно-наглядової функції така правова визначеність має бути максимальною, оскільки передбачає ухвалення рішень за наслідками здійснення контролю. Такі рішення суб'єкти управління повинні так само втілювати в життя, а для цього потрібно, щоб управлінська діяльність держави відповідала вимогам, закріпленим на законодавчому рівні.

Однак слід зауважити: оскільки сучасна практика реалізації державного управління в Україні має яскраво виражений галузевий характер залежно від сфер суспільного буття, то в такий спосіб здійснюється і його нормативно-правове забезпечення. Оскільки контроль – це елемент будь-якого управлінського процесу, то його правове забезпечення відбувається в межах кожної галузі законодавства. Це створює певні проблеми для аналізу, оскільки відбувається поєднання функціонального (з погляду місця контролю в процесі державного управління в окремій галузі) та галузевого (законодавче регулювання суспільних відносин у відповідній галузі) підходів. Це відтворює першу проблему законодавчого забезпечення контролюно-наглядової діяльності у сфері науки – відсутність системності у її нормативно-правовому закріпленні.

Ураховуючи цю особливість, ми побудуємо аналіз шляхом поступової деталізації окремих елементів контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері, відштовхуючись від загальних засад її здійснення, закладених в основному галузевому законодавчому акті – Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Так, у пп. 1-2 ч. 1 ст. 43 вказаного закону зазначено, що «центральні органи виконавчої влади у сфері наукової й науково-технічної діяльності серед іншого спрямовують і контролюють діяльність наукових установ, що належать до сфери їх управління». Так само ст. 50 закріплює контрольну функцію і за Національним фондом досліджень України в частині фінансування проєктів [193]. Така фрагментарна згадка в законодавстві тільки демонструє цілісність управлінської діяльності органів державної влади в науковій сфері, але жодним чином не визначає особливості 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 й деталізація такого процесу. Разом із тим наведена правова конструкція «спрямовують і контролюють діяльність наукових установ, що належать до сфери їх управління», означає, що органів державної влади, які здійснюють управлінську діяльність у науковій сфері наділено повноваженнями з розпорядження об'єктами державної власності. Такий висновок ми робимо, виходячи з того, що до сфер управління державних інституцій – прямого імперативного впливу – можуть належати 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 у частині управління об'єктами державної власності, зокрема 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 ст. 6 цього закону, за винятком повноважень, що стосуються утворення господарських структур» [204]. Закон чітко визначає, що Національна академія наук України (далі – НАНУ) здійснює управлінську, а отже, й контрольну діяльність щодо об'єктів державної власності, окрім функцій, пов'язаних із веденням підприємницької діяльності. Тобто контрольна функція стосується тільки реалізації повноважень у 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 такі функції та повноваження (окрім кадрових питань): «ухвалення рішень про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ й 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 над 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 щодо поліпшення їх роботи (п. 7 ч. 1 ст. 6); забезпечення проведення щорічних незалежних аудиторських перевірок фінансової звітності державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких понад 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 над виконанням орендарями інвестиційних і технічних програм розвитку орендованих об'єктів державної власності, якщо такі передбачено договором оренди (п. 31 ч. 1 ст. 6); організація контролю над використанням орендованого державного майна (п. 32 ч. 1 ст. 6)» [204].

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

По-перше, привертає 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 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. Це в певному сенсі перетворює НАНУ та галузеві академії наук України на суб'єкт економічних відносин щонайменше в контексті передання такого майна в оренду чи користування іншим суб'єктам владних повноважень (пп. 18. 31-32 ч. 1 ст. 6). Отже, вказані суб'єкти владних повноважень здійснюють контроль над економічною складовою реалізації державної політики науковій сфері [273].

По-друге, в наведеному вище законі визначено окремі форми реалізації контрольної функції, зокрема в частині фінансового й іншого забезпечення використання об'єктів державної власності. Це дає всі підстави говорити про те, що

держава в науковій сфері реалізує контроль серед іншого у формі моніторингу, аудиту, інвентаризації (пп. 7, 8, 25 ч. 1 ст. 6). Треба зауважити, що такі форми є доволі ефективними не тільки в частині фінансового забезпечення науки. Тому надалі пізнавальний вплив ми спрямовуватимемо, зокрема, в напрямі розширення форм і методів здійснення контрольної-наглядової діяльності держави в аналізованій сфері. Проте головне, на чому слід зосередити увагу в контексті управління об'єктами державної власності, так це те, що держава передбачає використання для цілей наукового та науково-технічного розвитку майно держави, і таке використання має здійснюватися на засадах ефективності, раціональності та економічної доцільності з постійним проведенням перевірки його здатності реалізовувати відповідні завдання.

По-третє, суб'єктів владних повноважень у науковій сфері наділено установчими повноваженнями щодо об'єктів державної власності (пп. 1, 3 ч. 1 ст. 6). Це означає, що НАНУ та галузеві академії наук, реалізуючи діяльність у науковій сфері, можуть для цих цілей створювати відповідні установи, організації тощо, визначаючи їх статuti, і що головне – закріплюючи в них форми та методи реалізації власного контролю над їх діяльністю. Це відкриває надзвичайно широкі можливості для відповідних суб'єктів контрольної-наглядової діяльності в частині створення та закріплення в галузевих і відомчих нормативно-правових актах різні способи, методи та форми здійснення такої діяльності [57]. Це перетворює їх на активних учасників процесу державного контролю, а не лише на виконавців тих вказівок і приписів, що визначено в законодавстві або видає Кабінет Міністрів України.

Таким чином, аналіз положень Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в частині реалізації контрольної-наглядової діяльності держави у 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). Таке поєднання на прикладі

конкретного закону видається нам доволі ефективним, оскільки за уніфікації контрольних процедур, зокрема в частині фінансової та господарської складових використання державного майна, закон одночасно закладає можливості для деталізації окремих контрольно-наглядових процедур на рівні локальних нормативних актів [40]. Для НАНУ та галузевих академій наук такий обсяг регуляторних можливостей, визначений в аналізованому законі, уявляється достатнім з урахуванням того, що існує МОН, який є центральним органом виконавчої влади й реалізує державну політику у сфері науки. Проте навіть за умови функціонування МОН законодавець засобами Закону України «Про управління об'єктами державної власності» чітко розділяє предметні сфери реалізації контрольної діяльності суб'єктів владних відносин, що здійснюють контрольну функцію в науковій сфері.

Це відкриває для нас значно ширший інструментарій пізнання особливостей здійснення аналізованого виду діяльності саме НАНУ та галузевими академіями наук, який закріплено в Законі України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу». 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» [197]. 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, визначеними в Законі України

«Про управління об'єктами державної власності». До речі подібний обсяг функцій, зокрема 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 як основну пріоритетну форму контрольно-наглядової діяльності НАНУ в науковій сфері контроль ефективності використання державного майна для досягнення цілей наукового, науково-технічного й інноваційного розвитку держави. З погляду функціонального підходу така форма стосується більшою мірою майнових і господарських відносин, які тісно пов'язано з матеріалізацією та капіталізацією результатів наукових пошуків. У той самий час аналіз контролю ефективності як окрема форма управлінського контролю може бути застосований і до інших аспектів здійснення державної політики в науковій сфері.

Беззаперечним є той факт, що наукова сфера має приносити державі відповідні економічні преференції з метою покриття збитків на наукові дослідження й утримання відповідних установ. Держава має обмежені ресурси, а тому їх використання повинно відбуватись на засадах принципів раціональності, ефективності та економічної доцільності. І хоч напряду на законодавчому рівні ці принципи не закріплено, однак ми констатуємо той факт, що вони є визначальними в процесі організації контрольно-наглядової діяльності держави.

Тому надалі ми виходимо з них, навіть коли аналізуємо окремі складові системи забезпечення реалізації аналізованого виду діяльності держави, особливо на етапі розроблення напрямів підвищення якості й утилітарності заходів державного контролю в науковій сфері. Акцент на контролі за господарською та фінансовою складовими діяльності установ, організацій та підприємств державної форми власності в науковій сфері не означає, що держава не приділяє належної уваги власне науці як сфері відповідного пізнання. Однак наукові пошуки не можуть

здійснюватися без належного ресурсного забезпечення й матеріальної бази. І власне тому пояснюється підвищена увага з боку держави за господарсько-майновим комплексом НАНУ та відповідних галузевих академій наук.

Важливість фінансової складової розкривається і через аналіз Постанови Кабінету Міністрів України «Про Національний фонд досліджень» від 04.07.2018 № 528. Так, відповідно до ч. 2 п. 8 цього Положення «Національний фонд досліджень України (далі – Фонд) забезпечує фінансування згідно з укладеними договорами з переможцями конкурсів і здійснення контролю над їх виконанням, а відповідно до ч. 10, для виконання своїх завдань Фонд має право серед іншого укладати відповідно до законодавства договори про виконання наукових досліджень і розробок за кошти грантової підтримки та здійснювати контроль над їх виконанням» [195]. Водночас, відповідно до ч. 31 цього самого Положення, виконавчий директор Фонду здійснює контроль над цільовим використанням коштів Фонду й укладеними Фондом договорами.

У такий спосіб Кабінет Міністрів України одночасно визначає форму здійснення контрольної-наглядової діяльності Фонду над ресурсним забезпеченням наукових пошуків, а також деталізує її. З погляду процесу державного управління такий фонд виступає розпорядником державних коштів і відповідних державних ресурсів, спрямованих на здійснення наукових досліджень, тощо. Сам по собі Фонд не є органом державної влади чи суб'єктом владних повноважень, але, враховуючи, що він є розпорядником державних коштів, держава делегує здійснення ним контрольної-наглядових функцій у певному обсязі.

Такий висновок демонструє те, що контрольна функція держави в науковій сфері може бути делегована, але не за принципами аутсорсингу – залучення незалежного суб'єкта для виконання ним окремих цілей – а за принципом деконцентрації та децентралізації публічного управління. Держава не передає Фонду здійснення контрольних функцій, а делегує тільки їх частину в тому обсязі, у якому достатньо забезпечити ефективне використання державних фінансів і ресурсів,

спрямованих на реалізацію завдань, за виконання яких відповідальність покладено як раз таки на сам Фонд.

Ба більше, системний аналіз положень указанного вище Положення свідчить, що держава через створення Наглядової ради Фонду наглядає навіть за виконанням ним контрольної діяльності, яка є делегованою від держави. Тобто навіть делегування не означає розрив управлінського ланцюжка між державою й виконанням нею контрольно-наглядових функцій.

Окремі форми делегування виконання контрольно-наглядових функцій держави в науковій сфері ми находимо також у 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» [184]. Вказані атестації проводять серед іншого експертними групами, до складу яких входять не лише посадові особи МОН, НАНУ чи національних галузевих академій наук, а й окремі фахівці в конкретних галузях науки.

Однак крім підтвердження можливості й ефективності делегування здійснення контрольної функції в науковій сфері аналізований Порядок має ще одну цінність – він деталізує одну з форм реалізації такої функції – атестацію. Ураховуючи, що вітчизняне законодавство у сфері регулювання наукової та науково-технічної діяльності, як ми встановили в попередніх розділах, має доволі несистемний і фрагментарний характер, наявність вказаного вище Порядку демонструє хоч і не взірцеву, але приблизну 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 погляду законодавчої визначеності ми наголошуємо, що цей Порядок ми вважаємо зразком формалізації процесу практичного здійснення

окремих управлінських дій, спрямованих на виконання завдань державного контролю в науковій сфері.

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

Так, відповідно до ч. 3 ст. 7 зазначеного нормативу «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 і контроль над переданими технологіями; здійснює контроль над виплатою винагороди авторам за кошти, одержані в результаті трансферу технологій у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [103].

Наведено форми контрольної діяльності: ведення реєстру технологій, контроль над їх переданням і контроль над виплатою винагород – є проявом функціонального підходу, а тому їх закріплення характеризується фрагментарністю. Тобто законодавець тільки 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 над здійсненням трансферу технологій, тобто фактичною їх передачею, не встановлюючи навіть межі та вимоги до його здійснення.

Така деталізація має відбуватись не тільки 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 виражене поєднання галузевого та функціонального підходів у питаннях законодавчого забезпечення контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері, то крім відповідного Положення форми та методи

контролю над трансфером технологій потрібно визначати у відповідному порядку, який розроблятиме й закріплюватиме Кабінет Міністрів України.

Відповідно до ст. 8 згаданого Закону «частину контрольно-наглядових повноважень у 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: над передачею майнових прав на технології та їх складові, створені за бюджетні кошти, підприємствам, науковим установам, організаціям і вищим навчальним закладам, які у своїй діяльності будуть використовувати ці технології відповідно до укладеного договору; над 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; над веденням обліку технологій та/або їх складових у складі майна підприємств, наукових установ, організацій і вищих навчальних закладів, яким передано права на технології та/або їх складові, зокрема нематеріальних активів, які є складовими технологій» [103].

Таким чином, держава наділяє відповідні суб'єкти, які реалізують політику в науковій і науково-технічній сферах, широкими контрольними повноваженнями в секторі відносин, що стосуються трансферу технологій, без деталізації форм і методів їх здійснення. На наш погляд, це потребує усунення, про що йтиметься в наступних підрозділах. Однак, що важливо зазначити на цьому етапі дослідження, так це фактичну відсутність основного суб'єкта владних повноважень, який координував би чи наглядав би над здійсненням контрольних функцій, перелічених вище.

Покладаючи вказані вище функції одночасно на центральні органи виконавчої влади, НАНУ та галузеві академії наук, законодавець не розподіляє повноваження між ними. Системний аналіз положень про вказані вище державні

органи й порядок їх діяльності свідчить, що у сфері трансферу технологій вони мають тотожні повноваження та зони відповідальності, що створює певну невизначеність.

Розв'язання цієї проблеми ми вбачаємо в тому, щоб кожен із пунктів ч. 3 ст. 8 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» доповнити словосполученнями: «які належать до сфери управління чи відання відповідного органу управління». В такий спосіб ми суттєво деталізуємо предметні сфери здійснення контрольної-наглядової діяльності й одночасно усунемо проблему дублювання контрольних функцій чи невизначеності у ієрархії органів державного управління.

Хоча щодо ієрархічної визначеності слід зазначити, що провідну роль у здійсненні контрольної-наглядової діяльності у сфері науки держава покладає на МОН, що чітко закріплено в Положенні про Міністерство освіти і науки України. І хоча його позбавлено деталізації форм реалізації контрольної-наглядової діяльності та чітко детерміновано тільки контроль над діяльністю органів, установ і підприємств, що входять до сфер управління Міністерства, однак ми можемо дійти висновку, що саме через МОН держава реалізує основний масив контролю у сфері науки [181].

З іншого боку, панування галузевого підходу означає наявність можливостей у держави визначати й інші органи, відповідальні за реалізацію контрольної-наглядової діяльності в окремих сегментах наукової сфери. Так, ст. 18 Закону України «Про науково-технічну інформацію» встановлено, що «Кабінет Міністрів України визначає орган державного управління, який забезпечує організацію діяльності у сфері науково-технічної інформації, здійснює функціональне управління національною системою науково-технічної інформації, формує і реалізує політику у цій сфері, а отже, реалізує й контрольні-наглядові функції» [191]. Усе це сукупно розкриває важливу проблему законодавчого забезпечення контрольної-наглядової функції держави – несистемність і фрагментарність регуляторного впливу.

Охоплюючи різними законами окремі сегменти наукової сфери, законодавець створює передумови для формування відповідних паралельних ієрархій публічного управління у єдиній науковій сфері. І хоча кожна із цих ієрархій має на своїй верхівці орган державної влади, відповідальний за регулювання відносин у відповідному сегменті, з погляду цілісності та повноти реалізації державного контролю в науковій сфері такий підхід суттєво знижує його ефективність й утилітарність результатів, отриманих у процесі його здійснення.

Щодо форм здійснення державного контролю в науковій сфері, то доцільно звернути увагу також і на Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу», який визначає «правові, організаційні й фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи та принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації й проведення наукової та науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури й 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» [194]. Фактично цим законом контрольна наукова і науково-технічна експертиза визначаються своєю формою державного контролю, який здійснюється для перевірки висновків первинної експертизи.

І хоча номінально замовником такої експертизи виступають, зокрема, суб'єкти господарювання приватної форми власності, контроль і порядок її здійснення визначаються і покладається на державу, особливо в частині визначення кола суб'єктів її здійснення. Це не може вважатися повноцінною формою контрольної діяльності саме тільки держави в науковій сфері, але така експертиза за своїм функціональним і предметним призначенням

справді охоплює питання, віднесені до вказаної діяльності в контексті управлінської функції.

Окрему форму контрольно-наглядової діяльності у вигляді моніторингу закріплено в Законі України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», у 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» [200]. На наш погляд, наявність законодавчого закріплення моніторингу як форми реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері науки є важливим кроком на шляху підвищення ефективності здійснення керування в окресленій сфері загалом. Натомість наведену вище правову конструкцію позбавлено певної визначеності, оскільки вона передбачає тільки організацію Кабінетом Міністру України такого моніторингу без визначення його меж та обсягів, а також суб'єкта фактичного здійснення.

На наше глибоке переконання ст. 6 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» потрібно доповнити частиною другою такого змісту: «Здійснення системного моніторингу реалізації пріоритетних напрямів науки й техніки Кабінет Міністрів України покладає на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах освіти й 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 й 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, чинна ч. 2 ст. 6 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» стане ч. 3.

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

По-перше, панування галузевого підходу до законодавчого регулювання окремих сфер суспільних відносин і навіть окремих сегментів у вказаних сферах призводить до низького рівня правової визначеності здійснення контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Тільки окремі елементи функціонального підходу, що застосовують швидше на рівні нормативно-правового регулювання актами Кабінету Міністрів України, в певний спосіб намагаються розв'язати проблему несистемності контрольної діяльності. Це означає необхідність більшої уваги на рівні галузевих і локальних нормативно-правових актів до деталізації форм, методів і способів здійснення контрольних функцій держави, що має втілюватись у відповідному функціональному навантаженні на органи державної влади.

По-друге, існує проблема суб'єктної визначеності щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності в аналізованій сфері. Йдеться про те, що держава визначає доволі широке коло суб'єктів владних повноважень: МОН, інші центральні органи виконавчої влади, НАНУ, національні галузеві академії наук, на які покладається виконання окремих контрольних функцій. Це створює певну невизначеність зон відповідальності, що потребує відповідного організаційного упорядкування. Останнє вбачається нам у розробленні власного бачення архітектури організаційної моделі здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні, заснованої на функціональному підході, але з

акцентом на панівну в правовій доктрині України галузеву спрямованість законодавчого регулювання суспільних відносин.

3.2. Організаційна модель здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні

Проведений вище аналіз нормативно-правового забезпечення реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері науки продемонстрував, що сучасний стан державного регулювання у цій сфері пояснюється двома основними орієнтирами державотворчих процесів:

– досягнення вагомих результатів у розвитку науки й техніки, отриманні інноваційних рішень, їх капіталізації та подальшому використанні в економічному секторі;

– оптимізація та раціоналізація використання державних ресурсів, особливо фінансових, що об'єктивує необхідність запровадження принципів доцільності, раціональності й економічної ефективності в процесі управління державним майном.

Обидва орієнтири слугують певними детермінантами в розробленні та реалізації державної політики у сфері науки. Це означає, що на таких принципах ґрунтується вся модель державного регулювання розвитку наукової сфери, діяльності підпорядкованих державі установ, організацій тощо. Проте, щоб цілі державного регулювання у сфері науки досягались у максимальному обсязі, існує логічна потреба розробити відповідну організаційну модель.

У межах цього дослідження нас цікавить тільки та її складова, яка відповідає за реалізацію контрольно-наглядової діяльності у сфері науки. Ми визнаємо, що така модель, з одного боку, являтиме самостійне і в деякому сенсі навіть самодостатнє організаційно-інституційне утворення; з іншого – така модель не може існувати за межами системи державного регулювання в

науковій сфері. Тому, розробляючи власне бачення на її архітектуру, потрібно виходити з низки застережень, які є справедливими для всієї системи державного управління в науковій сфері, а також відбивають особливості контрольної функції як елемента державно-управлінської функції. Отже, такими застереженнями є:

– організаційна модель здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки будується з урахуванням чинної ієрархії органів державного управління в науковій сфері, але пріоритетом у встановленні зв'язків підпорядкування між ними ми вважаємо функціональний, а не галузевий підхід. Це означає, що виконання окремих форм контролю може відбуватися тими органами, які не є відповідальними за реалізацію державної політики в окремому сегменті наукової сфери;

– ми уникаємо ієрархічної невизначеності й дублювання контрольних повноважень, що означає концентрацію певних наглядових і координаційних функцій у єдиному суб'єкті владних повноважень, яким ми пропонуємо визначити МОН. Координаційна функція Міністерства покликана забезпечити такий рівень взаємодії між різними суб'єктами державного контролю, який унаслідок синергетичного ефекту від поєднання їх зусиль підвищуватиме повноту та релевантність отриманих результатів;

– як головні принципи контрольно-наглядової діяльності ми закладаємо такі: раціональність, достатність, утилітарність, всебічність і принцип економічної ефективності. Держава за результатами реалізації всього комплексу контрольно-наглядових заходів повинна отримувати максимально повне й релевантне уявлення про реальний стан розвитку науки в країні, а також про стан використання державних ресурсів, спрямованих на забезпечення такого розвитку;

– форми та методи контрольно-наглядової діяльності не можуть обмежуватись законодавчо визначеними. З тим упровадження будь-яких нових форм і методів контролю має ґрунтуватись на принципах такої діяльності, закріплених у

законодавстві. У такий спосіб ми реалізуємо принцип дискретності державного управління.

На наше глибоке переконання базисом для побудови організаційної моделі здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні виступає інституційний вираз системи державних органів, на які покладено виконання такої діяльності. З погляду системного підходу поєднання інституційної й організаційної підсистеми у єдину модель уявляється найефективнішою формою теоретичного обґрунтування закономірностей у побудові зв'язків між різними суб'єктами здійснення контрольної функції держави. Тому первинною для побудови організаційної моделі має виступати структура відповідних органів, визначених на законодавчому рівні.

Тут слід зазначити, що створення додаткових контрольних органів у сфері науки ми уявляємо недоцільним і невиправданим. Відтак перерозподілення окремих форм і видів контрольно-наглядової діяльності має відбуватись між тими органами державної влади у сфері науки, правовий режим яких уже визначено на законодавчому рівні. Це означає, що ми повинні виокремити спочатку всю сукупність органів держави, які здійснюють окремі управлінські функції у сфері науки, зокрема в окремих сегментах цієї сфери, а вже потім визначити напрями оптимізації їх лінійно-функціональних зв'язків.

Лінійно-функціональний характер зв'язків між контрольними органами в науковій сфері – це також той імператив, на якому ми наполягаємо. Ми визнаємо існування головного центрального органу виконавчої влади – МОН, який бере на себе основний обсяг державних повноважень і відповідальності за реалізацію державної політики в науковій сфері. Проте вочевидь, що він не єдиний орган, а тому система зв'язків між іншими суб'єктами контрольно-наглядової діяльності повинна мати лінійно-функціональний характер, що

значно підвищить рівень кооперації між ними та синергетичний ефект від їх взаємодії.

Що ж до відповідної системи органів, то тут за допомогою методів герменевтики й системного аналізу можна визначити їх сукупність, яка закріплюється в нормативно-правових актах, наведених у попередньому підрозділі (табл. 3.1).

Герменевтичний аналіз законодавства на принципах галузевого підходу виявив наявність одразу семи органів державної влади, які реалізують окремі напрями контрольно-наглядової діяльності в науковій сфері за трьома різними спрямуваннями:

- у галузі власне наукової й науково-технічної діяльності;
- у галузі трансферу технологій;
- у галузі науково-технічної інформації.

Однак, якщо до наведених результатів застосувати вже функціональний підхід, то ми побачимо, що МОН втілює в собі одночасно і правовий статус уповноваженого органу з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій (6); і правовий статус уповноваженого органу з питань науково-технічної інформації (7). Таким чином, кількість суб'єктів контрольно-наглядової діяльності звужується до п'яти.

Таблиця 3.1.

Сукупність органів державної влади, на які законодавство покладає виконання окремих контрольно-наглядових функцій у науковій сфері

| Сегменти реалізації контрольних функцій | Наукова і науково-технічна діяльність | | | | | Науково-технічна інформація | |
|--|---|--|--|---------------------------------|----------------------------|--|---|
| | | | | трансфер технологій | | | |
| Орган державної влади | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | | Кабінет Міністрів України | Національний фонд досліджень України | МОН | НАНУ | галузеві національні академії наук | уповноважений орган з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій |
| Основні види та форми реалізації контрольних функцій | моніторинг реалізації пріоритетних напрямів науки й техніки | ведення реєстру технологій | контроль діяльності наукових установ, що належать до сфери управління | | ведення реєстру технологій | контроль над виплатою винагороди авторам | контроль над поширенням та використанням технічної інформації |
| | | | контроль ефективності використання державного майна для наукових і науково-технічних цілей | | | | |
| | | | інвентаризація використання державного майна для цілей науки | | | | |
| | | атестація наукових установ | контроль над виплатами за користування технологіями | | | | |
| | | контроль над виплатою винагороди авторам | | контроль над обліком технологій | | | |

Також слід наголосити, що Кабінет Міністрів України реалізує контрольно-наглядову урядову функцію у формі моніторингу реалізації пріоритетних напрямів науки й техніки. Це є головним для розуміння місця та призначення Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки. Він не реалізує практичних заходів контролю та не здійснює інших форм, окрім моніторингу реалізації завдань державної наукової політики, а в деяких виняткових випадках контролює діяльність наукових установ, що входять до сфери його керування. Однак, визначальність ролі уряду полягає в тому, що за результатами реалізації всіма іншими суб'єктами владних повноважень контрольно-наглядових функцій саме Кабінет Міністрів України корегує процес реалізації державної політики у сфері науки. Він не визначає й не формує її, а тому і здійснює моніторинг реалізації.

Ця теза відкриває для нас важливий висновок про те, що до наведеної в табл. 3.1 сукупності органів державної влади, які реалізують контрольно-наглядові функції у сфері науки, слід додати Верховну Раду України як єдиний орган державної влади, що визначає державну політику у сфері науки. Саме засобами парламентського контролю, до якого можуть бути залучені всі наведені вище державні органи, забезпечується один із найважливіших напрямів контролю в науковій сфері. Крім того, засобами парламентського контролю також може бути перевірена й проконтрольована і діяльність указаних у табл. 3.1 державних органів, що підвищує його утилітарність, а Верховну Раду України ставить на вищій щабель у системі суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. До того ж Парламент не буде щодо органів виконавчої влади відносини підпорядкування. Це прямо б суперечило принципу стримань і противаг, але Верховна Рада здійснює контроль над їх діяльністю в межах організації державного управління загалом.

Так, Верховна Рада ухвалює закони, зокрема у сфері регулювання науки та здійснення контрольно-наглядової діяльності в ній. Тому, здійснюючи парламентський контроль, Верховна Рада дізнається, чи в такий спосіб, який

передбачався на етапі створення законодавства, діють відповідні органи державної влади та взагалі – реалізується державне управління. За результатами такого контролю визначають основні напрями для підвищення ефективності регуляторної спроможності держави, а тому цінність й утилітарність його уявляється доволі високою.

Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки в межах, визначених п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Отже, «здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано через визначені Конституцією України державні органи. А комітети Верховної Ради не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні тільки на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України. Здійснення Верховною Радою України парламентського контролю можливе лише за безпосередньої участі в ньому народних депутатів України. Тому некоректним є протиставлення парламентського контролю Верховної Ради України контролю, який відповідно до своїх повноважень мають здійснювати народні депутати України. Парламентський контроль у сфері науки спрямовано на посилення відповідальності керівництва цієї галузі перед виборцями й представницьким органом, на упровадження законності у науковій сфері, виявлення, запобігання, припинення дій, які суперечать установленим державою нормам, правилам і стандартам, на запобігання діям, які не відповідають законодавству й несумісні з державними інтересами, а також притягнення винних до відповідальності. Такий контроль законодавчої влади є ефективним засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються в підконтрольній галузі, сприяє виявленню причин відхилення від законності, розробленню заходів, що мають нейтралізувати виявлені відхилення» [113, с. 10-13].

Мета парламентського контролю у сфері науки – узгодження демократичних цінностей з адекватною державною науковою, науково-технічною й інноваційною політикою; забезпечення демократичної спрямованості розвитку науки та техніки, що передбачає створення системи обмежень, яка б унеможливила використання наукових досягнень держави поза її межами, а також недопущення витоку наукових кадрів, новітніх технологій та інноваційних рішень із держави. Головними функціями парламентського контролю над сферою науки в демократичній правовій державі є: контроль над програмами науко-технічного розвитку та їх виконанням; над бюджетом, спрямованим на наукові дослідження, технологічні пошуки та науково-дослідні роботи; над кадровою політикою в науковій сфері й утриманням наукових установ; над виконанням програм соціально-економічного розвитку, у яких передбачено активну участь наукового потенціалу держави.

Ця важливість розкривається через потребу забезпечення майбутніх поколінь необхідними науково-технічними здобутками, які здатні суттєво підвищити рівень економічного розвитку та соціального забезпечення всього населення держави. На сьогодні парламентський контроль у сфері науки реалізує Верховна Рада України в таких формах: депутатські запити, парламентські слухання, а за участі Міністра освіти і науки України – у формі години запитань до уряду. До того ж основний обсяг реалізації парламентського контролю в аналізованій нами сфері бере на себе Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 за № 19-ІХ «до предметів відання цього Комітету у сфері науки належать такі: наука, науково-технічна діяльність і наукові парки; правовий статус і соціальний захист наукових і науково-педагогічних працівників; інноваційна діяльність, розвиток високих технологій (крім питань, що віднесено до предметів відання інших комітетів); засади здійснення наукових і науково-технічних експертиз».

Місце Верховної Ради України в організаційній моделі здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки в Україні визначається через зміст парламентського контролю. Ми наголошуємо на тому, що він розкривається через необхідність постійного корегування державної політики в науковій сфері з метою підвищення ефективності її реалізації. Це досягається шляхом контрольних-наглядових заходів, які застосовують переважно до органів державної влади, уповноважених на реалізацію державної політики в аналізованій сфері.

Разом із тим слід зауважити, що реалізація парламентського контролю припускає здійснення контрольної-наглядової діяльності урядом. І саме Кабінет Міністрів України має імперативний, владно-адміністративний характер зв'язків з усіма іншими суб'єктами державного контролю в науковій сфері. Це пояснюється тим, що він відповідає за фактичну реалізацію державного управління, зокрема її контрольної-наглядової функції, але не здатен самостійно охопити регуляторним впливом усі сфери й аспекти суспільного буття. Саме для цього він створює й уповноважує відповідні органи на здійснення державної політики в таких вузьких сегментах наукової сфери, як трансфер технологій чи розпорядження науково-технічною інформацією. В такий спосіб відбувається одночасне делегування повноважень, деконцентрації відповідальності й раціоналізація державних ресурсів для виконання ефективного державного контролю в науковій сфері. Тому з урахуванням викладеного ми вважаємо за доцільне представити організаційну модель здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки в Україні таким чином (рис. 3.1).

Наведену нижче модель ми уявляємо як комплексне бачення всієї системи контрольної-наглядової діяльності органів державної влади в науковій сфері. Функціональну складову забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки в Україні ми розглядатимемо в наступному підрозділі, а тому тут сконцентруємо увагу на її організаційних та інституційних особливостях і закономірності побудови функціональних зв'язків.

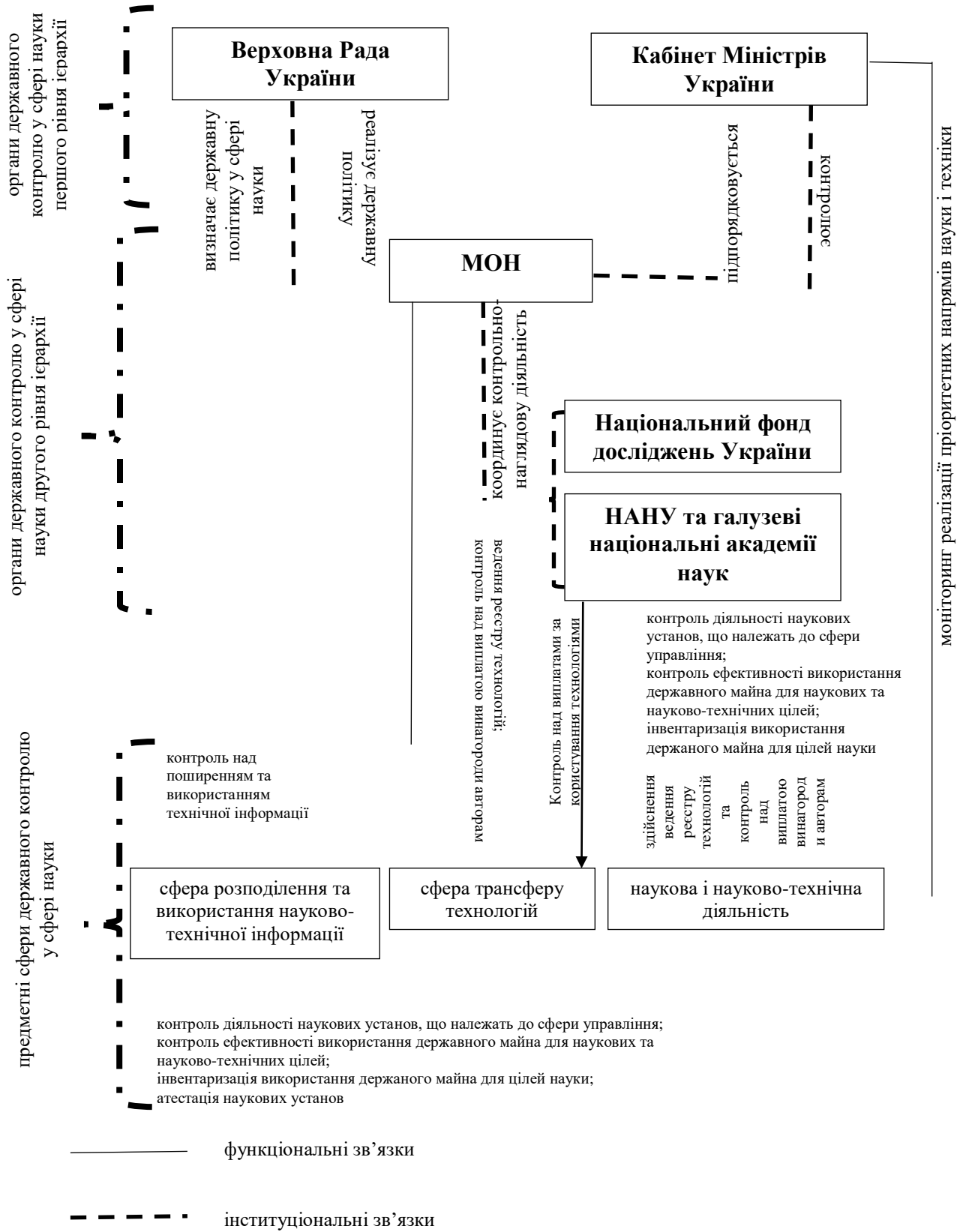


Рис. 3.1. Організаційна модель здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки в Україні (авторська розробка)

Отже, як ми і визначили в попередніх розділах, об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері науки є власне відносини в означеній сфері з природою розвитку науки, технологій, трансферу технологій і розпорядженням науково-технічною інформацією, інноваційної діяльності, з тим конкретний предмет контрольно-наглядової діяльності уявляється нам у способах, формах і методах здійснення відповідними органами державної влади, науковими установами й організаціями покладених на них функцій із реалізації державної політики у сфері науки, а також реалізації відповідних відносин, що охоплює вказана сфера. Цим пояснюються функціональні зв'язки між відповідними контрольними органами.

Звертаємо увагу на те, що до системи органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, ми віднесли органи, що систематизовані за двома рівнями ієрархії, а саме:

– перший рівень – утворюють Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України. З тим, якщо перший із них є центральним органом у системі виконавчої влади й має відносини підпорядкування з усіма іншими суб'єктами реляції державної політики в будь-якій сфері суспільного буття, зокрема в науковій, то вітчизняний Парламент такого підпорядкування не має. Тому Верховна Рада України має, так би мовити, відносини імперативного, адміністративно-правового впливу у формі контрольної функції з відповідними органами державної влади. Проте така форма відносин повністю обмежується функціональним колом парламентського контролю. Тобто Верховна Рада України здійснює певний адміністративно-розпорядчий вплив щодо вказаних органів тільки в межах і для цілей здійснення парламентського контролю. Натомість Кабінет Міністрів України має повний контроль щодо всіх наведених нижче суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. Це пояснюється віднесенням цих органів до органів виконавчої влади або покладення на них частини функцій органів виконавчої влади в частині реалізації державної політики у сфері науки та здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій самій сфері;

– другий рівень – утворюють такі органи: МОН, НАНУ, галузеві національні академії наук, Національний фонд досліджень України. Кожен із них має власне функціональне навантаження в частині здійснення контрольної-наглядової діяльності. Однак цей рівень має певні тотожні риси, з-поміж яких ми відзначаємо наявність лінійно-функціональних зав'язків між ними, а також різні сфери відповідальності в реалізації ними контрольної функції. Мається на увазі ті сегменти наукової сфери (розвиток науки й техніки, трансфер технологій, науково-технічна інформація тощо), які за галузевим підходом визначає законодавець. Правовий статус указаних органів у цьому контексті є тотожним, але, наприклад, Національний фонд досліджень України, на відміну від НАНУ чи МОН, має статус консультаційно-дорадчого органу щодо основних питань реалізації державної політики в науковій сфері. Зі свого боку НАНУ також має вагомий статус щодо галузевих національних академії наук, оскільки охоплює собою регулювання всього спектра наукових досліджень, науково-технічної діяльності незалежно від наукової галузі. Галузеві академії, зрозуміло, так само основною зоною відповідальності мають відповідну галузеву науку. Це не ставить їх в абсолютне підпорядкування, але, визначаючи їх роль у системі контрольних-наглядових функцій, цілком логічним є те, що їх обсяг у НАНУ значно ширший, ніж мають галузеві національні академії наук.

Особливість запропонованої нами організаційної моделі здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки полягає в тому, що у її основу покладено саме функціональний підхід, який уособлюється у формах такої діяльності, і вже на другому місці виступає галузевий підхід, у межах якого відбувається сегментація наукової сфери на предметні зони відповідальності відповідних суб'єктів. Це означає, що реалізація своїх функцій усіма без винятку суб'єктами контролю обмежується певними сферами відносин стосовно науки та техніки, але жоден із них не охоплює контрольними функціями всю наукову сферу.

Навіть коли йдеться про парламентський контроль, ми повинні констатувати його фрагментарність. Він не має системного прояву і поготів систематичної реалізації зі задалегідь визначеними часовими інтервалами, що власне є головним для ефективного контролю. Натомість його фрагментарність і вибірковість спрямовує контроль-наглядний потенціал Верховної Ради України на найгостріші проблеми чи найслабкіші місця в науковій сфері. Так само Кабінет Міністрів України не може своїми контроль-наглядними діями охопити всю сукупність чи цілісність наукової сфери. Моніторинг, який він здійснює, за своїм функціоналом дає змогу визначати найбільш загальні напрями, які потребують додаткової управлінської уваги, зокрема шляхом реалізації детальнішого та глибшого контролю над окремими сегментами наукової сфери чи суб'єктами, які реалізують державну політику в науковій сфері, або щодо окремих наукових установ, організацій тощо.

Розподілення контроль-наглядних повноважень між МОН, НАНУ, галузевими національними академіями наук, Національним фондом досліджень України дає змогу застосувати поєднання принципів децентралізації та деконцентрації сукупно з принципом спеціалізації та диверсифікації форм контроль-наглядової діяльності. Так чи інакше наведена сукупність органів державної влади функціонує та реалізує окремі напрями державної політики у сфері науки. Так само логічним вбачається і теза про те, що вони повинні виконувати контрольну функцію, яка є складовим елементом загальноуправлінського процесу. Тому в межах запропонованої нами організаційної моделі ми тільки систематизували той обсяг контроль-наглядних повноважень, що покладено на відповідні владні суб'єкти, і намагались деталізувати форму, у яких вони можуть бути реалізовані. Проте, якщо форми ми розглянемо нижче, то повинні наголосити на тому, що виконання контрольних функцій цими органами вимагає певного рівня координації та консолідації. Це пояснюється тим, що отримані внаслідок здійснення контрольних заходів результати мають бути належним чином інтерпретовані з урахуванням

системного бачення державної політики у сфері науки, зокрема для цілей моніторингу, який проводить Кабінет Міністрів України.

Таким органом, який би координував і консолідував зусилля інших суб'єктів, ми визначаємо МОН, що і пояснюється наявністю зворотних зв'язків між міністерством й іншими органами другого рівня. В такий спосіб нам видається можливим досягнути необхідного синергетичного ефекту від реалізації контрольно-наглядової діяльності, а також надати результатам, отриманим за її результатами відповідного рівня релевантності та утилітарності. МОН так чи інакше держава визначила як центральний орган виконавчої влади, на який покладено реалізацію державної політики у сфері науки. Поєднуючи з таким правовим статусом статус уповноваженого органу з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій та уповноваженого органу з питань науково-технічної інформації, якими МОН наділено відповідно до галузевого законодавства (у сфері трансферу технологій та розпорядження науково-технічною інформацією), ми отримуємо в його особі потужний організаційний елемент системи контролю в аналізованій сфері.

Його провідна роль кореспондується з обсягом функціонального навантаження в межах контрольно-наглядової діяльності, а також управлінським потенціалом, необхідним для здійснення координації та кооперації зусиль між іншими суб'єктами владних повноважень, що реалізують державну політику в науковій сфері. Це все зумовлюватиме і розподілення функціонального навантаження між іншими органами – суб'єктами.

3.3. Функціональне забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні

Функціональне забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки розкривається через форми, методи та способи її здійснення, які передбачено на законодавчому рівні як відповідні повноваження чи управлінські можливості

суб'єктів владних повноважень. Щодо сфери науки та її сучасного стану розвитку в Україні, зокрема стану реалізації державної політики у цій сфері, слід наголосити на тому, що основний функціонал контрольних заходів зосереджено навколо трьох основних предметних сфер:

- перевірка законності під час реалізації державної політики у сфері науки, особливо в частині обсягу повноважень державних органів;
- перевірка діяльності учасників відносин стосовно науки й техніки, що входить до сфери управління відповідних суб'єктів владних повноважень, на які покладено реалізацію такої політики;
- контроль над використанням державних ресурсів — головним чином фінансових, а також об'єктів державної власності під час реалізації владними суб'єктами державної політики у сфері науки.

Перелічені напрями відповідають загальним контурам управлінської діяльності, але з погляду процесу державного управління в науковій сфері охоплюють фактично тільки відносини матеріально-господарського типу. Вони не охоплюють фактичний контроль над станом наукових досліджень, розвитком інноваційних технологій чи їх капіталізацією тощо. Хоча з позиції законодавчого забезпечення та закріплення правового статусу окремих суб'єктів, на які покладено реалізацію контрольної-наглядової діяльності в науковій сфері, охоплення вказаних напрямів також можливе. Проте проведений вище аналіз нормативно-правового забезпечення такої діяльності розкрив суттєві недоліки функціонального характеру. Ми свідомо наводимо їх у цьому підрозділі, хоча фрагментарно їх уже згадували вище. Отже, основними слабкими сторонами сучасного стану функціонального забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки в Україні є такі:

- концентрація контрольної-наглядових повноважень навколо виконання суб'єктами владних повноважень комплексу функцій, спрямованих на управління або державним майном, або діяльністю відповідних установ, організацій, що входять до сфери їх відання. Такий інституційний підхід притаманний більшості галузей

державного управління і має найвищий рівень ефективності в тих із них, де матеріальні ресурси являють основний об'єкт регулювання. У сфері ж науки основний об'єкт державної політики — це нематеріальні активи, які втілюються в наукові рішення, технології, інновації тощо. Вони не мають заздалегідь визначеної цінності ні наукової, ні матеріальної оцінки, що ускладнює оцінювання ефективності управлінської діяльності щодо них, а отже, ускладнює контроль у сфері їх використання;

– фрагментарність законодавчого визначення контрольних функцій без деталізації форм, методів чи способів їх реалізації. Така деталізація притаманна тільки відносинам щодо атестації наукових закладів, установ тощо, де розроблено та затверджено відповідний прядок здійснення контрольної-наглядової діяльності. Всі інші сегменти наукової сфери та групи відносин щодо науки та техніки вимагають такої самої деталізації. Крім того, в більшості нормативно-правових актів визначено тільки можливість чи обов'язок реалізації відповідним суб'єктом владних повноважень контрольних функцій, але не встановлюються межі владного впливу. Це призводить у деяких випадках до порушення свободи наукового процесу, оскільки він переважно є творчим, а тому його жорстка регламентація та контроль може призводити до отримання хибних результатів чи взагалі хибного розвитку наукових досліджень. Останнє має своїми негативними наслідками марнування державних ресурсів;

– вузький вибір інструментів практичного здійснення контрольної-наглядової діяльності. Так, вітчизняне законодавство як форми й методи визначає тільки: контроль (в більшості випадків не деталізуючи його форми), що означає імперативну форму аналізованого виду діяльності; моніторинг (в окремих випадках та щодо загальних процесів реалізації державної політики у сфері науки); інвентаризацію; аудит; атестацію. Передостанні два види стосуються матеріально-господарських відносин і мають своєю метою визначати рівень раціональності за використання державних ресурсів. Зі свого боку атестація стосується окремого напряму

контрольно-наглядової діяльності, знову ж так, на сьогодні є найбільш деталізованою та комплексною формою її практичної реалізації у сфері науки;

– відсутнє законодавче регулювання відносин щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, що значно знижує відповідний управлінський потенціал суб'єктів, на яких покладено виконання вказаної функції. Річ у тім, що, визначаючи модель таких відносин, законодавець одночасно б визначав межі застосування імперативних інструментів реалізації контрольної функції, з іншого боку, визначив би той обсяг відносин чи предметної сфери контролю, де можливе застосування принципу дискреції повноважень.

Ще одним недоліком, але, швидше, не законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності, а загалом який має системний характер, – це відсутність з-поміж визначених у нормативно-правових актах форм, як-от нагляд. Ця форма забезпечить ту саму системність, якої на сьогодні позбавлена аналізована діяльність, а також суттєво розширить функціональний інструментарій для окремих суб'єктів владних повноважень. Нарешті, це дасть змогу досягнути того необхідного синергетичного ефекту та повноти державного контролю у сфері науки, про який йшлося в попередньому підрозділі.

Ураховуючи викладене, доцільно проводити аналіз сучасного стану функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні шляхом через форми, методи та засоби практичного втілення аналізованого виду діяльності. Останні слід розділити на дві групи: дискреційні та імперативні. До дискреційних ми відносимо дві форми: моніторинг і нагляд. Основна їх цінність полягає в тому, що ці форми контрольно-наглядової діяльності не обмежують суб'єктів її здійснення у наборі заходів і засобів і не створюють імперативного обмежувального впливу на об'єкт контролю. Свобода вибору обмежується тільки цілями, які планується досягти в межах реалізації контрольної функції.

Важливо зауважити на те, що функція нагляду є спрямованою на виявлення відхилень і недоліків під час здійснення центральними органами виконавчої влади

контрольних повноважень над повнотою реалізації державної політики у сфері науки уповноваженими на це суб'єктами владних повноважень. І хоча вітчизняному законодавству у цій сфері не відома така форма контрольно-наглядової діяльності, як власне нагляд, ми, однак, наголошуємо на тому, що вона повинна набути широкого застосування. Основна цінність нагляду полягає в тому, що він здійснюється постійно, вона є перманентною формою діяльності суб'єктів владних повноважень, на відміну від усіх інших форм і методів контролю, які мають строковий характер.

Нагляд, як форма здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, має бути притаманним таким органам: МОН, НАНУ, галузевим національним академіям наук, Національному фонду досліджень України. Нагляд не є тотожним контролю, хоча часто вони співвідносяться як окреме та загальне, але в контексті законодавчого забезпечення аналізованого виду діяльності вони уявляються нам рівнозначними формами реалізації контрольної функції, як елемента загальноуправлінського процесу. Контроль проявляється, зокрема шляхом перевірок, аудиту чи звітування, в тому числі і за діяльністю самого суб'єкта владних повноважень. Натомість нагляд завжди має зовнішнє спрямування до такого суб'єкта. Він реалізується комплексом засобів, які спрямовано на постійне спостереження за об'єктом управління та виявлення найбільш значущих відхилень від заздалегідь визначених і проголошених державою модусів допустимої владно-управлінської діяльності. За таких умов видається логічним висновок про те, що нагляд потребує значно більшого ресурсного забезпечення, як порівняти з простішими формами контрольної діяльності, які мають строковий або періодичний характер. Однак це твердження є хибним, оскільки наглядова діяльність є перманентною й ототожнюється з постійною реалізацією функціоналу суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, нагляд здійснюється перманентно і є окремою спеціальною формою діяльності суб'єкта, що здійснює контрольно-наглядову функцію у сфері

науки. Іншими словами, нагляд є звичайним напрямом функціонування об'єкта контролю. Це означає, що нагляд у діяльності контрольних органів у сфері науки виражається в здійсненні юридичних дій у формі спостереження й перевірки відповідності виконання та додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень у частині реалізації державної політики у сфері науки, а в разі виявлення відхилень – розробки заходів з їх усунення.

Оскільки нагляд здійснюється постійно, подібні заходи й рекомендації також генеруватимуть органи державної влади на постійній основі. Це, однак, не означає, що вони повинні відмовитись від інших форм контрольної-наглядової діяльності або замінювати їх тільки наглядом. Тут слід наголосити на тому, що нагляд, на відміну від усіх інших форм практичного втілення контрольної функції, зокрема моніторингу, своїм основним предметом передбачає постійну діяльність об'єкта управління. Його предметне коло окреслюється загальним модусом діяльності, спрямованим на реалізацію загальних цілей державної політики у сфері науки. В той час інші форми контрольної-наглядової діяльності, наприклад, атестація наукових установ, інвентаризація, аудит, мають на меті встановлення окремих результатів певного кола управлінських процедур, що реалізує орган владних повноважень, який перевіряється, але спрямовані не на досягнення основної мети у сфері науки, а, швидше, на забезпечення її досягнення. Це, так би мовити, опосередкована діяльність, результати якої мають значення для реалізації державної політики у сфері науки, але сама діяльність напряму може і не стосуватись власне наукової діяльності. Тут ідеться про управління об'єктами державної власності для цілей науки; використання державного майна для здійснення наукової та дослідно-конструкторської діяльності тощо.

Натомість інші форми контрольної-наглядової діяльності, зокрема моніторинг, ставлять перед собою значно конкретніші завдання, а їх результати мають оперативне значення для вжиття заходів корегувального та/або стимуляційного характеру щодо об'єкта управління. Крім того, нагляд, власне як і моніторинг,

відрізняється від інших форм аналізованого виду діяльності тим, що за результатами його проведення ухвалюють тільки управлінські рішення щодо функціонування об'єкта перевірки без застосування заходів юридичного впливу, зокрема у формі адміністративного державного примусу або юридичної відповідальності. Упродовж усього періоду нагляду суб'єкт його здійснення інформує відповідний уповноважений орган державної влади або самостійно в межах наявних повноважень ухвалює відповідні управлінські рішення, які надалі засобами нагляду перевіряють на доцільність і раціональність.

Таким чином, нагляд – це циклічна форма реалізації контрольної функції держави у сфері науки, реалізується на постійній основі й має на меті перманентне корегування моделі діяльності відповідного органу, який перевіряється. Предметна сфера нагляду охоплюється процесом досягнення поставлених перед відповідним органам загальних цілей державної політики у сфері науки.

Ураховуючи викладене вище, доцільно доповнити низку нормативно-правових актів правовою нормою, яка закріплює за суб'єктами реалізації державного контролю у сфері науки власне наглядової форми його здійснення:

1. Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630, доповнити підпунктом три пункту три в такій редакції:

«3) забезпечення здійснення нагляду та контролю над реалізацією державної політики у сферах науки, наукової, науково-технічної діяльності ц інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, використання науково-технічної інформації;».

2. Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» доповнити частиною вісім статті першої такого змісту:

«Національна академія наук України, національні галузеві академії наук реалізують державний контроль і нагляд у сферах науки, наукової, науково-

технічної діяльності, трансферу (передачі) технологій, зокрема щодо установ, організацій, які входять у сферу їх відання.».

3. Положення про Національний фонд досліджень України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 № 528, доповнити підпунктом дев'ять пункту вісім такого змісту:

«9) здійснює нагляд за напрямками діяльності, що входять у сферу його відповідальності, зокрема в частині використання державних ресурсів на досягнення цілей своєї діяльності».

Таким чином, ми пропонуємо вирішити питання закріплення за вказаними вище органами такої форми державного контролю у сфері науки, як нагляд.

Що стосується такої форми, як моніторинг, то тут слід зауважити на правильність підходу законодавця щодо того, що цю функцію реалізує тільки Кабінет Міністрів України. Та, відповідно до ст. 6 Закону України Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки «...Кабінет Міністрів України організує системний моніторинг реалізації пріоритетних напрямів науки і техніки» [200]. Наведена правова конструкція демонструє такі важливі висновки:

– моніторинг – це системна функція, яка, однак, має обмеження в часі, хоча і спрямована на виявлення саме системних недоліків;

– його призначення полягає в тому, щоб визначити стан реальних досягнень у процесі реалізації пріоритетних напрямів науки й техніки. Тобто його здійснюють за цілеорієнтованим підходом;

– моніторинг здійснює орган, який є відповідальним за розроблення практичних заходів із реалізації визначеною на законодавчому рівні державною політикою у сфері науки [30].

Утилітарність моніторингу проявляється через всеохопний регуляторний вплив Кабінету Міністрів України на всю сукупність органів державної влади, на які покладено реалізацію відповідної державної політики. За результатами моніторингу можуть бути виявлені проблеми системного характеру, зокрема щодо

неефективності нормативно-правового забезпечення контрольної функції держави у сфері науки чи її інституційного втілення, які розв'язуються тільки на рівні уряду. Тому нам уявляється цілком логічною та обставина, що моніторинг здійснюють ті органи, які мають керівний статус. Це означає допустимість розширення контрольно-наглядових спроможностей МОН у сфері науки, для чого ми пропонуємо доповнити підпункт один пункту три Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630, правовою конструкцією такого змісту:

«...організує системний моніторинг реалізації пріоритетних напрямів науки й техніки».

Щодо функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні в частині імперативних форм, методів і способів, то тут доцільно розпочати зі сфери управління об'єктами державної власності та фінансування окремих напрямів науки й техніки.

Однак, спершу слід провести аналіз таких імперативних форм контрольно-наглядової діяльності, як парламентський контроль, що здійснює Верховна Рада України, а не органи системи виконавчої влади. Так, на наше переконання, найефективнішою формою парламентського контролю є подання депутатського запиту. Він складається з кількох послідовних елементів, а його реалізацію чітко детермінує ст. 226 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Важливість такої форми парламентського контролю, як депутатський запит, виходить із того, що це найпростіша форма отримання оперативної інформації щодо тих чи тих питань реалізації державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів, крім того, депутатські запити найчіткіше з усіх форм парламентського контролю реалізують представницьку демократію, оскільки після отримання такої інформації вона має бути оприлюднена, а сам запит може стати реакцією на звернення громадян до народних депутатів.

Цю тезу підтверджує Висновок Конституційного Суду України № 1-в/2001 від 14 березня 2001 року, відповідно до якого Суд доходить висновку, що «парламентський контроль є формою реалізації громадянами опосередковано їх конституційних прав, зокрема на здійснення влади через органи державної влади (ст. 5), на участь в управлінні державними справами (стаття 38), на здійснення свого волевиявлення через вибори» [72]. Таким чином, депутатський запит є не лише формою парламентського контролю, а й формою практичної реалізації представницької демократії. З урахуванням цього висновку ми стверджуємо, що парламентський контроль, який здійснюють комітети ВРУ, зокрема Комітет з питань освіти, науки та інновацій, набуватиме рис контрольного заходу тільки за умови його здійснення від імені народних депутатів, членів парламентського комітету, а не від імені парламентського комітету як самостійного суб'єкта в системі структурних елементів парламенту.

Також слід урахувати правові позиції Конституційного Суду України щодо «відсутності конституційних повноважень комітетів ВРУ давати прямі доручення відповідним державним органам щодо проведення перевірок та інших заходів контролю, оскільки надання права давати такі доручення суперечило б конституційним засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову і, таким чином, не відповідало б Конституції України. Разом із тим, як показує практика, реалізація відповідних контрольних повноважень комітетів ВРУ часто наражається на суб'єктивне небажання певних органів і посадових осіб належним чином взаємодіяти з комітетами ВРУ» [136, с. 22–25].

Зі свого боку І. Є. Словська звертає увагу на те, що «неприпустимим є ігнорування відповідними державними органами звернень комітетів ВРУ з відповідними матеріалами для реагування на порушення законності, а також порушення строків надання комітетам відповідей на відповідні звернення. Очевидно, у подібних випадках слід подумати над запровадженням додаткових санкцій у вигляді встановлення юридичної відповідальності за ненадання таких відповідей або

за несвоєчасні чи неналежним чином підготовлені відповіді. За наслідками спільного аналізу практики реагування комітетів ВРУ та правоохоронних органів на порушення законності можливим є створення спільних робочих груп із підготовки відповідних законопроектів, розробки погоджених заходів щодо посилення правоохоронної діяльності на окремих напрямках тощо» [227, с. 54]. Перед законодавчим органом та його комітетами постає складне завдання – збалансувати співвідношення діяльності з вироблення державної політики та роботи з належного спостереження за її реалізацією відповідно до початкового задуму. Правовою основою для вдосконалення цього процесу може слугувати «розширене» тлумачення п. 7 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», відповідно до якого «комітети при здійсненні законопроектної функції зобов'язані здійснювати аналіз практики застосування законодавчих актів, віднесених до предмета відання комітету, готувати пропозиції щодо їх систематизації, кодифікації» [188], та ст. 24 «Аналіз комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання», розд. 3 «Права і обов'язки комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції» цього закону. Утім, визначені згаданими положеннями повноваження реалізуються у формі перевірки дій органів державної влади, відповідальних за реалізацію ухваленого закону, зокрема в контексті розробки необхідних підзаконних актів [14, с. 18-19].

Що ж стосується практичної реалізації контрольних функцій парламенту у сфері науки, то слід звернути увагу на те, що основний акцент зроблено на парламентських слуханнях і слуханнях у Комітеті з питань освіти, науки й інновацій. Значно простішою за процедуру парламентських слухань, але тотожною до них, є «година запитань до Уряду». Механізм проведення такого контрольного заходу максимально простий через те, що сама процедура триває всього одну годину та являє собою опитування членів уряду з найактуальніших на дату проведення такого контролю питань.

Однак слід наголосити, що як форма парламентського контролю «година запитань до Уряду» – надзвичайно короткий і малоефективний спосіб реалізації контрольної функції. Саме тому у сфері науки ми обстоюємо необхідність реалізації тільки двох форм парламентського контролю: депутатський запит і парламентські слухання.

Щодо інших форм контрольно-наглядової діяльності, які охоплюють функції органів виконавчої влади в науковій сфері, то тут слід звернути увагу на контроль над використанням фінансових ресурсів у науковій і науково-технічній сферах, а також контроль діяльності наукових установ. Такі форми контролю реалізуються в такий спосіб і на підставі таких нормативно-правових актах:

- контроль діяльності наукових установ, що входять до сфери відповідальності МОН, і контроль процесів використання фінансових ресурсів на здійснення наукової й науково-технічної діяльності на підставі Законів України «Про наукову і науково-технічну діяльність»; «Про управління об'єктами державної власності»;

- контроль використання фінансових ресурсів Національним фондом досліджень України на підставі Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»;

- контроль діяльності наукових установ, що входять до сфери відповідальності НАНУ та національних галузевих академій наук на підставі Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу»;

- інвентаризація й аудит державного майна, що проводять МОН, НАНУ та національні галузеві академії наук на підставі Закону України «Про управління об'єктами державної власності»;

- проведення державної атестації наукових установ, що здійснюють МОН на підставі Порядку проведення державної атестації наукових установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2017 № 540;

- ведення реєстру технологій, створених чи придбаних за бюджетні кошти й контроль над виплатою винагороди авторам, що здійснює МОН на підставі Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»;
- здійснення наукових і науково-технічних експертиз за участі МОН, НАНУ й органів, що входять до сфер їх відання на підставі Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу»;
- облік технологій, контроль над їх трансфертом і виплатою винагороди винахідникам і їх акторам, що здійснюють МОН, НАНУ та національні галузеві академії наук на підставі Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій».

Таким чином, наведене вище свідчить про достатнє різноманіття функціональних засобів здійснення контрольної діяльності у сфері науки. Однак тут слід наголосити на тому, що більшість із наведених форм не мають чіткої процедурної визначеності й алгоритму проведення. Єдиною формою контролю, що має найвищий рівень деталізації, є атестація наукових установ. Усі інші не мають такої правової визначеності, а більшість взагалі визначаються правовою конструкцією «здійснення контролю».

На наше переконання «здійснення контролю» розкривається через такі форми: перевірки, звітування, оцінювання стану виконання державно-управлінських рішень тощо. З іншого боку, пошук найефективніших форм практичної реалізації державно-наглядової діяльності може здійснюватися з урахуванням всього обсягу повноважень, закріплених у локальних і галузевих нормативно-правових актах, а також у відповідних положеннях та установчих документах суб'єктів владних повноважень, на які покладено контрольну функцію у сфері науки. Узагальнюючи, ми можемо представити функціональне забезпечення аналізованого виду діяльності в табл. 3.2, що дасть змогу визначити способи підвищення якості й утилітарності контрольної діяльності.

Таблиця 3.2.

**Функціональне різноманіття форм практичної практичного здійснення
контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні**

| Форма контрольно-наглядової діяльності | Функціональні сфери реалізації контрольно-наглядової діяльності |
|--|--|
| <u>дискреційні форми здійснення контрольно-наглядової діяльності</u> | |
| моніторинг | досягнення цілей державної політики у сфері науки |
| <i>нагляд*</i> | <i>наукова і науково-технічна діяльність; наукові дослідження; трансфер технологій; наукова та науково-технічна експертиза</i> |
| <u>імперативні форми здійснення контрольно-наглядової діяльності</u> | |
| контроль над діяльністю установ | наукова і науково-технічна діяльність; наукові дослідження; |
| контроль використання фінансових ресурсів | наукова і науково-технічна діяльність; наукові дослідження; трансфер технологій |
| державна атестація наукових установ | наукова і науково-технічна діяльність |
| інвентаризація | наукова і науково-технічна діяльність в частині використання державного майна та державних фінансів на їх здійснення |
| аудит | |
| <i>спостереження</i> | |
| наукові експертизи | діяльність у сфері виконання наукових і науково-технічних експертиз |
| облік | трансфер технологій |
| контроль використання фінансових ресурсів | |
| <i>аудит</i> | |
| ведення реєстру | |

** курсивом виділено ті форми та функціональні сфери здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, які пропонується запровадити*

Таким чином, наведений вище аналіз установлює співвідношення та зв'язок між різними формами здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки та відповідними сегментами такої сфери, у яких або щодо відносин у яких вони реалізуються. Ми активно обстоюємо й обґрунтовуватимемо надалі позицію стосовно необхідності запровадження окрім нагляду ще й таких форм контролю:

– спостереження за використанням фінансових ресурсів на здійснення наукової і науково-технічної діяльності в межах та обсягах, визначених державно політикою у сфері науки;

– аудит процесу трансферу технологій, що повинен реалізовуватись МОН на постійній основі після кожної передачі технології.

Наразі такі форми відсутні у вітчизняному законодавстві, оскільки останнє, як ми неодноразово зазначали, має фрагментарний характер. Тому з метою усунення цієї проблеми ми пропонуємо розробку та впровадження в практичну діяльність відповідних суб'єктів владних повноважень низки нових нормативно-правових актів у формі постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджувалися б відповідні порядки здійснення окремих контрольних заходів. Так, ми визнаємо доцільним розробити й ухвалити такі порядки:

– Порядок передачі майнових прав на технології, створені за бюджетні кошти, й контролю над виплатою винагороди авторам. На сьогодні окремі засади здійснення вказаних контрольних заходів регулюються ст. 10 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», однак нею не досягається необхідна глибина та деталізація нормативно-правового забезпечення, з-поміж іншого здійснення контрольних заходів у цьому сегменті наукової сфери. І хоча вказаний порядок буде ґрунтуватись на правових конструкціях вказаної статті й багато в чому їх дублювати, він водночас суттєво розширюватиме функціональну спроможність здійснення контрольної діяльності органів державної влади. Зокрема, цим порядком пропонується охопити й контроль над передачею технологій, і аудит за їх подальшим використанням, і контроль над виплатою винагороди та іншими напрямками використання бюджетних коштів;

– Порядок проведення контрольних заходів Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук щодо використання об'єктів державної власності та майна держави для потреб здійснення наукової й науково-технічної діяльності. Цей Порядок має деталізувати всю сукупність форм контролю (аудит, інвентаризація, спостереження над використанням), які повинні здійснювати означені суб'єкти владних повноважень до державної власності. Він повинен деталізувати положення таких нормативно-правових актів, як Закони України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» та «Про

управління об'єктами державної власності». На сьогодні останній із них визначає особливості управління (здійснення всього комплексу державно-управлінських функцій) з боку вказаних вище суб'єктів за користування й розпорядження ними державним майном. При цьому контрольна функція представлена в ньому вкрай фрагментарно й поверхнево. Що ж стосується першого з указаних законів, то він має, швидше, статичний характер, оскільки закріплює засади й обсяг повноважень НАНУ та національних галузевих академій наук. Натомість розробка та ухвалення вказаного Порядку дасть змогу надати необхідного динамізму саме контролюю-наглядовій діяльності вказаних суб'єктів владних повноважень [50].

Загалом слід зауважити на тому, що сучасний стан функціонального забезпечення здійснення контролюю-наглядової діяльності у сфері науки потребує суттєвого удосконалення. Ухваленням указаних вище нормативно-правових актів й уточненням чинних правових конструкцій навряд чи можна розв'язати проблему в повному обсязі. Навіть враховуючи розробку організаційної моделі здійснення аналізованого виду діяльності в науковій сфері велике значення має достатність і доступність фінансового забезпечення контролюю-наглядової функції держави в науковій сфері.

3.4. Фінансове забезпечення контролюю-наглядової діяльності в сфері науки

Проблема фінансування контролюю-наглядової діяльності у сфері науки в Україні не є новою і має таку саму природу та причини появи, що і проблема фінансового забезпечення всієї наукової сфери. Держава визначає наукову сферу одну з найбільш пріоритетних у контексті забезпечення сталого розвитку та соціально-економічного добробуту нації. Наука та техніка виступають тією сферою суспільного буття, що здатні реалізувати необхідний потенціал для підвищення рівня конкурентоспроможності держави в глобальному вимірі та забезпечити її економіку сучасними інноваційними технологіями.

Однак вирішення цього комплексу питань не знайшло ефективних сценаріїв, а контрольна-наглядова діяльність у науковій сфері взагалі не отримала навіть належної уваги з боку держави на рівні організаційного та функціонального забезпечення, не кажучи про фінансову складову. Представляючи аналізований вид діяльності як елемент державно-управлінської функції, слід зазначити, що її фінансове забезпечення повинно повністю покладатись на державу. Проте вочевидь держава має обмежені фінансові ресурси, а тому фінансування різних напрямів реалізації державної політики у сфері науки вимагає збалансованого та раціонального підходів.

Сучасний стан фінансового забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки, зокрема принципів, на яких воно ґрунтується, та підходів до перерозподілення державних ресурсів, є відверто неефективними та застарілими. Вимагає перегляду сама концепція фінансування наукової сфери, і зокрема контрольної функції держави в ній. Проте в межах цього дослідження ми переглянемо засади реалізації фінансового забезпечення саме в процесі реалізації державою контрольної-наглядової діяльності у сфері науки. До того ж акцент спрямовуватиметься на розроблення системи принципів, за допомогою яких таке забезпечення матиме найефективнішу модель здійснення.

Загальні засади фінансового забезпечення наукової й науково-технічної діяльності визначено в ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», системний аналіз положень якого дає змогу зробити такі висновки в контексті фінансування контрольної-наглядової діяльності у цій сфері:

– по-перше, законодавець закріплює доволі широкий перелік джерел фінансування наукової сфери загалом, до яких відносить: «кошти державного та місцевих бюджетів, кошти установ, організацій і підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, не заборонених законом» (ч. 1. ст. 48). До того ж чітко визначається, що «кошти державного бюджету виділяють на підтримку основної діяльності державних наукових установ, що фінансуються за

кошти державного бюджету, проведення наукових досліджень та науково-технічних (експериментальних) розробок університетів, академій, інститутів, фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проєктів та надання грантів» (п. 2 ч. 2. ст. 48), а розмір такого фінансування не може бути меншим за 1,7 % ВВП України [193]. Отже, серед форм і методів державного регулювання у сфері науково-технічної діяльності провідне місце посідає її бюджетне фінансування. Указується, що держава забезпечує бюджетне фінансування науково-технічної діяльності. У Державному бюджеті України на 2022 рік загальний обсяг видатків державного бюджету на наукову і науково-технічну діяльність становив 14,3 млрд грн, що на 2,1 млрд грн більше, ніж 2021 року. У Державному бюджеті України на 2023 рік загальний обсяг таких видатків становить 10,7 млрд грн. Це свідчить про те, що державне фінансування має цільовий характер, спрямовується на найактуальніші напрями наукових досліджень і науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Держава фінансує саме процес реалізації власної політики у сфері науки й техніки, що фактично розмежовує наукову сферу на дві підсистеми, які вимагають фінансового забезпечення. Першою є власне наукова та науково-технічна діяльність, тобто вся діяльність, що охоплює регуляторний вплив відповідної державної політики; другою — виступає, так би мовити, підсистема забезпечення її реалізації. Саме до другої підсистеми належить фінансування здійснення контрольної-наглядової діяльності та її практичне втілення відповідними суб'єктами владних повноважень;

– по-друге, відповідно до ч. 3 ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», передбачено, що «бюджетні кошти з-поміж іншого спрямовують на забезпечення діяльності суб'єктів, що реалізують державну політику у сфері науки й техніки». Однак відсутнє чітке визначення пропорцій такого фінансування до фінансування основної діяльності державних наукових установ, що фінансуються за кошти державного бюджету, та наукових досліджень університетів, академій, інститутів. Це означає, що МОН як центральний орган

виконавчої влади, на який покладено функції із забезпечення реалізації державної політики у сфері науки, самостійно визначає обсяги фінансування, зокрема контрольно-наглядової діяльності. Однак таке розподілення відбувається з урахуванням внутрішніх кошторисів суб'єктів владних повноважень, які сформовано з метою всебічного забезпечення їх функціонування. У цьому ми вбачаємо найбільшу проблему законодавчого закріплення процесу фінансового забезпечення аналізованого виду діяльності, оскільки такий класичний підхід бюджетування традиційно призводить до того, що реальні потреби відповідних органів у державному фінансуванні не задовольняються в повному обсязі. Тому фінансування контрольно-наглядової діяльності взагалі здійснюється за залишковим принципом;

– по-третє, законодавець чітко зазначає, що фінансування діяльності суб'єктів, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері науки, не може здійснюватися з інших джерел, окрім державного та місцевих бюджетів, якщо воно не спрямовується на забезпечення науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки або на проведення прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, які виконуються за державним замовленням та в рамках державних цільових наукових і науково-технічних програм [193]. Це означає, що контрольно-наглядова діяльність у сфері науки не може здійснюватися за залучені суб'єктами державних повноважень кошти, зокрема на грантовій та іншій благодійній чи конкурсній основі;

– по-четверте, положення ст. 56 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» щодо запровадження державних цільових наукових і науково-технічних програм у сфері наукової й науково-технічної діяльності було підсилено з ухваленням Закону України «Про державні цільові програми», який визначив «державні цільові науково-технічні програми як основні засоби реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки шляхом концентрації науково-технічного потенціалу держави для розв'язання найважливіших природничих,

технічних і гуманітарних проблем». Також було деталізовано у спеціальному законі, що програми з пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки формує центральний орган виконавчої влади у сфері науково-технічної й інноваційної діяльності на основі цільових проєктів, відібраних на конкурсних засадах (тобто одержав оформлення й механізм формування програм). Слід зауважити, що фактичний обсяг коштів, які виділяють на реалізацію програм, практично ніяк не пов'язаний із тими сумами, що обумовлюють під час обґрунтування й затвердження програм. Цього можна уникнути, впровадивши ефективні засоби контролю. Натомість відсутність його законодавчого закріплення наразі робить фрагментарним процес нормативно-правового забезпечення всього процесу державного фінансування наукової сфери;

– по-п'яте, згідно зі ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», встановлено, що «бюджетне фінансування наукових досліджень здійснюється шляхом базового та програмно-цільового фінансування», однак не дається визначення цим формам підтримки ні у цьому законі, ні в інших підзаконних нормативно-правових актах. Наведено тільки перелік напрямів їх застосування. Так, указується, що «базове фінансування надається для забезпечення: фундаментальних наукових досліджень; найважливіших для держави напрямів досліджень, зокрема в інтересах національної безпеки та оборони; розвитку інфраструктури науково-технічної діяльності; збереження наукових об'єктів, що становлять національне надбання; підготовки наукових кадрів тощо». Кошти за базового фінансування виділяють на наукову організацію загалом з урахуванням чисельності працівників і торішніх обсягів видатків.

Таким чином, щонайменше законодавець не приділяє належної уваги проблемам фінансового забезпечення практичного здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки, що ставить керівництво відповідних суб'єктів владних повноважень перед доволі складним вибором у перерозподіленні бюджетних коштів між усіма без винятку напрямами діяльності таких органів.

Винятком тут слід назвати тільки Національний фонд досліджень України. Так, відповідно до Порядку формування та використання коштів Національного фонду досліджень України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1007, цей Фонд здійснює контроль над виконанням грантоотримувачем зобов'язань, визначених договором, аналізує звіти про результати реалізації проєктів і використання бюджетних коштів, спрямованих на їх реалізацію, та забезпечує оприлюднення результатів реалізації проєктів шляхом розміщення на офіційному вебсайті Фонду анотованого звіту про виконану роботу з посиланням на опубліковані наукові праці. Складення та подання фінансової і бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, а також контроль над їх цільовим та ефективним витрачанням, здійснюються в установленому законодавством порядку [185]. Оскільки контрольну функцію Фонду закріплено на рівні відповідного нормативно-правового акта, яким регулюється використання отриманих ним коштів, то цілком логічним уявляється і той факт, що в межах такого фінансування передбачається спрямування коштів на ефективне виконання вказаної функції. Тобто за фінансування з тих самих джерел, з яких відбувається формування самого Фонду, здійснюється фінансування його діяльності із забезпечення ефективного розподілення коштів, а також контролю за їх використанням.

Подібного висновку можна дійти і на підставі аналізу положень Порядку конкурсного відбору та фінансування Національним фондом досліджень проєктів із виконання наукових досліджень і розробок, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1170. Так, цей Порядок визначає процедуру проведення Національним фондом конкурсного відбору та фінансування проєктів із виконання наукових досліджень і розробок, зокрема тих, які виконують разом українські й іноземні наукові товариства, установи, організації за результатами конкурсного відбору, який проводять на підставі двостороннього чи багатостороннього документа незалежно від його назви (договір, меморандум, угода, протокол, додаток до протоколу тощо), укладеного між Фондом та іноземним

фондом, товариством, установою, організацією тощо, про проведення спільного конкурсу проектів з виконання наукових досліджень і розробок та їх фінансування, а також здійснення контролю над виконанням договорів, що укладають за результатами конкурсного відбору [183]. Відповідно до вказаного Порядку, Фонд є не лише розпорядником коштів і суб'єктом конкурсного відбору тих проектів, на які вони мають бути спрямовані. Його правовий режим визначає наявність сукупності зобов'язань перед інвесторами й грантодавцями в частині перевірки та дотримання цільового призначення коштів, які цей Фонд акумулює.

Вочевидь, укладаючи відповідні договори, Фонд, беручи на себе такі зобов'язання, висуває зустрічні, які стосуються належного забезпечення його операційної діяльності, зокрема й фінансового. Це означає, що частина коштів спрямовується на утримання діяльності Фонду й виконання ним сукупності організаційно-розпорядчих дій, в тому числі й низки контрольно-наглядових заходів. З тим той факт, що цей Фонд є бюджетною установою, яка частково фінансується за кошти державного бюджету, не перешкоджає частковому фінансуванню виконання аналізованої нами діяльності за кошти, залучені з різних джерел. Такий принцип системності, цілісності джерел фінансування та економічної доцільності у використанні фінансових ресурсів Фондом дає змогу реалізовувати ним ефективно не лише наукові та науково-технічні проекти, а й забезпечувати повний і всебічний контроль над процесами такого фінансування.

Тут можна зауважити, що власне в підходах і принципах фінансування реалізації державної політики у сфері науки загалом і такого її елемента, як контрольно-наглядової діяльності зокрема, Україна суттєво поступається європейським країнам. Так, на нашу думку «основними перевагами здійснення наукової й науково-технічної діяльності у європейських країнах є створення та функціонування цілісної системи стимулювання фінансування науки підприємницьким сектором, а також поєднання стабільного інституціонального (базового) фінансування з державного бюджету наукових інституцій (університетів і

наукових установ), програмно-цільового фінансування наукових проєктів, які здійснюють тимчасові наукові колективи (зокрема й головні лабораторії), та державного замовлення на науково-технічну продукцію». З такого підходу приватний сектор бере на себе виконання контрольної функції в частині цільового використання коштів, які він спрямовує на реалізацію наукової діяльності відповідними установами та організаціями, контроль над функціонуванням яких в Україні покладено на органи державної влади.

Загалом сучасний стан фінансування науки в Україні є досить невтішним, оскільки спостерігається тенденція до зниження обсягів фінансування наукових і науково-технічних робіт, порівнюючи із низкою країн світу. На цьому етапі розвитку країни окрім збільшення витрат бюджету на наукові дослідження й розробки необхідно здійснювати пошук нових джерел фінансування наукових і науково-технічних робіт. Важливим кроком до фінансового забезпечення наукових досліджень в Україні є залучення та стимулювання бізнес-сектору в інноваційний процес. Також важливо залучати в процес інвестування фінансові ресурси банківського та небанківського сегментів фінансового ринку. Фінансові інститути, які беруть участь у фінансуванні наукової діяльності, повинні отримувати не лише додаткові стимули, а й можливість контролювати цільове використання коштів, спрямованих на такі потреби самостійно без участі держави або на паритетних засадах разом із відповідними суб'єктами контрольної-наглядової діяльності.

Згідно правового висновку НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку № 3 від 31.01.2013 пропонується «розширити механізми залучення приватного капіталу до виконання наукових проєктів завдяки зміні підходів до статусу й предмета та особливостям діяльності таких інституційних суб'єктів інвестиційної діяльності, як венчурні фонди та введенням варіативності їх організаційно-правових форм (пайовий венчурний фонд, корпоративний венчурний фонд, венчурний фонд довірчого управління та державний венчурний фонд). При цьому надати право державним науковим установам залучати кошти венчурних

фондів як мінімум державної форми власності для фінансування проведення прикладних наукових досліджень, результати яких планується надалі комерціалізувати. Проте необхідним доповненням до такого механізму фінансування проведення наукової діяльності повинно стати розширення прав державних наукових установ і навчальних закладів стосовно створення юридичних осіб — суб'єктів малого підприємництва, основним видом діяльності яких виступатиме доведення наукових результатів до стану промислової придатності та їх комерціалізації, шляхом передачі як вкладів до їх статутних капіталів майнових прав на результати наукових досліджень (крім тих, що становлять державну таємницю, мають підвищений державний інтерес або необхідні з метою підтримання національної безпеки) на основі вільного волевиявлення. У разі залучення коштів венчурних фондів засновниками таких юридичних осіб — суб'єктів малого підприємництва можуть виступати спільно наукова установа (вищий навчальний заклад) та венчурний фонд, який фінансуватиме проведення досліджень саме створеною юридичною особою».

Однак для досягнення цілей підвищення рівня фінансування наукової та науково-технічної діяльності за кошти приватного сектору необхідним є створення дієвої системи контролю за їх використанням, а отже – розв'язання проблеми достатнього фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки. Частково цю проблему можна розв'язати, змінивши підходи до фінансування реалізації державної політики у сфері науки загалом, оскільки контрольно-наглядова діяльність уявляється елементом загальноуправлінського процесу. Ці зміни стосуються запровадження нових принципів панування та перерозподілення фінансових ресурсів держави на забезпечення політики у сфері науки.

Насамперед ідеться про запровадження принципу економічної ефективності та доцільності управлінських рішень у сфері науки. Сутність цього принципу полягає в тому, що будь-яка владно-управлінська дія має реалізовуватись у спосіб, який найбільше відповідає потребам реалізації цілей державної політики у сфері науки,

але базовим для оцінювання способу її реалізації виступає ресурсне забезпечення. Тобто перерозподілення ресурсів відбувається не шляхом програмно-цільового методу або методу бюджетування, а шляхом прогностичного оцінювання ефективності відповідної управлінської дії та її значення для досягнення загальних цілей державної політики у сфері науки. Такий підхід передбачає широке застосування дискреційного підходу до реалізації повноважень органів державної влади, коли суб'єкт владних повноважень, маючи у своєму арсеналі широкий інструментарій владних засобів, обирає тільки ті з них, що принесуть стратегічний ефект. З тим це не означає, що такий суб'єкт відмовляється від виконання частини своїх повноважень чи функцій, а вибирає на користь раціонального використання обмежених державних ресурсів. Така управлінська дія так само не обов'язково має бути головною в системі функцій державного органу, але з урахуванням реального стану об'єкта управління саме її вибір дасть змогу в першу чергу заощадити державні ресурси, а вже по-друге – досягнути цілей державно-управлінського впливу.

Щодо застосування принципу економічної ефективності та доцільності управлінських рішень конкретно для цілей фінансування контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, то його утилітарність розкривається через резервування частини коштів, спрямованих на фінансування державної науки в означеній сфері на потреби контролю за процесом досягнення її цілей. Спростивши цю конструкцію, ми приходимо до того, що аналізований принцип означає можливість досягнення максимальної ефективності від фінансування наукової сфери внаслідок спрямування частини такого фінансування на реалізацію контрольно-наглядової діяльності [31]. Тому чим більшим є обсяг фінансування наукової сфери, тим більшим має бути фінансування здійснення контрольно-наглядової діяльності суб'єктами владних повноважень, уповноважених на реалізацію відповідної державної політики.

Частково реалізація цього принципу вже відбувається в процесі регулювання діяльності Національного фонду досліджень України, коли Фонд має змогу

використовувати частину акумульованих коштів на потреби здійснення контрольно-наглядової діяльності за їх цільовим використанням. Проте найбільшої утилітарності реалізації принципу економічної ефективності та доцільності управлінських рішень у сфері науки набуватиме саме в частині фінансування контрольної функції, реалізація якої відбувається всіма суб'єктами владних повноважень, уповноважених на реалізацію державної політики у сфері науки.

На практиці цей принцип реалізується через установлення пропорції між обсягом фінансування державної політики у сфері науки та фінансовим забезпеченням здійснення аналізованого виду діяльності. Така пропорція повинна бути сталою, а її математичний вираз має бути визначений шляхом аналізу реального обсягу витрат на утримання суб'єктів владних повноважень у сфері науки та потребами на здійснення контрольно-наглядових заходів. Відмова від принципу бюджетування означає, що реалізація такої діяльності не розглядається як елемент управлінської функції, а як окремий напрям реалізації владних повноважень. Тобто номінально контрольно-наглядова діяльність формує собою частину повноважень, якими наділено орган державного управління. Водночас на практиці під час контролю над використанням бюджетного та іншого фінансування розвитку наукової сфери фінансування контрольної функції відповідних органів відбувається в пропорційному відношенні від обсягу такого фінансування.

Це означає, що бюджетування суб'єктів владних повноважень здійснюється на загальних засадах у контексті забезпечення їх організаційно-управлінської діяльності, а фінансування контрольної функції – шляхом додавання до розміру визначеного за принципами бюджетного підходу пропорційної частини від розміру коштів, спрямованих на фінансування самої наукової та науково-технічної діяльності. До того ж таке додавання реалізується саме за ці кошти, а не за фінансові ресурси передбачених на утримання апарату управління.

З погляду фінансових відносин подібний спосіб фінансового забезпечення здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки є тотожним

інструментам хеджування. У такий спосіб суб'єкт фінансування виділяє певну суму коштів для забезпечення ефективності та цільового призначення використання фінансових ресурсів, які він спрямовує в наукову сферу. Такий собі елемент страхування від ризиків нецільового використання коштів, який цілком укладається в розуміння процесного підходу та проєктного менеджменту, що на сьогодні стали панівними концептами реалізації державного керування в Україні.

Що ж до удосконалення законодавчого регулювання фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, то тут доцільним вважаємо доповнити ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» частиною одинадцятою такого змісту:

«11. Окремим напрямом фінансового забезпечення наукової і науково-технічної діяльності є фінансування контрольної функції суб'єктів владних повноважень над процесом досягнення цілей державної політики у сфері науки. Фінансування контрольної функції здійснюється з урахуванням принципів раціонального використання фінансових ресурсів, економічної ефективності та доцільності управлінських рішень, дискреційних повноважень. Фінансування контрольної функції здійснюється:

– у частині контролю над ефективністю використання державного майна, що використовується для цілей наукової та науково-технічної діяльності та за діяльністю наукових установ, що належать до сфери управління відповідних органів державної влади – в межах кошторису, передбаченого для такого органу державної влади;

– у частині використання фінансових ресурсів для цілей наукової та науково-технічної діяльності – пропорційно до обсягу таких ресурсів, шляхом їх отримання органом влади, що здійснює контрольно-наглядову діяльність з того самого джерела, з якого відбувається фінансування наукової та науково-технічної діяльності.

Загальний моніторинг ефективності реалізації контрольно-наглядової діяльності та цільового використання фінансових ресурсів на її реалізацію здійснює

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової й науково-технічної діяльності».

У такий спосіб ми досягаємо системність і комплексний характер законодавчого регулювання не лише фінансового забезпечення, а всієї сукупності заходів контрольно-наглядового характеру, що реалізують суб'єкти владних повноважень у сфері науки.

Висновки до розділу 3

За результатами проведеного аналізу сучасного стану організаційно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні зроблено такі висновки.

1. Сучасний стан законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки демонструє, що законодавець визначає як основну пріоритетність її форми контрольно-наглядової діяльності, контроль ефективності використання державного майна для досягнення цілей наукового, науково-технічного та інноваційного розвитку держави. Панування галузевого підходу до законодавчого регулювання у сфері науки призводить до низького рівня правової визначеності здійснення контрольно-наглядової діяльності держави у цій сфері. Робимо висновок щодо суб'єктної невизначеності щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності в аналізованій сфері, а також фрагментарності регулювання окремих форм і напрямів контрольно-наглядової діяльності у сфері науки.

2. Визначено сукупність органів державної влади, на які покладено законодавством виконання окремих контрольно-наглядових функцій у науковій сфері. На підставі цього розроблено організаційну модель здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні. Вона передбачає існування двох рівнів суб'єктів владних повноважень, які здійснюють аналізовану діяльність у сфері науки: перший рівень – утворюють Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України; другий рівень – утворюють такі органи: МОН, НАНУ, галузеві національні

академії наук, Національний фонд досліджень України. Визнається, що центральним органом, який повинен координувати контрольно-наглядову діяльність різних суб'єктів владних повноважень у сфері науки, має бути МОН. Його управлінський потенціал дасть змогу максимізувати синергетичний ефект від реалізації вказаних повноважень всіма суб'єктами контролю.

3. У контексті функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні ми акцентуємо на необхідності широкого використання нагляду як окремої форми реалізації контрольної функції держави в зазначеній сфері. Установлено, що нагляд здійснюється перманентно і є окремою спеціальною формою діяльності суб'єкта, що здійснює контрольно-наглядову функцію у сфері науки. Іншими словами нагляд є звичайним напрямом функціонування суб'єкта контролю. Це означає, що нагляд у діяльності контрольних органів у сфері науки виражається в здійсненні юридичних дій у формі спостереження й перевірки відповідності виконання та додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень у частині реалізації державної політики у сфері науки, а за виявлення відхилень – розробки заходів з їх усунення. Розроблено доповнення нормативно-правових актів правовою нормою, яка закріплює за суб'єктами реалізації державного контролю у сфері науки власне наглядову форму його здійснення. Зокрема, наглядову форму контрольної функції пропонується імплементувати в Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу»; Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630; Положення про Національний фонд досліджень України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 № 528.

4. Запропоновано напрями удосконалення фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в Україні. Зокрема, доведено необхідність запровадження принципу економічної ефективності та доцільності

управлінських рішень у сфері науки. Сутність цього принципу полягає в тому, що будь-яка владно-управлінська дія має реалізовуватись у спосіб, що найбільше відповідає потребам реалізації цілей державної політики у сфері науки, але базовим для оцінювання способу її реалізації є ресурсне забезпечення. Розроблено пропозиції щодо законодавчого уточнення фінансового забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки шляхом унесення відповідних змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

РОЗДІЛ 4.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ НАУКИ

4.1. Система державних органів, що забезпечують контрольню-наглядову діяльність в сфері науки

У попередньому розділі ми вже досліджували питання організаційного та функціонального забезпечення контрольню-наглядової діяльності держави у сфері науки, але акцентували тоді на системі органів державної влади, які реалізують відповідну політику в науковій та науково-технічній сферах. Ми зазначали необхідність трансформації архітектури будови системи державних органів у сфері науки, але наголошували на тому, що сама інфраструктура контрольню-наглядової діяльності повинна розумітися значно ширше, ніж у питаннях, пов'язаних із безпосередньою реалізацією наукової та науково-технічної діяльності, наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт. Ішлося про неефективність системи організаційного забезпечення реалізації державного контролю над науковими установами, установами системи НАНУ та національних галузевих науки, а також деяких закладів академічної освіти та інноваційної інфраструктури.

Так, ми визначили потребу та напрями удосконалення системи функціонального забезпечення здійснення контрольню-наглядової діяльності у сфері науки, але також без урахування потреб розширеного фінансового контролю. Питання державних фінансів, державного матеріально-технічного забезпечення діяльності наукових установ часто є номінальним, дієвих механізмів його здійснення в середовищі НАНУ та наукових галузевих академій наук немає, а МОН України не забезпечує необхідний рівень утилітарності результатів такого контролю навіть за умови його проведення. Усе це ставить перед

нами питання необхідності розширення інфраструктури контрольних органів і засобів здійснення контрольно-наглядової діяльності, і у цьому контексті основна увага має приділятися питанням відповідності фінансового та матеріально-технічного забезпечення досягнути наукових результатів і навпаки.

У табл. 3.1. ми узагальнили сукупність органів державної влади, на які покладено законодавством виконання окремих контрольно-наглядових функцій у науковій сфері, але вона представлена за підсумками аналізу відповідного законодавства, яким регулюється реалізація державної політики в науковій та науково-технічній сфері. Лінійно-функціональний, який ми застосували, продемонстрував наявність певної упорядкованої системи органів, але які здійснюють окремі контрольно-наглядові функції в контексті дотримання вимог функціонування наукових установ, структурних підрозділів МОН України та інших суб'єктів, що входять до відання Міністерства.

На сьогодні така система має бути упорядкована та значно удосконалена, а до складу контрольних органів повинні входити також органи, що реалізують загальнодержавну контрольно-наглядову функцію. Інституційне розширення забезпечення контрольної діяльності держави у сфері науки не повинно обтяжувати кількістю та формами контрольних заходів самі об'єкти, які перевіряються. Ми наполягаємо на тому, що у цьому процесі МОН має відігравати координаційну та консолідуючу роль, а розподілення повноважень між МОН, НАНУ, національними галузевими академіями наук, Національним фондом досліджень України має відбуватись так, щоб максимально забезпечити досягнення цілей державної політики в аналізованій сфері.

Тут слід зробити суттєве зауваження, оскільки традиційно державна політика у сфері науки та техніки мало уваги приділяє питанням контролю взагалі, зокрема контролю над розподіленням і використанням державних ресурсів у цій сфері. Тобто не приділяється уваги контролю над фінансовою дисципліною та

цільовим використанням коштів на наукові розробки та дослідження. МОН, як центральний орган виконавчої влади, на який покладено реалізацію державної політики у сфері науки, має забезпечувати всю повноту контрольної діяльності як елемента загальноуправлінського процесу. Натомість ми вважаємо, що в практиці її здійснення МОН має послуговуватись принципом аутсорсингу та деконцентрації відповідальності за результати контрольних заходів. МОН являє собою міністерство, яке відіграє головну роль в організації всього соціогуманітарного простору держави. Така місія потребує консолідації в першу чергу управлінських і розпорядчих зусиль і повноважень. Ми не говоримо про вторинність чи не таку важливість контрольної функції. Так ми визнаємо, що контроль назавжди є похідним від організаційної функції, але з тим саме його результати є тим вихідним джерелом інформації, завдяки якій відбувається постійне удосконалення процесу функціонування відповідного суб'єкта владних повноважень. Важливість контрольної діяльності частково і породжує вимогу щодо застосування аутсорсингу, а частково це стосується реалізації на практиці вимог Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Призначення цього закону полягає у створенні єдиної системи державного фінансового контролю. МОН України беззаперечно є розпорядником бюджетних коштів, як і НАНУ та національні галузеві академії наук, зокрема і щодо фінансування діяльності наукових установ, які входять до їх відання. Держава, розуміючи складність і специфіку проведення фінансового контролю, концентрувала цю функцію в спеціально створеному органі – Державній аудиторській службі України (далі – Держаудитслужба). Головними завданнями цього органу державного фінансового контролю є: державний фінансовий контроль над використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних (зокрема й об'єктів інтелектуальної власності, наукових результатів тощо) й інших активів, контроль над правильністю визначення потреби в

бюджетних коштах і взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і правдивістю бухгалтерського обліку й фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади тощо. Державний фінансовий контроль забезпечує Держаудитслужба через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель і моніторингу закупівлі [196]. Таким чином, сама держава закладає підґрунтя для аутсорсингу цієї контрольно-наглядової функції – державного фінансового контролю – з центральних органів виконавчої влади та розрядників державних коштів до Держаудитслужби.

Однак, якщо ми проаналізуємо сукупність законодавчих актів, якими регулюється діяльність МОН і, зокрема, саме Положення про МОН, то можна побачити, що на Міністерство також покладається функція з контролю використання і збереження державних фінансових ресурсів цільового призначення, витрачених суб'єктами, що входять до сфери його відання. Така ситуація породжує дублювання повноважень між різними органами державної влади, а оскільки саме МОН визнається центральним органом виконавчої влади, на який покладається реалізація державної політики у сфері науки та техніки, то цілком логічним є твердження про його визначальну роль у здійсненні, зокрема, фінансового контролю над діяльністю інших установ, організацій та підприємств, які входять до сфери його відання. Також слід зазначити, що крім фінансового контролю Держаудитслужба здійснює і контроль над використанням інших ресурсів держави, в тому числі й нематеріальних. Так само і МОН реалізує функцію із захисту державної інтелектуальної власності, правовий режим якої набувають відповідні наукові результати та відкриття. Це також створює проблему дублювання контрольних повноважень.

Тут ми повинні згадати ще один важливий контрольний орган у сфері використання бюджетних коштів і, зокрема, для потреб розвитку науки та техніки.

Ідеться про Рахункову палату, яка діє від імені Верховної Ради України й фактично має статус контрольного органу над розпорядженням Державного бюджету України не лише в частині використання коштів, а й у частині його поповнення [44]. У цьому контексті слід зауважити на відсутність у МОН останньої функції, хоча як головний розпорядник бюджетних коштів у науковій сфері саме МОН перевіряє цільове призначення їх використання всіма іншими підпорядкованими суб'єктами. Проте з погляду рахункової палати такі повноваження є внутрішніми до конкретної сфери державного регулювання чи виду державної політики.

Так, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) шляхом фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі й оцінюванні правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства у здійсненні операцій із бюджетними коштами. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо своєчасності й повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками й одержувачами, законності, своєчасності й повноти ухвалення управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів. Оцінювання продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника й одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету. Оцінювання результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності

розпорядника й одержувача бюджетних коштів запланованим результатом. Оцінювання економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником й одержувачем таких коштів запланованих результатів шляхом використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату у використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [202]. Таким чином, можна зазначити, що Рахункова палата в першу чергу звертає свою контрольну-наглядову діяльність безпосередньо на МОН, а також на НАНУ й національні галузеві академії наук, які, як ми встановили, виконують роль провідних державних інституцій у частині здійснення трансферту технологій та наукової й науково-технічної діяльності. У цих сферах вони також виступають розпорядниками бюджетних коштів, а тому підлягають зовнішньому фінансовому контролю.

Ураховуючи наявність двох державних інституцій, що реалізують державний фінансовий контроль, виникає питання доцільності такої контрольної функції за МОН, НАНУ та національними галузевими академіями наук щодо підпорядкованих їм суб'єктів. Якщо проаналізувати положення Законів України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та «Про Рахункову палату», то можна дійти висновку, що у своїй сукупності вказані органи держави повною мірою охоплюють питання, пов'язані з використанням фінансових ресурсів, фінансової дисципліни тощо.

Ба більше, Рахункова палата здійснює контроль над реалізацією фінансування державних стратегічних програм, зокрема й у сфері наукової діяльності, а Держаудитслужба забезпечує оцінку й аналіз управлінської дисципліни керівників державних органів, які є розпорядниками коштів, виділених на реалізацію відповідних програм. Тобто можна говорити про синтез управлінської ефективності обох цих контрольних органів унаслідок чого реалізується високий стандарт

державної фінансової стабільності та результативності заходів контрольно-наглядового характеру.

Разом із тим слід констатувати, що наведені органи здійснюють зовнішній до сфери науки державний фінансовий контроль. Це означає, що вони можуть робити висновки щодо відповідності цільового використання державних фінансових й інших матеріальних і нематеріальних ресурсів вимогам, установленим законодавством у сфері фінансового контролю та дисципліни. Результати такого контролю насамперед покликані забезпечувати потреби законності й перевірки діяльності посадових осіб правоохоронними органами на запобігання поширенню корупційних проявів. Тривалий час держава не приділяла належної уваги контрольно-наглядовій діяльності в контексті перевірки цільового використання державних ресурсів і державної власності, зокрема НАНУ та національними галузевими академіями наук. Це не свідчить про обов'язкову наявність корупційних схем, оскільки низький рівень оплати праці в науковій сфері та постійний брак наукових кадрів свідчить про те, що держава таки не виділяє достатнього обсягу фінансування цієї сфери, з чим і пов'язана така вибіркова й несистемна перевірка. Останні заходи фінансового контролю Держаудитслужба здійснювала по відношенню до НАНУ 2015 року, а Рахункова палата перевіряла стан фінансування деяких державних програм розвитку науки у 2017-2018 роках.

Тут слід зауважити, що на думку законодавця такі тривалі перерви в заходах зовнішнього державного фінансового контролю пояснюються наділенням МОН повноважень у сфері здійснення внутрішнього фінансового контролю у сфері науки шляхом запровадження прямих комплексних перевірок усіх суб'єктів, що перебувають у сфері відання та відповідальності міністерства, в тому числі НАНУ та національних галузевих академій наук. Проте такі перевірки, на відміну від перевірок тією ж Держаудитслужбою, найчастіше не тягнуть за собою наслідків у вигляді притягнення посадових осіб суб'єктів державної влади, що перевіряються,

до кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів й іншого державного майна. Основний акцент контрольно-наглядової діяльності МОН саме у фінансовому аспекті зводиться до виявлення недоліків і випадків розбалансування системи управління й організації наукової та науково-технічної діяльності. Для МОН, як до органу влади, на який покладено функцію реалізації державної політики у сфері науки, на першому місці стає завдання досягнення цілей такої політики та контроль над процесом їх досягнення.

З огляду на це ми вважаємо за доцільне ухвалити низку рішень шляхом оптимізації контрольно-наглядової діяльності МОН, концентруючи її на безпосередньому досягненні цілей державної політики у сфері науки. З тим частину повноважень у сфері контрольно-наглядової діяльності МОН та інші суб'єкти, відповідальні за реалізацію вказаної політики, мають передати на рівень Рахункової палати й Держаудитслужби шляхом використання механізму безоплатного аутсорсингу та деконцентрації відповідальності. Отже, такими рішеннями ми вважаємо такі:

– по-перше, внести в Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630, щодо скорочення повноважень міністерства в частині реалізації ним державного фінансового контролю до підпорядкованих установ, організації, підприємства та інших інституції, що входять до сфери відання, лишивши питання ефективного та цільового використання фінансових й інших ресурсів держави для потреб досягнення цілей політики у сфері науки, а також питання координації діяльності інших контрольних суб'єктів під час здійснення відповідної контрольно-наглядової діяльності;

– по-друге, покласти прямий обов'язок на МОН використовувати результати державного фінансового контролю, здійсненого Рахунковою палатою та Держаудитслужбою, під час ухвалення рішень організаційного, інституційного та

кадрового характеру в процесі реалізації державної політики у сфері науки. Річ у тім, що відповідно до чинного законодавства висновки вказаних контрольних органів не мають обов'язкового характеру для центрального органу державної влади, який реалізує державну політику в тій чи іншій сфері суспільного буття. Натомість такі висновки є обов'язковими для впровадження в діяльності об'єкта контролю тільки його безпосереднім керівником, а також можуть слугувати підставою для звернення контрольних органів до правоохоронних за фактами виявлених кримінальних чи адміністративних правопорушень у частині використання державних фінансових ресурсів та/або управління об'єктами державної власності тощо. У цьому контексті МОН не зобов'язаний керуватись, а тільки може брати до відома результати контрольних заходів Рахункової палати та Держаудитслужби, зокрема під час реорганізації складу підпорядкованих суб'єктів, структур наукових установ тощо, а також під час ухвалення рішення щодо притягнення винних осіб до відповідальності за неефективне чи нецільове використання державних ресурсів для потреб розвитку наукової сфери. Така ситуація пояснюється тим, що саме МОН є органом, що відповідає за повноту реалізації державної політики, і саме від його рішень залежить подальша ефективність розвитку сфери науки, через що, ухвалюючи управлінські рішення, воно в першу чергу виходить із пріоритетів такої політики. Зі свого боку це дещо знецінює результативність й утилітарність проваджуваного вказаними вище органами державного фінансового контролю та вимагає вжиття МОН додаткових наглядових заходів. Така ситуація тільки нагромаджує управлінські рішення та суттєво розтягує в часі необхідне оперативне втручання. Тому ми пропонуємо покласти відповідний обов'язок на МОН ураховувати й ґрунтуватись на результатах контрольної-наглядовою діяльності Рахунковою палатою та Держаудитслужбою під час подальшої реалізації державної політики у сфері науки. Зі свого боку наголошуємо, що подібний обов'язок жодним чином не свідчить про перебирання на себе

контрольними органами низки повноважень МОН. Навпаки, йдеться про ефективність і раціональність поєднання принципів деконцентрації та механізму аутсорсингу.

Може виникнути питання: чому ми говоримо не про делегування повноважень у сфері здійснення державного фінансового контролю від МОН до Рахункової палати та Держаудитслужби, а саме про застосування аутсорсингу. Відповідь – надзвичайно проста. Делегування передбачає не лише передачу частини власних повноважень, а й забезпечення виконання таких повноважень іншим органом частиною власних ресурсів, який їх делегує. Тобто в умовах обмеженості фінансового та матеріально-технічного забезпечення МОН має не лише економити їх, а шукати нові форми реалізації окремих напрямів державної політики у сфері науки, відповідно до яких витрати державних ресурсів є мінімальними. У цьому контексті ми вбачаємо велику кількість можливостей, наданих вітчизняним законодавством у сфері державного фінансового контролю щодо аутсорсингу відповідного обсягу повноважень до спеціальних органів фінансового контролю. Ураховуючи викладене, доцільно схематично навести структурну будову системи державних органів, що забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки з урахуванням необхідності її здійснення за всіма напрямками функціонування об'єктів контролю (рис. 4.1). Тут доцільно зауважити, що координація всього процесу контрольно-наглядової діяльності реалізує саме МОН, навіть щодо фінансового контролю. Але результатами фінансового контролю користуються у своїй діяльності не лише МОН, а й Кабінет Міністрів України, НАНУ та національні галузеві академії наук.

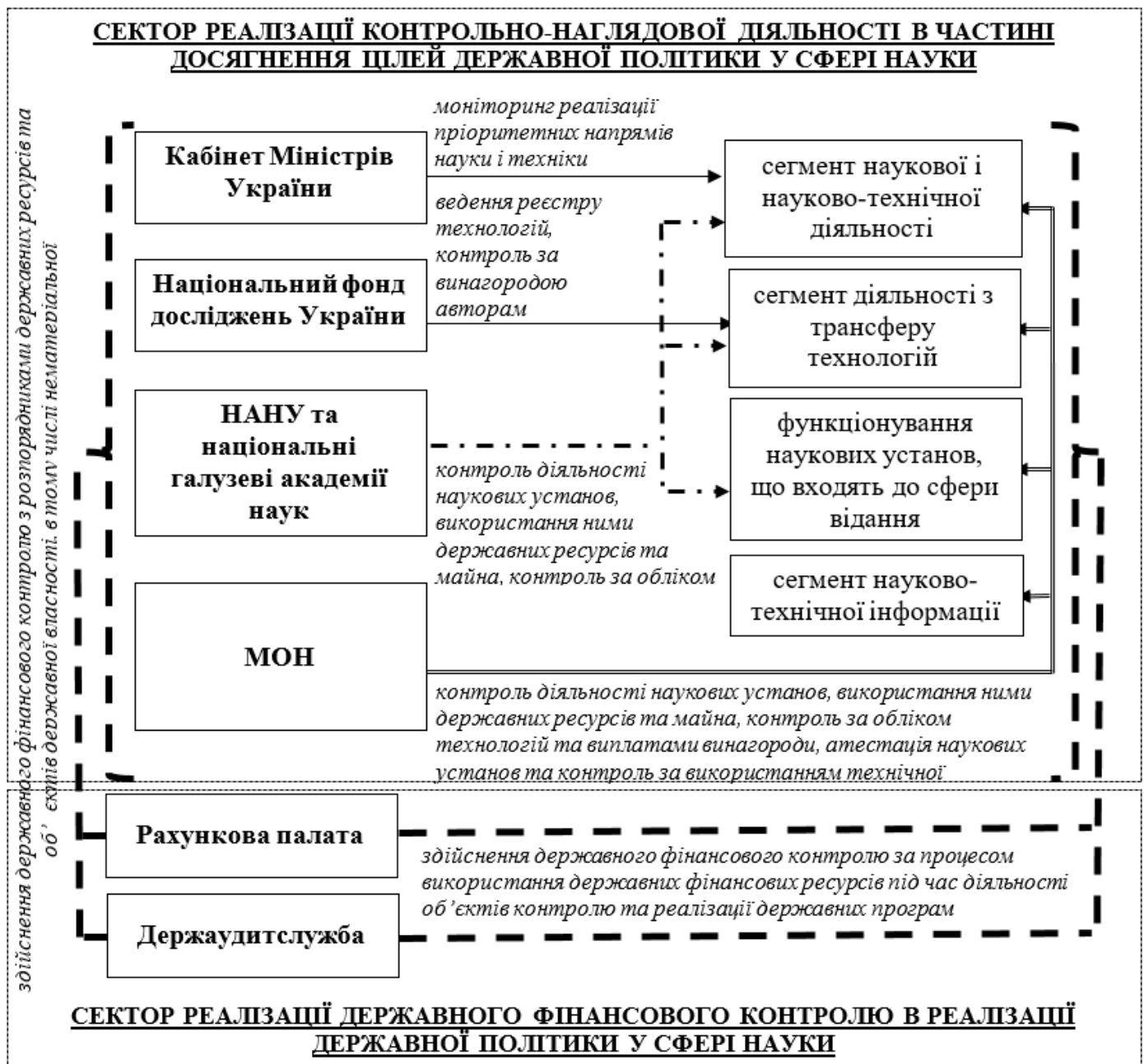


Рис. 4.1. Система державних органів, що забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки

Таким чином, запропонована нами побудова системи державних органів, що забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, дещо відрізняється від сучасного стану інституційного забезпечення державного контролю в аналізованій сфері. Її розділено на дві підсистеми, які реалізують різні за своєю предметною специфікою державні політики, але в одній науковій та науково-технічній сфері. На

наше глибоке переконання подібна побудова контрольних органів у своїй взаємодії та певній залежності дасть змогу досягнути максимального рівня ефективності від реалізації контрольної-наглядової діяльності державою.

Будь-яка сфера державного регулювання пов'язана з двома ключовими елементами державотворчого процесу: реалізація гарантій перед суспільством, що виражається в реалізації відповідного напрямку державної політики та створенням необхідних передумов для її забезпечення фінансовими й іншими ресурсами. Реалізація відповідного напрямку політики забезпечується через створення органів публічного управління, метою яких є ухвалення владно-управлінських рішень щодо організації та регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Ефективність цього напрямку досягається завдяки спеціалізації відповідних управлінських органів, а також через створення законодавчого забезпечення їх діяльності та регулювання суспільних процесів у цій сфері. Контроль у цьому аспекті виконує функцію рефлектора реального стану функціонування державного механізму від бажаного та відповідність реалізованій державою політики суспільним запитам й очікуванням громадськості. Що ж стосується напрямку ресурсного забезпечення реалізації державної політики, зокрема у сфері науки, то тут слід наголосити на тому, що всі ресурси, якими володіє держава, є передусім національним надбанням і являють собою ресурсну основу функціонування суспільства загалом. Саме тому суспільство і висуває такі жорсткі вимоги до контролю за раціональним використанням цих ресурсів і створенням передумов для недопущення їх розтрати. Такий запит держава задовольняє шляхом створення системи державного фінансового контролю. У сфері науки особливості функціонування такого контролю пов'язують із такими аспектами, що напряму пов'язано з предметом державного регулювання:

– по-перше, в науковій сфері домінують нематеріальні активи, інтелектуальна власність, інноваційна продукція та відповідні наукові рішення, оцінити які та навіть матеріалізувати в кінцевий вираз є доволі складним завданням. Це означає, що

органи фінансового контролю постають перед важким завданням: оцінювання зіставності використаних ресурсів та отриманих від цього результатів;

– по-друге, логічним наслідком із першого аспекту є твердження про те, що з огляду на нематеріальну природу наукових результатів важко визначити, як вони відповідають поставленим цілям державної політики у сфері науки;

– по-третє, використання державних ресурсів на досягнення цілей у сфері науки важко визначити критеріями «достатності», «раціональності» й іншими вимірюваними з погляду потреб фінансового контролю категоріями, оскільки сама по собі наукова сфера є непередбачуваною. Через це органи фінансового контролю перебувають у складному становищі, оцінюючи ступінь ефективності їх використання.

Викладене свідчить про те, що існування двох підсистем органів, що забезпечують контрольню-наглядову діяльність у сфері науки, відповідає особливостям цієї сфери суспільного буття й водночас вимогам державного фінансового контролю. Ні Рахункова палата, ні Держаудитслужба не здатні визначити рівень відповідності отриманих наукових результатів витратам на їх досягнення. Натомість вони здатні встановити порушення фінансової дисципліни під час розпорядження державними ресурсами й управління об'єктами державної власності, що входять до сфери компетенції органів, на які покладено обов'язок реалізації державної політики у сфері науки. Натомість, щоб визначити ступінь ефективності використання державних ресурсів надалі науковими установами й іншими суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності, органи фінансового контролю реалізують свою діяльність у координації із відповідними контрольними органами, що реалізують державну політику в аналізованій сфері. Ці органи оцінюють ефективність управлінських рішень, їх відповідність потребам політики у сфері науки, оскільки вони складаються з осіб, що мають необхідний рівень компетентностей для оцінювання нематеріальної складової наукової та науково-технічної діяльності. Зі свого боку органи фінансового контролю реалізують власні

повноваження шляхом зіставлення ресурсного забезпечення вже оціненим у такий спосіб досягнутим науковим результатам.

Таким чином, нам видається цілком обґрунтованою запропонована архітектура побудови системи державних органів, що забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки. В ній ми пропонуємо функціональне поєднання органів, уповноважених на реалізацію державної політики у сфері науки, й органів державного фінансового контролю. Перші відповідають за оцінювання результатів наукової діяльності, співвідношення релевантності встановлених державою напрямів розвитку науки її реальному стану. Другі відповідають за законність і раціональність використання державних ресурсів з урахуванням тих висновків і результатів контрольно-наглядової діяльності, що надано першими. Крім того, органи державного фінансового контролю визначають ефективність управлінської діяльності розпорядників коштів. Тобто досягається замкнений цикл реалізації контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки внаслідок поєднання принципу деконцентрації державної влади й відповідальності з механізмом безоплатного аутсорсингу окремих напрямів контролю спеціально уповноваженим органам.

4.2. Ліцензування як інструмент контрольно-наглядової діяльності в сфері науки: рудимент чи необхідність

Державна політика у сфері науки й техніки в Україні характеризується відсутністю жорстких адміністративних бар'єрів для здійснення наукової та науково-технічної діяльності. Це не пов'язано з несистемністю державного підходу, про який ішлося в попередніх розділах, а тільки з пошуком максимальної кількості можливостей для реалізації наукового потенціалу держави. Ліцензування, ми вважаємо, є одним із таких бар'єрів, але в контексті того наукового потенціалу, який наразі існує в Україні, – цей бар'єр має використовуватись, але надзвичайно зважено та ефективно.

Сутність інституту ліцензування полягає в державному визнанні спроможності певного суб'єкта провадити особливий вид діяльності, що не можливе без відповідного ліцензування. Натомість акредитація – це визнання державою певного статусу такого суб'єкта здійснювати ліцензований вид діяльності. Наукова діяльність як така не ліцензується, оскільки наукові пошуки здатні здійснювати всі без винятку, тому що це є прямою реалізацією права людини на свободу думки та втілення власного інтелектуального капіталу в кінцевий результат – наукове відкриття тощо. Наукова діяльність – це різновид творчої діяльності, а тому логіка законодавця виходить із того, що такий вид діяльності повинен стимулюватись саме з боку держави, оскільки прикладний ефект від упровадження результатів наукової діяльності людини отримуватиме суспільство загалом.

Саме цим ми можемо пояснити таку фактичну відсутність вимог до ліцензування наукової діяльності. Натомість ми наголошуємо на тому, що сучасне українське законодавство не має жодного відсилання до застосування ліцензування у сфері наукової діяльності, але містить згадки про застосування такого регуляторного інструменту у двох випадках:

- ліцензування, пов'язане з підготовкою наукових кадрів (ліцензування фактично освітніх послуг);
- акредитація установ, що здійснюють науково-технічну експертизу.

У першому випадку треба розуміти, що ліцензування застосовують до закладів освіти й у контексті надання ними саме освітніх послуг, а не проведення університетських досліджень. У другому ж випадку – акредитація як різновид регуляторного механізму ліцензування має більш практичний вираз і значення.

Так, відповідно до ст. 27 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», підготовка наукових кадрів і підвищення їхньої кваліфікації може здійснюватися в наукових установах, але тільки на підставі отриманої ліцензії. Так само наукові установи можуть розробляти власні освітньо-наукові програми «згідно з отриманою ліцензією на відповідну освітню діяльність», і тільки в такий спосіб

здійснювати підготовку наукових кадрів і підвищення їх кваліфікації [193]. Ліцензування за цими видами діяльності здійснюється відповідно до Закону України «Про вищу освіту».

З іншого боку, закон дозволяє науковим установам НАНУ та національних галузевих академій наук здійснювати підготовку магістрів за умови дотримання вимог, установлених знову ж таки Законом України «Про вищу освіту», тобто після отримання відповідної ліцензії на надання освітніх послуг. У цьому контексті слід звернути увагу на те, що наукові установи здійснюють наукову та науково-технічну діяльність, і здійснюють її конкретні науковці. Проте, щоб ці науковці здобули можливість здійснювати таку діяльність, вони повинні набути певних знань, зокрема і в цих самих наукових установах. Тобто під час здійснення наукової діяльності держава не вбачає за потрібне ліцензувати діяльність цих установ, а коли вони здійснюють освітню діяльність, то таке ліцензування є обов'язковим. Фактично держава до освітнього процесу висуває значно вищий рівень вимог, ніж до наукового. Це викликає питання доцільності щонайменше до наукових установ і процесу підготовки ними наукових кадрів.

Така вимога щодо обов'язкового ліцензування освітньої діяльності для підготовки наукових кадрів у самих наукових установах, на наше глибоке переконання, суттєво гальмує процеси наукових пошуків і значно збільшує фінансові витрати таких установ. Традиційною для вітчизняної науки є ситуація з недостатнім фінансуванням наукових досліджень та дослідно-конструкторських робіт, для чого і залучають наукові кадри. Обов'язкові вимоги Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» щодо проходження науковими кадрами підвищення кваліфікації раз на п'ять років створюють передумову для зайвого втручання обмежених фінансових ресурсів.

Ця вимога ст. 27, на наше переконання, є рудиментарною, якщо йдеться про осіб, яких залучено в наукових розробках і дослідженнях, що мають інноваційний характер. Так, якщо ми визнаємо факт, що такі дослідження не мають аналогів або

мають надзвичайно високий інтелектуальний потенціал, то виникає питання щодо доцільності ліцензування підвищення кваліфікації таких фахівців, оскільки, вочевидь, вони не зможуть підвищити свій інтелектуальний рівень у відповідній галузі знань в іншій установі. Логіка такого твердження спирається на такому:

– по-перше, чи доцільним є підвищення кваліфікації науковців, які і так уже беруть участь у проривних наукових дослідженнях, мають надзвичайно високий фаховий рівень знань. Якщо підвищення їх кваліфікації є доцільним, тоді навіщо науковий заклад має витратити додаткові ресурси для проходження ліцензійних процедур, якщо він уже має достатній рівень наукового й інтелектуального потенціалу [48];

– по-друге, наукові установи, які здійснюють проривні дослідження, є поодинокими, а тому логічним буде твердження, що саме на їх науково-технічній базі та за їх методиками й може проходити процедура підвищення кваліфікації наукових кадрів.

Апелюючи до опонентів викладеної нами позиції, розуміємо, що вони оперують двома аргументами:

– обов'язкове періодичне підвищення кваліфікації наукових кадрів, оскільки це є вимогою законодавства;

– підвищення кваліфікації є різновидом освітньої діяльності, формою реалізації наукового потенціалу відповідної установи, а тому повинна проводитись на оплатній основі. Цей аргумент вимагає приведення надання освітніх послуг у відповідність до державних стандартів.

Натомість ми спростовуємо обидва ці аргументи, зосереджуючи увагу головним чином на обмеженості ресурсного забезпечення наукових установ і необхідності спрямовувати всі засоби на досягнення головної мети – досягнення високих результатів у наукових пошуках і прикладних наукових дослідженнях.

Першим аргументом ми використаємо закордонний досвід, оскільки в переважній більшості країн ЄС, Північної Америки, а також країнах, так би мовити,

локомотивах сучасної, особливо прикладної, науки: Японії, Південній Кореї, Сінгапурі – взагалі відсутня вимога до обов'язкового періодичного підвищення кваліфікації наукових кадрів і науковців загалом. Одна-єдина вимога щодо підвищення кваліфікації у цих країнах стосується осіб, які здійснюють так зване R&D та одночасно є викладачами. До того ж підвищення кваліфікації у цьому контексті стосується тільки педагогічних методик, технології викладання й інших обов'язкових елементів університетської освіти.

Другий аргумент стосується безпосередньо контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері. Так, законодавець не передбачає контроль над підвищенням кваліфікації наукових кадрів; а також не запроваджує жорстку систему відповідальності чи санкцій щодо наукових працівників або керівництва наукових установ за порушення термінів періодичності її підвищення. Тому встановлена на законодавчому рівні вимога про таку обов'язкову строковість вбачається нам рудиментом, пережитком радянської моделі планової економіки, у якій наука також мала певні плани розвитку. Наразі науково-технічний прогрес є важко прогнозованим, а результати наукових пошуків найчастіше непередбаченими.

Навіть якщо уявити, що така вимога до обов'язкового підвищення кваліфікації є засобом контролю над рівнем інтелектуального потенціалу наукових кадрів, то виникає питання: яким чином має відбуватись перевірка результатів такого підвищення? Загальновідомо, що більшість із курсів підвищення кваліфікації закінчується видачею свідоцтв і дипломів про їх закінчення без перевірок якості отриманих знань. Подібний формалізм також є рудиментом, але, крім того, він суттєво знижує інтенсивність наукових пошуків, оскільки відриває наукові кадри від безпосереднього дослідницького процесу. Ми не можемо говорити про надмірність витрат у цьому контексті, але слід наголосити на втраченій вигоді від того, що науковці проходять підвищення кваліфікації, результати якого не відібраються відчутно на їх основній науковій діяльності.

Наступний найважливіший аргумент на користь відмови від ліцензування освітньої діяльності наукових установ полягає у раціональному використанні обмежених фінансових і матеріально-технічних ресурсів. Ліцензійні вимоги й умови передбачають передусім створення відповідної матеріально-технічної бази, яка тільки частково має безпосереднє відношення до підвищення рівня наукового й інтелектуального рівнів осіб, що проходять відповідне навчання чи підвищення кваліфікації [39].

Річ у тому, що сама специфіка функціонування наукових установ полягає у формуванні необхідної матеріально-технічної, інноваційної, інтелектуальної бази для проведення наукових досліджень і пошуків. Якщо такі пошуки відбуваються, то вочевидь матеріально-технічна база задовольнятиме потребам розвитку саме наукового потенціалу. Так, вона справді може не відповідати всім ліцензійним вимогам, але це жодним чином не характеризує наукову установу як таку, що не відповідає встановленим вимогам, що висувують до цілей освітньої діяльності: здобуття високого фахового рівня знань. Поготів, якщо йдеться про наукові установи системи НАНУ чи галузевих академій наук.

Таким чином, ми пропонуємо запровадити новітній підхід до ліцензування освітньої діяльності наукових установ, яке фактично є вимогою сучасного глобального розвитку науки. Йдеться про необхідність усунення із Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» норми щодо обов'язкового ліцензування аналізованого виду діяльності наукових установ, якщо ці установи надають освітні послуги з підготовки докторів філософії та докторів наук науковим кадрам, які здійснюють у цих або інших наукових установах наукову, науково-дослідну чи дослідно-конструкторську діяльність за тим самим напрямом і спеціалізацією.

Логіка цієї пропозиції виходить із того, що більшість наукових установ мають прикладний характер досліджень, а тому у цих напрямках надання освітніх послуг не повинно вимагати додаткового ліцензування, оскільки жодна інша установа не

здатна надати такий самий надзвичайний рівень послуг. Наукова установа вже спеціалізується на відповідному напрямі, а тому має необхідні умови й для підготовки фахівців для проведення пріоритетних досліджень. Поготів, що підготовка докторів філософії та особливо докторів наук не має такого попиту, як підготовка бакалаврів і магістрів. Тому монополізація ринку освітніх послуг для наукових кадрів і для формування високого інтелектуального потенціалу в них неможлива. Держава не може обмежувати науковий потенціал відповідних установ. Однак наголошуємо, що йдеться тільки про наукові установи, для яких надання освітніх послуг чи здійснення освітньої діяльності є тільки похідним напрямом від основної наукової діяльності.

Ураховуючи це, пропонуємо такі доповнення та зміни положень ст. 27 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність»:

- по-перше, пропонуємо вилучити частину четверту даної статті;
- по-друге, пропонуємо викласти частину другу цієї статті в такій редакції:

«2. Наукові установи можуть здійснювати підготовку докторів філософії та докторів наук за власною освітньо-науковою програмою за напрямками спеціалізації своєї наукової, науково-дослідної діяльності без отримання ліцензії на відповідну освітню діяльність або за освітньо-науковою програмою, окремі елементи якої забезпечують інші наукові установи та/або заклади вищої освіти».

У такий спосіб ми плануємо суттєво зменшити ресурсні витрати наукових установ як часові, так і фінансові на отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності, яку фактично жодна інша установа чи заклад і не може здійснити через концентрацію наукового й інтелектуального потенціалу саме у цій установі.

Окремо слід зауважити на процедуру державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової й науково-технічної експертизи як елемента системи державного контролю у сфері науки. Акредитація як засіб визначення державою відповідності суб'єкта тим стандартам проваджуваної діяльності – у цьому разі наукової та науково-технічної експертизи – відрізняється

від ліцензування за способом і формою здійснення. Однак, якщо порівнювати сутнісне призначення обох процедур, то можна констатувати тотожність цілей її проведення для забезпечення високих стандартів здійснення наукової діяльності. Контрольно-наглядова діяльність в аналізованій нами сфері матиме найвищий рівень ефективності й утилітарності результатів тільки тоді, коли державні контрольні органи буде наділено всією повнотою засобів її реалізації. Акредитацію у цьому контексті ми розглядаємо як засіб, так би мовити, превентивного нагляду щодо допуску до здійснення наукової та науково-технічної експертизи справді висококваліфікованих фахівців. Тільки в такий спосіб можна досягнути максимально проривних результатів самої наукової діяльності й отримати результати наукових досліджень із високим рівнем їх інноваційності й унікальності.

Отже, така експертиза це «діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. Наукова і науково-технічна експертиза у сфері науково-технічних розробок та дослідно-конструкторських робіт, фундаментальних і прикладних досліджень, у тому числі на стадії їх практичного застосування (впровадження, використання, наслідки використання тощо), проводиться науково-дослідними організаціями та установами, вищими навчальними закладами, іншими організаціями та окремими юридичними і фізичними особами які акредитовані на цей вид діяльності» [194]. Фактично держава, застосовуючи інструмент наукової та науково-технічної експертизи, створює передумови для оцінювання рівня наукомісткості того чи іншого об'єкта експертизи, його інноваційного потенціалу й відповідності тим цілям розвитку науки й техніки, на досягнення яких або з використанням якого власне і було створено такий об'єкт.

Виникає доволі складна ситуація, коли й сама експертиза виступає засобом державного контролю в науковій сфері, і допуск відповідних суб'єктів до її проведення. З погляду державно-управлінського процесу подвійний контроль

підвищує релевантність отриманих результатів і сприяє загальній ефективності функціонування об'єкта такого контролю. В контексті процесів розвитку науки й техніки акредитація як елемент контрольно-наглядової діяльності держави має певний управлінський потенціал, який наразі повинен використовуватись для допуску до аналізованого виду експертизи таких суб'єктів, які мають науковий та інтелектуальний потенціал або інноваційну складову чи наукомісткість вищі, ніж об'єкт експертизи.

Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу»: «фізичні та юридичні особи, які на постійній або професійній основі здійснюють діяльність, пов'язану з наданням експертних послуг, повинні пройти державну акредитацію й отримати свідоцтво, що підтверджує кваліфікацію його отримувача з питання організації та проведення наукової і науково-технічної експертизи. Порядок проведення державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової й науково-технічної експертизи, форму свідоцтва на право проведення такої експертизи та перелік документів державного зразка, що дають фізичним особам право на провадження експертної діяльності й надання експертних послуг без отримання свідоцтва, визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері науки» [194]. Сама по собі акредитація це «державне визнання кваліфікації фізичної та юридичної особи у сфері наукової та науково-технічної експертизи». Тобто держава встановлює спроможність такого суб'єкта здійснити повноцінну експертизу, частково покладаючи відповідальність за якість і повноту експертизи на орган державної влади, який проводить відповідну акредитацію.

Таким органом, відповідно до вказаного вище закону, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері наукової, науково-технічної діяльності, тобто МОН України. Саму ж акредитацію регулюють норми наказу МОН України «Про проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи

МОН України» від 12.01.2004 № 12. Системний аналіз положень цього наказу дає можливість зробити два висновки. По-перше, проаналізований нами вид акредитації, тобто визнання державою певного статусу експертних установ, закладів та експертів, пов'язано з особливостями тих прикладних сфер застосування результатів наукової діяльності, у яких застосовується наукова й науково-технічна експертиза. По-друге, сама наявність такої акредитації свідчить про існування в науковій та науково-технічній діяльності таких її різновидів або спрямувань, які однозначно потребують підвищеної державно-управлінської уваги, а також підвищених стандартів контролю держави в науковій сфері.

Другий висновок свідчить про неоднорідність наукової діяльності з погляду важливості її результатів для реалізації цілей державної політики в аналізованій сфері. Ми визнаємо, що держава приділяє велику увагу розвитку науки й техніки, але саме по собі запровадження акредитації суб'єктів наукової та науково-технічної експертизи, як власне і запровадження самої експертизи, свідчить про різний обсяг уваги з боку держави щодо окремих напрямів чи результатів наукової діяльності. Існують різні за пріоритетністю напрями наукової діяльності, оскільки вони забезпечують різні за своїм прикладним змістом і призначенням рівень результатів наукових досліджень. У деяких галузях науки такі результати мають справді проривне технологічне значення, стають високо інноваційними рішеннями й забезпечують конкурентні переваги в глобальному вимірі, забезпечуючи економіку країни необхідним науково-технічним потенціалом.

Ідеться про такі галузі прикладної науки, що здатні вирішувати завдання цивілізаційного розвитку держави загалом, а отже, які повинні отримувати й відповідний рівень всебічної підтримки держави та охорони досягнутих результатів. Останні ми розглядаємо як науковий і інтелектуальний ресурс держави, її національне надбання, а тому вони мають високий рівень пріоритетності й у контексті державного регулювання. Тут ідеться одночасно і про захист результатів наукової та науково-технічної діяльності, і про дотримання безпечного рівня їх

реалізації у відповідних галузях прикладної науки. Зокрема для прикладу можна навести такі галузі, як ядерна фізика, фармакологія й медицина, хімічна наука, технічні та комп'ютерні науки, криптографія й енергетична сфера тощо. Тобто ті сфери, що забезпечують промисловість країни ефективними засобами виробництва й технологічними рішеннями з високим рівнем інноваційності, що так само сприяє залученню надзвичайного обсягу інвестицій або генерації високо інноваційної продукції чи продукції з високим рівнем доданої вартості, що позитивно впливатиме на загальний рівень економічного розвитку держави.

Такий висновок приводить нас до необхідності розробки та впровадження надзвичайно дієвих засобів державного контролю в науковій сфері в аналізованому нами контексті. Такий контроль, на наше глибоке переконання, не може реалізовуватись тільки у формі кінцевої перевірки відповідності чи моніторингу процесів розвитку наукової діяльності. Необхідним є впровадження інструментів попереднього контролю шляхом упровадження системи ліцензування наукових установ на проведення конкретних наукових досліджень чи здійснення таких видів наукової та науково-технічної діяльності, результати якої мають для держави пріоритетне значення, описане вище.

До того ж ліцензування у цьому розумінні не виступає адміністративним бар'єром і не має на меті надання дозволу для проведення господарської діяльності з отриманням комерційного прибутку. Ліцензування тут має застосовуватись для цілей захисту тих чи інших наукових досліджень від стороннього впливу, а також обмеження виїзду наукових кадрів за кордон. Тобто отримання відповідної ліцензії науковою установою повинно формувати необхідний рівень детальнішої уваги з боку держави за її функціонуванням, створення відповідного реєстру наукових досліджень, які проводять у такій установі, та наукових кадрів, що його забезпечують. До того ж набуття відповідної ліцензії дасть змогу отримати додаткові ресурси фінансування для відповідних установ, оскільки держава шляхом ліцензування одночасно гарантуватиме власну зацікавленість у практичному

застосуванні результатів наукової діяльності такої установи. І сам процес ліцензування не повинен передбачати подолання бар'єрів у вигляді ліцензійних умов, а повинен зводитись до наділення окремих видів наукової діяльності та секторів наукових пошуків таким статусом, який об'єктивує підвищену увагу з боку держави. Така увага має проявлятися у стимулюванні відповідних видів наукової діяльності та створенні передумов для захисту наукових результатів, отриманих у процесі її здійснення.

Тобто обов'язкове ліцензування тих чи інших видів наукової та науково-технічної діяльності ми розглядаємо не як прагнення суб'єкта такої діяльності отримати доступ до відповідного рівня технологій, а як елемент захисту державного інтересу. Сама по собі наукова діяльність не має законодавчо закріпленого контролю такого рівня щільності та всебічності, який здатен запобігти ризикам втрати результатів наукових досліджень, перетворенню їх на промисловий шпіонаж тощо. Ліцензування ми розглядаємо як засіб державно-правового захисту насамперед самих результатів наукової діяльності. Однак без запровадження відповідного правового режиму окремих напрямів і видів наукової діяльності, на наше глибоке переконання, такий захист неможливий.

Наділення самих наукових установ різними статусами, зокрема статусом «національний», не розв'язує проблему забезпечення правової охорони як самих результатів досліджень, так і наукових кадрів. Крім того, слід розуміти й той факт, що в деяких сферах науки проведення наукової та науково-технічної діяльності не може відбуватись без контролю держави, враховуючи потенційну небезпеку та високий рівень ризикованості досягнутих результатів. Зокрема йдеться про такі сфери, як ядерний синтез, дослідження у сфері біохімічних технологій тощо. Сама по собі наукова діяльність у цих напрямках не може обмежуватись через недопустимість обмеження права особи на його самореалізацію в науковій сфері. Тому ми обґрунтовуємо необхідність запровадження ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності.

Ліцензування, тобто надання права провадити певні види наукової та науково-технічної діяльності, пропонується запровадити за деякими з тих їх видів, за якими передбачено ліцензування у сфері господарської діяльності. Логіку такого висновку пов'язано з тим, що, відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензуються ті види господарської діяльності, які пов'язано з високим суспільним значенням результатів такої діяльності, або які несуть потенційні ризики для безпечних умов життєдіяльності суспільства або громадського порядку.

Тому ми вбачаємо за потрібне запровадити ліцензування видів наукової та науково-технічної діяльності, що здійснюється у наукових установах, зокрема системи НАНУ та галузевих академій наук у таких сферах науки та техніки: хімічні й біохімічні дослідження етилових, водневих та етанолових речовин, біоетанолу та біопалива; фізико-технологічні дослідження в галузі ядерної, термоядерної, зеленої енергетики; дослідження в галузі криптографічного захисту інформації, виробництва засобів зняття інформації, зокрема дистанційних; медицині та фармакології, які пов'язано з пошуком лікарських препаратів, зокрема вакцин для боротьби проти інфекційних і вірусних хвороб; дослідження, пов'язані з пошуком і вдосконаленням видів зброї, озброєння та вогневого ураження; хімічні дослідження, пов'язані з використанням або створенням вибухонебезпечних, високотоксичних речовин; створення засобів розвідки.

Наведений перелік демонструє не лише наявність ризиків, пов'язаних із діяльністю зі шкідливими й небезпечними хімічними та біологічними речовинами, а й потенційною загрозою, яку можуть мати отримані за певними напрямками досліджень результати. Зокрема, йдеться про криптографічну сферу, сферу комп'ютерних технологій, в тому числі зняття інформації та ведення розвідувальної діяльності. Наукова діяльність у цих сферах потребує підвищеного контролю з боку держави, в тому числі органів державної безпеки, хімічного й радіологічного нагляду тощо. Це є додатковим аргументом на користь запровадження інструменту

ліцензування певних видів наукової й науково-технічної діяльності й свідчить не про встановлення адміністративних штучних бар'єрів для доступу наукових установ до таких видів досліджень, а про забезпечення високого рівня захисту суспільства й держави від ризиків втратити результати таких наукових досліджень, зокрема через їх викрадення або протизаконне заволодіння іншими державами чи злочинними елементами.

Задля легітимізації процедури ліцензування, описаної вище, пропонується доповнити Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» статтею 67 такого змісту:

– «Стаття 67. Ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності.

1. Ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності, тобто надання науковим установам права на провадження окремих видів такої діяльності, здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової й науково-технічної діяльності шляхом ухвалення відповідного рішення про видачу ліцензії з унесенням такої наукової установи у відповідний ліцензійний реєстр.

2. Ліцензуванню підлягають такі види наукової та науково-технічної діяльності: у сфері хімічних, фізичних і біохімічних досліджень етилових, водневих та етанолових речовин, біоетанолу, біопалива; у сфері ядерної, термоядерної, зеленої та водневої енергетики, зокрема з розроблення нових видів енергоносіїв і енергогенерувальних технологій; у сфері криптографічного захисту інформації, комп'ютерних технологій, пов'язаної з криптографією, технологіями блок-чейну, а також технологіями зняття інформації, зокрема дистанційного, супутникового й іншого візуального стеження, отримання розвідувальної інформації; у сфері медицини, фармакології, ветеринарії, пов'язаної з пошуком лікарських і ветеринарних препаратів, зокрема вакцин для боротьби проти інфекційних і

вірусних хвороб для запобігання епідеміям, епізоотіям, епіфітотіям; у сфері озброєння.

3. Ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності здійснюється з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах з дотриманням вимог цієї статті.

4. Від ліцензування звільняються наукові установи, що входять до сфери відання Національної академії наук України та Національних галузевих академій наук.

5. Держава має першочергове право на використання, зокрема оплатне, результатів наукової та науково-технічної діяльності, визначених у частині другій цієї статті, що здійснюють наукові установи, які входять до сфери відання Національної академії наук України та Національних галузевих академій наук, а також інші державні та комунальні наукові установи. Рішення про таке використання ухвалює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової й науково-технічної діяльності з урахуванням вимог та умов, що висувають винахідникам наукової (науково-технічної) продукції або наукових результатів.

6. Порядок ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової й науково-технічної діяльності.

7. Ліцензійний реєстр ліцензій, виданих для здійснення науковими установами окремих видів наукової та науково-технічної діяльності, адмініструє центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері наукової й науково-технічної діяльності.»

Таким чином, ми запропонували механізм реалізації контрольної діяльності держави в тих сферах наукової та науково-технічної діяльності, які мають або підвищену суспільну значущість та інтерес з боку захисту інтересів держави й національної безпеки, або досягнення певних наукових результатів, у яких

потенційно можуть бути ризики для суспільства. Сам по собі механізм ліцензування взято за прикладом ліцензування окремих видів господарської діяльності, але з низкою основних особливостей. По-перше, ми наголошуємо, що аналізований нами вид ліцензування не є адміністративним бар'єром на шляху реалізації свободи наукової діяльності. Через це ми пропонуємо звільнити від видачі ліцензій наукові установи, що входять до сфери відання Національної академії наук України та Національних галузевих академій наук. Такий вибір пояснюється тим, що такі наукові установи самі по собі через наділений правовий статус повинні забезпечувати високий рівень безпеки в здійсненні наукової діяльності, а результати такої діяльності мають бути захищені державою й набувають правового режиму державної власності.

По-друге, саме держава в особі МОН України має першочергове право на набуття у власність, зокрема шляхом інвестування чи придбання, наукових результатів, отриманих за наслідками наукової діяльності, що підлягає ліцензуванню. Це право не означає обов'язкового набуття таких результатів у державну власність, як це відбувалось за радянського режиму. Ідеться про надання привілейованого статусу для держави через високий рівень суспільної значущості таких результатів. Це відповідає концепції національної безпеки та першочерговості забезпечення потреб суспільства в найефективніших результатах наукових досліджень. Крім того, це ставить державу в становище споживача таких результатів, що передбачає, зокрема, їх отримання та використання на оплатній основі шляхом придбання.

4.3. Взаємодія держави та недержавного сектору й інститутів громадянського суспільства в контрольно-наглядовій діяльності в сфері науки

Традиційно інститути громадянського суспільства (далі – ІГС) і головним чином суб'єкти недержавного сектору мають свою суто соціально-економічну зацікавленість у науковій сфері. Така зацікавленість пояснюється високим рівнем

концентрації інтелектуального капіталу, інноваційних технологій і наукових результатів у цій сфері, особливо – навколо окремих наукових установ. Саме такі установи у формі науково-дослідних інститутів або дослідно-конструкторських бюро і виступають суб'єктами підвищеної уваги з боку ІГС та представників недержавного сектору. Одразу слід визначитись, що як таких представників ми розглядаємо не лише наукові установи та суб'єктів наукової діяльності приватної форми власності чи таких осіб, які не пов'язані з державою ніякими відносинами, а й представників потенційних інвесторів або осіб, зацікавлених в отриманні певних наукових результатах. Саме тому, говорячи про їх залучення до контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, ми повинні концентрувати увагу на відповідному напрямі чи секторі, який такі суб'єкти контролюють.

Одразу слід зауважити, що ми не визнаємо можливості здійснювати відповідний контроль без участі представників державних органів влади, оскільки в такому разі вбачаємо в діях суб'єктів приватного сектору та навіть представниках ІГС дії, спрямовані на отримання надмірного доступу до наукових розробок і технологій, що можуть виступати об'єктом державної таємниці. Однак навіть за умови, що така контрольна діяльність здійснюється в контексті правомірності використання отриманих від суб'єктів приватного сектору інвестицій, все одно її мають супроводжувати представники держави. Беззаперечно що в такому разі йдеться про контрольно-наглядову діяльність щодо наукових установ і суб'єктів наукової й науково-технічної діяльності державної форми власності. Приватні наукові установи існують за принципами ринкової економіки, а тому втручання держави у їх діяльність неможливе. Єдиним випадком може бути контроль над виконанням державного замовлення або наукових досліджень, визнаних та забезпечуваних державою як проривні чи стратегічні для цілей національної безпеки.

Отже, формулюючи умови взаємодії держави з ІГС та суб'єктами приватного сектору в здійсненні контрольно-наглядової діяльності в науковій сфері, слід детермінувати таке:

– по-перше, контроль здійснюється щодо суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності державної та комунальної форми власності;

– по-друге, такий контроль реалізується тільки у взаємодії з представниками держави;

– по-третє, будь-які контрольно-наглядові заходи мають бути чітко регламентовані, а обсяг повноважень представників ІГС та інших суб'єктів приватного сектору має бути закріплений на законодавчому рівні;

– по-четверте, залучення сторонніх інституцій чи осіб, окрім державних контрольних органів, до реалізації контролю в науковій сфері допускається тільки щодо питань, пов'язаних із використанням ресурсів для забезпечення функціонування наукових установ, а також щодо перевірки стану безпеки й відсутності шкоди під час наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт.

Остання умова здається нам необхідною для зменшення рівня зловживання правами відповідними недержавними суб'єктами контролю, що не обтяжуватиме наукові установи надмірними перевітками й іншими контрольними заходами. Оптимізація ресурсного забезпечення та питання безпеки уявляються такими, що мають відповідний суспільний інтерес, а отже, є логічним залічити їх до предметних питань контрольно-наглядових заходів за участі представників ІГС.

Саме по собі питання залучення громадськості до державного контролю в науковій сфері пов'язано з тим, що держава, наукове середовище та бізнес все частіше потребують кооперації ресурсів із метою досягнення проривних результатів у наукових дослідженнях. Річ у тому, що після того, як Г. Ішковець сформулював свою концепцію «потрійної спіралі», з'явилась об'єктивна необхідність консолідації зусиль указаних сторін у контексті реалізації повноцінної управлінської функції, у якій контроль виступає важливим засобом перевірки результативності такої

консолідації та релевантності ухвалюваних рішень. Так, учений зазначає, що «розвиток економіки і суспільства загалом найбільш ефективно забезпечується через тісну взаємодію трьох суб'єктів (гілок спіралі): органів публічної влади, бізнесу та університетів, причому центральна роль має належати саме оновленим вищим навчальним закладам – інноваційним підприємницьким університетам [259]. Підвищення значення суб'єктів продукування нових знань зумовлюють кілька причин. Одну з них диктує логіка розвитку сучасної науки, яка породжує дедалі більше синтетичних напрямів, що містять як фундаментальні, так і прикладні дослідження й розробки. На таких синтетичних міждисциплінарних напрямках створюються «кластери», які формують потенціал інноваційного розвитку [267]. Відбувається перетворення університетів на центр наукових досліджень зі спільним фінансово-ресурсним забезпеченням державою та приватним сектором. У такому університеті відбувається генерація нових знань, а наукові результати розподіляються залежно від вкладів держави та приватного сектору.

У контексті нашого дослідження така модель є абсолютно застосовною і до наукових установ, особливо якщо вони надають освітні послуги. Найяскравіше подібна концепція може реалізовуватись на прикладі НАНУ та національних галузевих академій наук. Щодо цього А. Ю. Іщенко зазначає, що відбувається «заміщення традиційної лінійної схеми “фундаментальні дослідження – прикладні розробки – впровадження” більш гнучкими організаційними механізмами, ґрунтованими на постійній тісній співпраці з реальним сектором економіки як у пошуку замовлень на прикладні розробки, так і у створенні інноваційних підприємств, що займаються реалізацією отриманих результатів» [109]. Це означає необхідність постійного моніторингу з боку держави та приватного сектору – як інвесторів та суб'єктів забезпечення – діяльності таких наукових установ та суб'єктів наукової й науково-технічної діяльності.

Концепція «потрійної спіралі» має бути реалізована в сучасних реаліях України, оскільки, особливо в умовах воєнного стану та ведення війни, протидіючи

агресії рф, держава позбавлена достатніх ресурсів для інвестування в наукову сферу. Саме тому роль приватного сектору має розширюватись, і він повинен брати на себе більше соціальних зобов'язань у контексті фінансування, зокрема державних наукових програм, державних наукових установ, отримуючи можливість контролювати хід використання ресурсів. Тоді контрольно-наглядова діяльність розглядатиметься як окрема форма кооперації між державою й приватним сектором, а роль ІГС зводитиметься до виконання делегованих від бізнесу повноважень у сфері контролю над відповідними науковими установами в обсязі, необхідному для визначення повноти використання злучених від держави та приватного сектора ресурсів [274].

Тут слід звернути увагу на інституціональне забезпечення науково орієнтованого інвестування в Україні та його нормативно-правове регулювання. Чинне законодавче супроводження участі підприємств у науковій діяльності не містить чітких позитивних регуляторних важелів [146]. Тут можна було апелювати до таких форма реалізації кооперації між науковою та бізнес-сферами, як технопарки й технополіси (техногради). Однак чинні в Україні технопарки не відіграють провідної ролі у формуванні сучасної панівної (з урахуванням глобальних викликів) ідеології економічної поведінки. Для українських технопарків характерною є вузька спеціалізація, що є цілком природним на ранніх стадіях розвитку інституту, коли структури взаємодії й інтеграції тільки формуються, до того ж в умовах загострення кризових явищ [107, с. 235-238]. Проте саме така модель кооперації бізнесу, держави й наукової спільноти не задовольняє вимоги сучасного глобального розвитку наукової сфери.

Ба більше: аналіз положень Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» демонструє дві доволі суперечливі особливості їх діяльності в Україні:

– з одного боку, «технологічний парк (технопарк) – це юридична особа або група юридичних осіб, що діють відповідно до договору про спільну діяльність без

створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проєктів технологічних парків із виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції» [203]. Тобто, створюючи технопарки, бізнес бере на себе певні зобов'язання з фінансування їх діяльності, хоча і має право брати участь у розподіленні результатів їх діяльності;

– з іншого боку – контроль над діяльністю технопарків покладається на державу. Це фактично усуває приватний сектор від можливості контролювати використання інвестиційних ресурсів, що не відповідає його інтересам і створює уявлення зі свавільного чи безконтрольного їх розподілення всередині технопарку.

У цьому контексті нам уявляється логічним зробити висновок про те, що ІГС та представники приватного сектору не можуть бути задоволені ситуацією, коли наукова та науково-технічна діяльність реалізується за кошти, зокрема приватних інвестицій, а контроль над цими процесами концентрується тільки в державі. Це свідчить про неефективність чинного законодавства в контексті забезпечення інтересів приватного сектору в частині контролю власних інвестицій.

Загалом треба констатувати той факт, що на сьогодні в сучасному українському законодавстві відсутні згадки чи механізми правового регулювання участі ІГС та представників приватного сектору в контрольно-наглядовій діяльності держави у сфері науки. Єдиним, що можна прирівняти до подібної діяльності, є окремі напрями функціонування громадських рад, які діють на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.10.2010 № 996, якою визначаються вимоги до організації й проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [177]. Проте ця Постанова Кабінету Міністрів України не конкретизує участі громадськості в контрольно-наглядовій діяльності держави у сфері науки. Хоча ми повинні визнати, що саме

вона стане тим базисом, який ми використаємо для пропозицій підвищення ролі та ступеня залучення ІГС до аналізованого виду діяльності у сфері науки.

Питання взаємодії органів публічної влади й громадянського суспільства – це одне з головних питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади впливає на розвиток громадянського суспільства. Означена взаємозалежність відбилась у нормах Конституції України. Проте слід визнати, що наявні відносини «влада – громадянське суспільство» є контурною нормативно-правовою схемою, не наповненою реальним змістом [97, с. 140–142]. Формування механізму взаємодії між органами публічної влади (зокрема, органами виконавчої влади) та громадянським суспільством – це складний, системний процес, тому що, хоча й не існує єдиної універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави, в основі лежить роль демократичної держави як представника громадянського суспільства, а не навпаки.

Якщо ці тези екстраполювати на наукову сферу, то саме держава має бути зацікавлена в залученні ІГС до реалізації контрольної діяльності як неупередженого суб'єкта. Це не повинно відбуватись формально, надаючи подібні можливості зі створення громадських рад та ігноруванні надалі їх діяльність. Це не номіналізація обов'язку держави створити максимально прозору систему публічного управління, зокрема в науковій сфері. Функціонування таких громадських рад має відповідати цілям і напрямам державної політики й відповідати на чіткий запит суспільства. В науковій сфері в контексті здійснення контрольної діяльності таким запитом є вимога громадськості та потенційних чи наявних інвесторів щодо доступу до контролю над використанням їх ресурсів у здійсненні наукової та науково-технічної діяльності відповідними науковими установами [32].

До того ж для ІГС цікавим буде насамперед контроль самого механізму існування та функціонування науково-технічної інфраструктури, способом взаємодії держави та наукових установ, діяльністю НАНУ та національних галузевих академій

наук. Для бізнесу на перше місце виходить контроль над використанням ресурсів, інвестованих ним, і розподіленням кінцевої інноваційної продукції або наукових результатів [54].

Тут слід зазначити, що сучасне громадянське суспільство представляють у вигляді трьох невіддільних складників, які дають змогу виділити основні інститути, що функціонують у ньому: перший сектор – державний (органи державної влади на всіх рівнях, а також всі види державних підприємств і організацій); другий – комерційний (бізнес-сектор), недержавні прибуткові організації; третій – недержавний, неурядовий, незалежний, некомерційний, неприбутковий, благодійний сектор добровільної активності. [95, с. 46-48]. Така диверсифікація громадянського суспільства об'єктивує різні зв'язки між ІГС й іншими суб'єктами приватного сектору, зокрема й бізнес-структур. Однак це не означає, що бізнес не може делегувати свої інтереси в частині контролю на рівень ІГС. Останні консолідуватимуть необхідний обсяг повноважень та інструментів функціональної спроможності забезпечувати ефективний контроль у науковій сфері.

Держава також не виступатиме стороннім спостерігачем, а має брати активну участь у контрольно-наглядовій діяльності і, на відміну від приватного сектору, зосереджувати свою увагу не лише на ресурсному аспекті наукової діяльності, а й на самому ході та напрямках наукових пошуків. Інтерес бізнесу та навіть ІГС зосереджується навколо соціально-економічної утилітарності результатів наукових пошуків. Тобто для них необхідним є можливість капіталізувати науковий результат, використання його для отримання нових благ і задоволення інтересів: фінансових – для бізнесу, соціальних – для ІГС.

Це утилітарний підхід, і з боку економічної доцільності він справді пояснює інтереси учасників «потрійної спіралі». Однак для держави наукова сфера виступає важливим стратегічним потенціалом, оскільки більшість фундаментальних досліджень не дають швидких економічних результатів, але в перспективі можуть забезпечити економіку країни надзвичайними конкурентними перевагами. У цьому

контексті для держави на перше місце виходить стратегічний інтерес наукових досліджень, які здатні створити проривні наукові рішення, що суттєво підвищать рівень наукомісткості та інноваційності всієї економічної сфери в країні. Цей глобальний вимір приведе до трансформації всіх економічних процесів і промислових виробництв і тим самим створить новий рівень конкуренції в бізнесі. Саме тому держава зацікавлена в постійному моніторингу та контролі над розвитком наукової сфери, її галузей і окремих фундаментальних досліджень.

Ні ІГС, ні інші суб'єкти приватного сектору таких глобальних цілей своєї діяльності не мають. Вони забезпечують дві основні потреби: доступ до управління державними справами та використання наукової й науково-технічної сфери для потреб економічного зростання конкретних суб'єктів, для чого ті й здійснюють інвестиції в наукові дослідження. В такому розумінні цілей контрольної-наглядової діяльності важливим стає не лише детальна детермінація на законодавчому рівні ролі останніх у контрольній-наглядовій діяльності держави у сфері науки, а й викликає необхідність пошуку найдієвіших форм її реалізації.

Утім, відразу варто зауважити, що на практиці державні інститути недооцінюють можливості недержавних організацій і не сприймають їх як рівноправних партнерів в організації управлінської діяльності. Формат такої співпраці зводиться, як правило, до збирання, узагальнення й аналізу інформації про становище об'єкта контролю, недоліків у його функціонуванні. Такий підхід є спотвореним, викривленим і недостатньо застосовуваним для досягнення кінцевого результату – надання якісного, ефективного доступу ІГС до управління державними справами.

Тут доцільно навести думку Б. Олексюка стосовно того, що готових моделей управління сектором науки, навіть у досвіді закордонних країн, не існує. Проте щодо залучення громадськості до контрольної діяльності у цій сфері можна навести кілька прикладів [161]:

– досвід французького Національного центру наукових досліджень (далі – CNRS) як організації, що об’єднує наукові установи та підрозділи, має державний статус і фінансування і до того ж високий ступінь наукової автономії. Участь CNRS у контрольно-наглядовій діяльності проявляється в моніторингу діяльності та нагляді за науковими пошуками всіх установ, що об’єднує центр;

– досвід «Єдиної платформи» – національної інформаційної системи управління науково-технічним розвитком в Китаї. Створення такої бази державних програм і проєктів робить доступною інформацію про наукові дослідження для широкого кола зацікавлених осіб і дозволяє здійснювати громадський контроль над їх реалізацією;

– досвід прикладної науки в Норвегії, де через Королівську академію наук сама наукова спільнота реалізує експертні, дорадчі та просвітницькі функції, а також контроль над провадженням наукових досліджень, що фінансуються за державні кошти.

Однак досвід функціонування вітчизняних академій наук (як НАНУ, так і галузевих) демонструє фактичну відсутність можливостей для доступу громадськості та представників приватного сектору до контролю у сфері науки навіть за умови залучення приватних інвестицій. Ми вважаємо за необхідне суттєво розширити можливості залучення ІГС для контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, для чого пропонуємо два основних напрями.

У першу чергу, пропонуємо розширити функціональні можливості Громадської ради при МОН України (далі – Громадська рада). Відповідно до Положення про Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України, затвердженого наказом МОН України від 25.05.2021 № 572 (далі – Положення), єдиним контрольним повноваженням Громадської ради є громадський контроль над урахуванням МОН пропозицій і зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання й протидію корупції [179]. Про власне діяльність у сфері науки, а поготів про діяльність наукових установ, тут

не йдеться. Громадський контроль зводиться тільки до врахування державою через центральний орган виконавчої влади тих побажань і вимог, що сформовані як суспільний запит. З тим сама по собі Громадська рада виступає тільки своєрідним центром консолідації відповідної громадської думки й навіть позбавлена можливостей її впроваджувати в діяльність МОН, розробляючи відповідні проєкти документів, подання тощо [108]. Чинні механізми співпраці органів державної влади з ІГС, особливо в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, не дають потрібного рівня синтезу ідей і компетентностей, щоб максимально можна було консолідувати той інтелектуальний потенціал, який має суспільство.

У цьому контексті М. С. Цювк зводить роль ІГС до драйверів громадської думки шляхом надання певного рівня публічності чи навіть розголосу окремих рішень держави стосовно управління в конкретних сферах суспільного буття [242]. У такі конфігурації ІГС повинні набути необхідного обсягу повноважень, але держава протидіє цьому, оскільки в такому разі результати контрольно-наглядової діяльності отримуватимуть значно ширшого розголосу, ніж коли їх публікують на відповідних вебпорталах державних органів.

Така форма співпраці ІГС і держави формалізує принцип публічності, але позабавляє дієвості громадський контроль через відсутність механізмів зворотного зв'язку й реагування з боку суспільства на реальний стан державних справ. Саме тому ми вважаємо за потрібне розширити функціональні можливості Громадської ради таким чином:

– по-перше, доповнити частину першу Розділу III Положення пунктом 10, виклавши його в такій редакції:

«10) бере участь у здійсненні МОН контрольно-наглядових заходів, зокрема в контрольних заходах діяльності наукових установ, що входять до сфери відання МОН.»;

– по-друге, доповнити частину першу Розділу IV Положення пунктом 7, виклавши його в такій редакції:

«7) брати участь у різних формах контрольної діяльності МОН, зокрема надавати своїх представників для планових і позапланових контрольних заходів за цільовим використанням державних коштів та інших ресурсів на реалізацію наукової та науково-технічної діяльності науковими установами й іншими органами, що входять у сферу відання МОН.»

– по-третє, доповнити частину дванадцять Розділу VII Положення пунктом 12-1, виклавши його в такій редакції:

«12. Громадська рада в обов'язково формує Комітет із контролю над цільовим використанням державного фінансування на потреби освітньої та наукової сфери. Члени цього комітету повинні входити до складу контрольних комісій із перевірки діяльності підпорядкованих МОН установ, підприємств, організацій у частині перевірки цільового використання коштів на здійснення їх діяльності. Результати таких контрольних заходів виносять на обговорення Громадської ради».

Таким чином, наведені вище доповнення закріплюватимуть контрольню-наглядову діяльність Громадської ради як окремої форми ІГС та детермінуватимуть порядок її участі у відповідній діяльності держави в науковій сфері. Також ми передбачаємо важливий аспект підвищення ролі ІГС у контрольній діяльності шляхом винесення на обговорення Громадської ради її результатів. Це не проста публікація звітів чи доступ громадськості до інформації про діяльність МОН та процес державного управління у сфері науки, це своєрідна деконцентрація відповідальності за ухвалення рішень за наслідками такої контрольної діяльності. Аналізуючи у своїй сукупності функції та права Громадської ради, закріплені в Розділах III та IV Положення, ми приходимо до висновку про те, що за результатами такого обговорення Громадська рада повинна ухвалювати певні рішення, зокрема рекомендаційного характеру. Ми передбачаємо, що такими рішеннями в частині оцінювання результатів контрольню-наглядової діяльності держави у сфері науки

стануть чіткі рекомендації щодо усунення тих чи інших потенційних недоліків у системі державного управління науковою сферою, а також щодо потенційного притягнення осіб, винних у нецільовому використанні державних ресурсів на здійснення наукової діяльності, до відповідальності. У цьому як раз і буде реалізована основа місія Громадської ради, яка закладена сучасним вітчизняним законодавством, — протидіяти корупційним проявам і неефективному використанню державних ресурсів, які за своєю сутністю є суспільними ресурсами.

Другим напрямом підвищення ролі ІГС у контрольно-наглядовій діяльності держави у сфері науки цілком логічним ми вбачаємо створення відповідних громадських рад при НАНУ та національних галузевих академіях наук. Проте, на відміну від Громадської ради при МОН України, такі ради мають орієнтувати свою діяльність на три головних аспекти:

- контроль над цільовим використанням державного та приватного фінансування наукової діяльності, наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт, які здійснюють не лише в академіях наук, а й в установах, що входять до сфери їх відання;

- контроль над тими дослідженнями, які держава залічує до пріоритетних, що мають надзвичайний суспільний інтерес або являють цінність для сфери національної безпеки, така діяльність має чітко регламентуватись, оскільки частково вона має бути захищена правовим режимом державної таємниці;

- контроль і координація співпраці та взаємодії між приватним сектором і відповідними академіями наук у частині консолідації зусиль, спрямованих на отримання проривних наукових результатів.

Таким чином, громадські ради при НАНУ та національних галузевих академіях наук стануть тим необхідним драйвером кооперацій між приватним сектором (бізнесом), державою та науковою спільнотою, що укладатиметься в концепцію «потрійної спіралі». Держава позбавлятиметься домінантної ролі, а саму взаємодію координуватимуть громадські ради, які залучатимуть до свого складу представників

бізнесу, але тільки на правах дорадчого голосу та без реальних управлінських повноважень. Цінність такого залучення полягатиме в доступі цих представників до контролю над діяльністю наукових установ у тій частині, що здійснюється на засадах державно-приватного партнерства або на засадах спільного інвестування наукових досліджень. Представники бізнесу отримуватимуть необхідну інформацію, а управлінські рішення щодо скорочення чи продовження інвестування ухвалюватимуть на власному рівні ринкових суб'єктів.

Цінність функціонування таких громадських рад, і особливо їх акцент на контрольно-наглядовій діяльності, пояснюється тим, що ми свідомо концентруємо увагу ІГС на тих питаннях, що мають найбільший суспільний резонанс і формують суспільний запит раціонального використання державних ресурсів для інтересів власне самого суспільства. НАНУ та національні галузеві академії наук мають надзвичайно обмежений доступ до управління державними справами, а тому громадські ради, створені при них, не повинні концентрувати свою увагу на такому доступі, натомість зосереджуючись на реалізації громадського контролю в тій сфері, яка до сьогодні була фактично недоступною суспільству.

Відсутність таких громадських рад не означає, що держава намагається обмежити доступ громадськості, а тільки те, що неефективно реалізується політика у сфері ІГС, як власне і самими ІГС не достатньою мірою використовується їх функціональний потенціал. Таким чином, констатуємо, що формування громадських рад при НАНУ та національних галузевих академіях наук дасть змогу не лише залучати громадськість до контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки, а й стане тим необхідним провайдером реалізації концепції «потрійної спіралі», що поєднуватиме бізнес, науку та державу.

Таке поєднання розширюватиме науковий потенціал держави та скорочуватиме обсяг витрат із Державного бюджету на наукову сферу, що дасть змогу в умовах воєнного стану перерозподіляти обмежені державні ресурси за більш пріоритетними напрямками.

Щодо організаційно-правового регулювання питання функціонування таких рад, то нам видається найефективнішим створення їх відповідним наказом самого МОН України, у якому буде закріплено «Типове положення про Громадську раду при Національній академії наук України та національних галузевих академіях наук». За своєю структурою доцільно, щоб таке положення було тотожним до Положення, затвердженого наказом МОН України від 25.05.2021 № 572, але з функціоналом, спрямованим переважно на здійснення контрольної-наглядової діяльності. Доцільно лишити участь такої ради в процесі ухвалення рішень відповідними академіями наук щодо визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень, а також розширити участь членів громадських рад у пошуку моделей взаємодії з приватним сектором.

Доцільно також закріпити на рівні вказаного положення обов'язковість координації зусиль таких громадських рад і наукових рад академій наук. Для цього беззаперечним є підвищений рівень вимог до членів таких громадських рад, але недоцільно також надмірно концентрувати тільки наукові кадри в них. Ураховуючи їх роль і потенціал, який вони здатні реалізовувати, треба активно залучати до їх складу ефективних управлінців і представників бізнес-структур, створюючи для цього у складі таких рад окремий комітет, який би вів пошук ефективних форм взаємодії держави, наукової спільноти та бізнесу, зокрема шляхом формування новітніх моделей залучення та перерозподілення інвестиційних ресурсів. Окремим напрямом його діяльності має стати також пошук ефективних форм розподілення наукових результатів і капіталізації інноваційних рішень та відповідних продуктів в інтересах усіх учасників «потрійної спіралі».

4.4. Вплив результатів контрольної-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність

Контрольно-наглядова діяльність як різновид управлінської діяльності, особливо якщо вона є елементом здійснення владно-управлінського впливу з боку держави на об'єкт управління, обов'язково повинна мати певну цінність і

релевантність результатів її реалізації. Контроль заради контролю уявляється певною фікцією, а його здійснення тільки заради підтримання управлінського авторитету суб'єкта контролю є не лише не ефективним, а й навіть недоцільним і згубним для цілей державного регулювання, особливо у сфері науки. Традиційна практика контрольної діяльності з боку суб'єкта такого контролю найчастіше виражається не в отриманні реальних результатів про стан функціонування об'єкта контролю, а в отриманні тієї інформації, що, на думку посадових осіб органу, який перевіряють, одночасно і відповідатиме інтересам суб'єкта контролю, і не тягнутиме негативних наслідків. На жаль, таку реальність треба визнати, щоб коректно протидіяти хибному шляху розвитку системи державного регулювання в усіх без винятку сферах суспільного буття, зокрема і в науковій.

Контрольно-наглядова діяльність у всіх формах і способах, у яких її здійснюють, у сфері науки традиційно має на меті встановлення відповідності розвитку такої сфери й окремих наукових установ визначеним державою напрямом розвитку науки й техніки як сфери суспільного буття. Це, так би мовити, філософський зріз контрольної-наглядової діяльності, її місія та значення для цілей державного регулювання в науковій сфері. Натомість цілі її здійснення є більш утилітарними й найчастіше стосуються контролю за використанням з боку наукових установ та інших суб'єктів такої діяльності державних ресурсів, що, правда, головним чином фінансових і матеріально-технічних. Це є традиційним у системі державного регулювання й відповідає чинній в Україні парадигмі організації владно-управлінських відносин. З тим слід урахувати той факт, що контрольна-наглядова діяльність держави у сфері науки не має того необхідного рівня забезпечення імперативними механізмами й інструментами владно-розпорядчого впливу, який є традиційним для більшості інших сфер суспільного буття.

У сфері науки контроль із боку держави стосується переважно діяльності НАНУ, національних галузевих академій наук, наукових установ державної й комунальної форми власності, а також реалізації наукових досліджень, що фінансуються за кошти Державного бюджету України. Тобто весь контроль зводиться практично до визначення законності й правомірності використання державних ресурсів у науковій діяльності. Це не відповідає потребам сучасного розвитку науки й техніки, особливо в контексті постійного підвищення прикладної значущості результатів наукових пошуків.

Більшість економічно розвинених країн орієнтують власну систему народного господарства так, щоб постійно підвищувати наукомісткість й інноваційність виробництва, а отже, збільшувати конкурентоздатність власної продукції. Для України така тенденція є лише метою, яка наразі досягається не в усіх галузях науки й економіки. Проте, на наше глибоке переконання, контрольно-наглядова діяльність держави в науковій сфері має сприяти розвитку цього тренду – постійного впровадження результатів економічної діяльності в економічну сферу з метою підвищення рівня її конкурентоздатності. Дещо спростивши мету, можна визначити як один із результатів контрольно-наглядової діяльності сприяння в підвищенні рівня конкурентоздатності вітчизняної науки. Для цього не потрібен тісний зв'язок з економічним сектором, хоча він беззаперечно є бажаним й актуальним, а тому підвищення конкретного рівня вітчизняної науки може характеризуватись, зокрема, високими досягненнями в тих чи інших її сферах, які отримують світове визнання й широке застосування в різних сферах суспільного буття.

З огляду на це ми повинні виокремити низку напрямів утилітарного застосування результатів контрольно-наглядової діяльності у сфері науки для підвищення рівня її конкурентоздатності:

– організаційно-правовий – передбачає внесення змін і доповнень у нормативно-правове регулювання наукової діяльності за результатами контрольної

діяльності з боку держави. Ідеться про виправлення недоліків чи прогалин правового регулювання окремих аспектів наукової діяльності за участі наукових установ та інших суб'єктів;

– організаційно-установчий – передбачає внесення коректив та удосконалення окремих елементів підсистем організаційного, інституційного та функціонального забезпечення наукової діяльності. Зокрема, це стосується реорганізації системи державного управління діяльності наукових установ, створення нових чи ліквідація або інший спосіб реорганізація їх чинної мережі та зміна підпорядкування за потреби. Це також стосується і розподілення та використання державних фінансових, матеріально-технічних й інших ресурсів для здійснення наукової діяльності;

– кадрового забезпечення – стосується ухвалення управлінських рішень щодо конкретних посадових осіб за результатами контролю над їх діяльністю та виконанням покладених на них функцій держави в науковій сфері. У першу чергу, але не виключно, йдеться про створення або ліквідацію державних посад, а також призначення, звільнення чи інші форми ротації управлінських кадрів у системі державних наукових установ;

– стимуляційний – передбачає глибокий системний аналіз результатів контрольної-наглядової діяльності держави у сфері науки з метою розроблення програм стимулювання й заохочення наукових кадрів і пошуку додаткових джерел для фінансування найактуальніших та найбільш запитуваних видів наукової діяльності. За результатами проведеного контролю держава повинна ухвалювати рішення щодо вибору найбільш пріоритетних напрямів наукової діяльності з урахуванням реального стану їх розвитку й матеріально-технічного та кадрового забезпечення.

Кожен із наведених напрямів відповідає загальним потребам розвитку наукової сфери держави, але в кожному з них держава передбачає досягнення різних оперативних-тактичних цілей, які втілюються в окремих підсистемах забезпечення

функціонування наукових установ й інфраструктури для ведення науково-дослідної та дослідно-конструкторської діяльності. Стратегічна мета контрольно-наглядової діяльності у цьому напрямі є цілком зрозумілою – створення передумов для революційного розвитку науки й техніки в державі. Стратегічна мета досягається в комплексі за реалізації всієї сукупності владно-управлінських процедур, а не тільки контролю [26]. Проте саме контроль є тим прямим засобом організації зворотного зв'язку між суб'єктом управління – державою – та всією науковою сферою, зокрема і окремих її суб'єктів та установ. Тому існує потреба проаналізувати кожен напрям впливу результатів державного контролю в науковій сфері на рівень її конкурентних переваг.

Перший напрям – організаційно-правовий: передбачає отримання результатів від контрольно-наглядової діяльності держави, які дали б відповідь щодо законодавчих перешкод або недоліків правового регулювання відносин у науковій сфері. Йдеться не про аналіз законодавства у сфері науки, а про те, як від цього законодавства залежить ефективність діяльності наукових установ, НАНУ, національних галузевих академій наук та будь-яких інших суб'єктів наукової діяльності й навіть окремих науковців. Це стосується також і питання регулювання матеріально-технічного, фінансового, кадрового та іншого забезпечення наукової діяльності, яке до державних наукових установ здійснюється тільки у спосіб, передбачений законодавством.

Механізм впливу результатів контрольно-наглядової діяльності у цьому напрямі можна структурно звести до такого алгоритму:

- аналіз управлінських рішень у частині організації та забезпечення діяльності наукових установ; аналіз форм взаємодії різних суб'єктів наукової сфери в реалізації наукової діяльності, зокрема й органів регулювання у цій сфері;

- визначення рівня ефективності діяльності наукових установ і досягнення ними відповідних цілей з урахуванням законодавчо визначених процедур і меж регулювання їх діяльності;

– установлення ступеня залежності рівня ефективності наукової діяльності окремо від управлінських рішень й окремо з погляду повноти правового забезпечення можливостей для здійснення такої діяльності.

На практиці нам уявляється, що цей механізм не можуть реалізовувати окремі посадові особи. Він передбачає системність підходу й ґрунтовність експертного забезпечення його реалізації. Мається на увазі широке застосування методів експертного аналізу, зокрема: експертних оцінок, методу Delphi, методу правового моделювання. З тим сам контроль здійснюється шляхом зібрання інформації про діяльність об'єкта контролю й досягнуті ним результати [43]. Це перший етап, який є процесом накопичення інформації. Її аналіз тільки продемонструє стан досягнення об'єктом контролю заданих цілей, зокрема і цілей наукової діяльності в контексті здобутих наукових результатів. Натомість, щоб справді впливати на підвищення рівня конкурентоспроможності наукової сфери держави загалом, до цього аналізу потрібно додати потужний експертно-аналітичний інструмент, результатом застосування якого стане певна матриця відповідності й достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери загалом і наукових установ зокрема. Спрощений приклад такої матриці наведено нижче (рис. 4.2).

Ця матриця формується шляхом визначення по горизонтальні предметних питань, що підлягають контролю; по вертикалі – тих інструментів правового регулювання, які закріплено в законодавстві. Оцінювання відбувається щодо кожної предметної сфери й кожного окремого засобу її регулювання за двома аспектами:

– шляхом визначення повноти засобів правового регулювання, щоб об'єкт контролю в конкретній предметній сфері відповідав визначеним цілям розвитку;

– шляхом установлення можливості ухвалити ефективніше чи більш повноцінне управлінське рішення в межах чинного правового регулювання.

| Об'єкт контролю | | | Предметні сфери об'єкта контролю | | | | |
|--|--|-----------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | | | цілі наукової діяльності | фінансове забезпечення | ... | ... | забезпечення науковими кадрами |
| Правове регулювання | | | | | | | |
| Механізми правового регулювання закріплено в законодавстві | щодо цілей наукової діяльності | <i>фактичний стан</i> | досягнуто | ... | ... | ... | ... |
| | | <i>результат</i> | достатньо | ... | ... | ... | ... |
| | регулювання фінансового забезпечення | <i>фактичний стан</i> | ... | не досягнуто | ... | ... | ... |
| | | <i>результат</i> | ... | достатньо | рішення щодо об'єкта | ... | ... |
| | ... | <i>фактичний стан</i> | ... | ... | досягнуто максимально можливих | ... | ... |
| | | <i>результат</i> | ... | ... | недостатньо | рішення щодо регулювання | ... |
| | ... | <i>фактичний стан</i> | ... | ... | ... | ... | ... |
| | | <i>результат</i> | ... | ... | ... | ... | ... |
| | Питання, пов'язані з науковими кадрами | <i>фактичний стан</i> | ... | ... | ... | ... | недостатньо |
| | | <i>результат</i> | ... | ... | ... | ... | перегляд політики |

Рис. 4.2. Матриця відповідності й достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери

Якщо в обох випадках результати будуть негативними, то це свідчатиме про повну невідповідність засобів правового регулювання потребам розвитку наукової сфери чи наукової установи. А отже, існує потреба у повному перегляді законодавчого забезпечення регулювання конкретної предметної сфери. Якщо результати будуть незадовільними тільки в частині горизонтального аналізу, то тоді ухвалюється управлінське рішення щодо конкретного об'єкта контролю. Якщо ж негативними будуть результати за вертикальним аналізом, тоді існує потреба в пошуку ефективніших механізмів правового регулювання.

Таким чином, за результатами заповнення такої матриці визначають напрями та межі ухвалення відповідних управлінських рішень або щодо системи правового регулювання загалом, або щодо конкретного об'єкта контролю. Слід додати також

кілька зауважень до способу проведення відповідних контрольно-наглядових засобів, оцінювання їх результатів і форми, у якій їх проведення є найдоцільнішим.

Спершу слід розпочати з форми, оскільки вона є визначальною. На наше переконання утилітарність і релевантність результатів такого контролю матиме найвищу ефективність, якщо його буде проведено у формі парламентських слухань або шляхом всебічного відомчого звітного контролю за результатами діяльності відповідного суб'єкта наукової сфери, що проводять МОН України, НАНУ чи відповідна національна галузева академія наук України [27]. Такий контроль має відбуватися за участі експертного середовища, а оцінювання та визначення відповідності правового регулювання потребам розвитку наукової сфери і, навпаки – за достатності сучасних механізмів і форм правового регулювання наукової діяльності для цілей розвитку науки й техніки загалом, або діяльності окремої наукової установи.

І форма проведення, і залучення експертного середовища, і сама аналітична процедура визначатимуть найвищий рівень утилітарності такої контрольної діяльності, оскільки за її результатами будуть розроблені пропозиції щодо змін законодавства. До того ж такі зміни можуть стосуватись і безпосереднього внесення змін не тільки в галузеве законодавство, яке регулює діяльність у науковій сфері (за умови проведення парламентського контролю), і в розробки напрямів удосконалення галузевого законодавства та окремих положень нормативно-правових актів прийнятих суб'єктами державного управління, на які покладається реалізація державної політики в науковій і науково-технічній сфері (контрольно-наглядові заходи МОН, НАНУ тощо).

Розглядаючи наступний напрям застосування результатів контрольно-наглядової діяльності у сфері науки для підвищення рівня її конкурентоздатності – організаційно-установчий – в першу чергу треба звернути увагу на результат перевірки діяльності наукових установ. Цей напрям загалом стосується оптимізації складу та структури наукових установ, науково-технічної інфраструктури, системи

державних інституцій у сфері регулювання й забезпечення наукової діяльності (НАНУ, національних галузевих академій наук тощо). Тому, на відміну від попереднього організаційно-правового напрямку, результатами контрольно-наглядової діяльності для організаційно-установчих цілей мають користуватися тільки центральні виконавчі органи влади, на які покладено функції з реалізації державної наукової та науково-технічної політики. На сьогодні таким суб'єктом є МОН України, що означає таке:

– по-перше, повинні використовуватись результати контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється щодо наукових установ безпосередніх органів управління, а отже: самим МОН України, НАНУ та національними галузевими академіями наук. Усі інші суб'єкти державного контролю не мають потрібного рівня методичного та функціонального забезпечення для його здійснення, щоб визначити рівень ефективності ведення наукової діяльності відповідними об'єктами контролю, а також висновків щодо достатності науково-технічної інфраструктури в державі;

– по-друге, найефективнішими формами контрольної діяльності в аналізованому контексті є: планові виїзні комплексні перевірки; внутрішній аудит; аудит ефективності. За результатами проведення саме цих заходів установлюватимуть найбільш релевантні результати й відбуватиметься комплексний аналіз показників діяльності наукових установ за всіма напрямками їх функціонування.

Важливо зауважити на тому, що основний масив отриманої інформації за результатами контрольно-наглядової діяльності потребуватиме додаткового експертно-аналітичного опрацювання в контексті визначення тих наукових установ, діяльність яких має найменший рівень ефективності, а їх утримання тільки обтяжує державу. У цьому аспекті підвищення конкурентоздатності наукової сфери досягатиметься шляхом оптимізації ресурсного забезпечення та раціоналізації витрат на утримання окремих наукових установ. Також ухвалені рішення за

результатами таких перевірок можуть стосуватись консолідації наукового персоналу навколо конкретної наукової установи.

Зі свого боку зауважимо, що ухвалювати відповідні організаційно-установчі рішення має або МОН України, або інші державні інституції, до підпорядкування та відання яких віднесено наукові установи, діяльність яких перевірялась.

Щодо самої процедури отримання результатів контрольної-наглядової діяльності у цьому напрямі, то ми пропонуємо запровадити синтетичне експертне оцінювання. Так, саме опитування експертів здійснюється за допомогою анкет. Анкети відповідають двом напрямам контролю:

- визначенню утилітарності отриманих наукових результатів у конкретній науковій установі чи їх системі, наукомісткості таких результатів, їх інноваційному потенціалу та прогнозованій соціально-економічній цінності;

- визначенню достатності та раціональності використання державних ресурсів на досягнення таких результатів, зокрема на фінансування відповідних наукових установ.

Отже, в анкеті пропонується дати кількісну оцінку кожному чиннику за кожним напрямом (за шкалою оцінювання від -5 до $+5$), які входять до завдання прогнозування. Для визначення утилітарності та ефективності досягнутих наукових результатів, а отже, ефективності функціонування наукових установ позначимо ці фактори $X_1, X_2, X_i \dots X_n$. Для визначення раціональності використання ресурсного забезпечення позначимо фактори так: $Y_1, Y_2, \dots Y_i, \dots Y_n$. Кожний із цих факторів X_i чи Y_i може мати як якісну визначеність (стосується результатів наукових досліджень), так і кількісний вираз (стосується обсягу ресурсного забезпечення на утримання наукових установ і здійснення наукових досліджень). В обох випадках експерт зобов'язаний дати одну кількісну оцінку. Для факторів якісної визначеності така оцінка має характер кількісного порівняння важливості цих факторів, яка являє собою ранг або бал певної шкали. Для факторів кількісної визначеності оцінка дається числом, що відповідає запропонованому значенню цього параметра.

Далі відбувається обробка результатів експертного опитування. Ми пропонуємо застосувати показник середнього значення експертних оцінок або точковий прогноз, який дозволить визначити координати окремо для шкали X , окремо для шкали Y , що дасть змогу визначити місце цієї точки в системі координат, за допомогою якої й відбудеться визначення того рішення (у вигляді стратегії). Координати такої точки $M(x, y)$ відповідатимуть співвідношенню ефективності використання ресурсів отриманим науковим результатам (рис. 4.3).

Тобто, кожен із m експертів, які беруть участь у контрольно-наглядових заходах, методом опитування дає на запитання анкети одне значення C_{ij} (i — номер експерта) параметра j за критерієм утилітарності отриманих наукових результатів, і одне значення D_{ij} (i — номер експерта) параметра j , за критерієм достатності й раціональності використання державних ресурсів. Тоді за результатами обробки m значень X_{ij} ; Y_{ij} може розраховуватись середнє значення експертних оцінок (точковий прогноз):

$$\bar{M}[X_j] = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m C_{ij} ; \bar{M}[Y_j] = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m D_{ij} \quad (4.1)$$

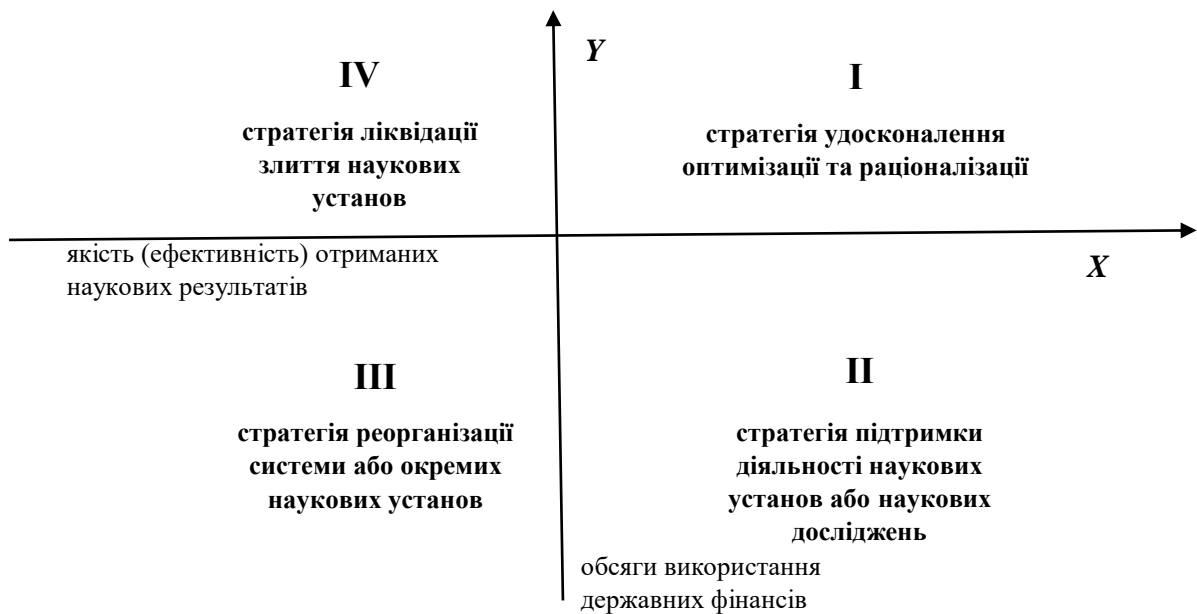


Рис. 4.3. Графік оцінювання вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольно-наглядових заходів щодо наукових установ

Таким чином, ми отримуємо точку в системі координат, яка відповідатиме одній із чотирьох стратегій:

– стратегії удосконалення оптимізації та раціоналізації – означає необхідність оптимізації (скорочення) витрат на фінансування діяльності наукової установи чи наукових досліджень. Вона відповідає ситуації, з якої досягається високий рівень утилітарності наукових результатів за високого рівня ресурсних витрат на його досягнення;

– стратегії підтримання діяльності наукових установ або наукових досліджень – найоптимальніша стратегія, оскільки означає досягнення максимального рівня співвідношення високого результату від наукових досліджень із помірним їх фінансуванням;

– стратегії реорганізації – означає необхідність вжиття управлінських рішень з метою підвищення наукового потенціалу таких установ за умови збереження відповідного помірного рівня витрати державних ресурсів;

– стратегії ліквідації злиття наукових установ – вимагає кардинальних організаційно-установчих рішень, оскільки за мінімальних результатів наукових досліджень відбувається надмірна витрата державних ресурсів на утримання відповідної наукової установи. Ця стратегія є обов'язковою для застосування, що відповідає інтересам збереження державних ресурсів та економічної доцільності їх витрат.

Користуючись відповідним результатом контрольних дій, суб'єкт контролю отримує можливість вибору з набору управлінських альтернатив, сформованих тільки на підставі самих отриманих результатів без їх подальшої інтерпретації.

Щодо кадрового напрямку використання результатів проведення державного контролю в науковій сфері, то тут слід наголосити на ухваленні кадрових рішень щодо звільнення, заміщення, ротації тощо переважно керівних кадрів у наукових установах, в НАНУ чи національних галузевих академіях наук. Такі рішення ухвалюють переважно за результатами перевірки ефективності управлінської

діяльності й можуть мати характер або спонукальний і стимуляційний, або санаційний. Беззаперечно тут слід сказати про вплив корупційних схем на рівень конкретних переваг наукової сфери держави.

Акцент державного контролю зосереджується на ефективності ухвалених рішень щодо використання та перерозподілення фінансових й інших матеріально-технічних ресурсів упродовж здійснення діяльності відповідною науковою установою. На жаль, сучасний тренд у цій сфері демонструє стійку тенденцію до застосування заходів юридичної відповідальності за порушення управлінської дисципліни та перевищення службових повноважень відповідними посадовими особами наукових установ. Усунення таких осіб особливо з керівних посад уже відкриває відповідний потенціал для підвищення ефективності діяльності наукових установ і досягнення ними якісних показників наукового розвитку.

Для отримання найбільш релевантних даних у цьому напрямі доцільно застосовувати комплексні форми контролю, за яких насамперед визначатимуться ефективність управлінських рішень, відповідність їх вимогам чинного законодавства та їх варіативність. Кадрові питання є найскладнішими, оскільки завжди містять так званий чинник міжособистісних зв'язків. У цьому контексті треба враховувати думку Громадської ради, особливо якщо ухвалюється рішення щодо керівника високого рівня чи посадовця з вагомим науковим статусом. Однією з проблем розвитку державного управління у сфері науки є радянська доктрина призначення управлінців із наукових співробітників, що майже завжди не є ефективним рішенням через різність розумових потенціалів і компетентностей для здійснення цих видів діяльності. Тому останнім часом усе частіше призначають професійних менеджерів й управлінців на керівні посади навіть у наукові установи, профіль яких не відповідає освіті його керівника.

Розглядаючи наступний напрям застосування результатів контрольної-наглядової діяльності у сфері науки – стимуляційний – слід звернути увагу на ту обставину, що тут не існує готових сценаріїв чи алгоритмів діяльності. Основна

цінність цього напряму в тому, що після отримання результатів контролю розкриваються основні недоліки, слабкі місця чи навіть прогалини правового регулювання діяльності наукових установи чи функціонування будь-якого структурного елемента аналізованої сфери. Суб'єкт контролю повинен самостійно визначити подальші напрями розвитку відповідного об'єкта, оскільки інформативність результатів контролю демонструватиме недоліки сучасного стану, але які були накопичені внаслідок постійного ухвалення неефективних управлінських рішень.

Тому, оцінюючи такі результати, суб'єкт контролю повинен ухвалити рішення щодо стимулювання діяльності об'єкта контролю чи окремого сектору сфери науки. Стимулювання може проявлятися як у збільшенні обсягів державного фінансування, так і в запровадженні окремих нових методик і моделей управління. Однак на наше переконання найдієвішим засобом стимулювання є розробка та запровадження програмного документа розвитку об'єкта керування, у якому визначатимуться основні його недоліки, виявлені впродовж контрольно-наглядової діяльності, а також заходи державного впливу. Стимул не завжди повинен ототожнюватися з пільгами, інвестиціями чи іншими преференціями. Як стимул можуть бути й нові форми функціонування тих чи інших суб'єктів наукової та науково-технічної сфери, які здатні розкрити й максимізувати їх додатковий потенціал. Це означає, що ухвалення таких програмних документів має відбуватись шляхом їх затвердження у формі наказу МОН, НАНУ чи національної галузевої академії наук із визначенням тих стимулів, реалізація яких покликана усунути недоліки відповідного суб'єкта.

З погляду наукової діяльності як стимули крім суто фінансових: пільгове оподаткування, додаткове державне чи приватне фінансування досліджень, стимулювання інвестиційної привабливості наукових результатів – держава може застосувати стимули суто науково орієнтовані, які стосуються окремих науковців і їх діяльності. Такі стимули завжди мають персональний характер, хоча і можуть визначатись у вигляді грантових програм, стипендій тощо. Вони мають характер

змагальності, що означає виявлення найкращого з науковців за певним переліком критерій. Це передбачає стимулювання їх наукової діяльності й високих результатів у наукових пошуках. Тому ми пропонуємо розробити й затвердити на рівні МОН низку річних грантів, стипендій і додаткових номінацій та наукових конкурсів, участь у яких і здобуття високих місць гармануватиме успішність практичної реалізації наукових результатів таких осіб.

Стипендіальні програми, програми стажування й обміну науковими кадрами також є ефективним засобом стимулювання, але ми повинні застерегти на тому, що, наприклад, обмін науковими кадрами чи стажування за кордоном має потенційні ризики відтоку мізків. Тому кожен такий стимуляційний захід і повинен закріплюватись у відповідному нормативно-правовому акті, який визначатиме не лише умови отримання відповідних преференцій, а й установлюватиме комплекс взаємних прав та обов'язків між державою й отримувачем відповідних стимулів.

Висновки до розділу 4

За результатами дослідження інституційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері науки доцільно зробити низку висновків.

1. Запропоновано побудову системи державних органів, що забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, обґрунтовано необхідність її формування з двох підсистем: реалізації державного фінансового контролю в реалізації державної політики у сфері науки; реалізація контрольно-наглядової діяльності в частині досягнення цілей державної політики у сфері науки.

2. Обґрунтовано необхідність запровадити ліцензування видів наукової та науково-технічної діяльності, що здійснюється в наукових установах, зокрема системи НАНУ та галузевих академій наук у таких сферах науки й техніки: хімічні та біохімічні дослідження етилових, водневих та етанолових речовин, біоетанолу та біопалива; фізико-технологічні дослідження в галузі ядерної, термоядерної, зеленої енергетики; дослідження в галузі криптографічного захисту інформації, виробництва

засобів зняття інформації, зокрема дистанційних; медицина та фармакологія, які пов'язані з пошуком лікарських препаратів, зокрема вакцин для боротьби з інфекційними та вірусними хворобами; дослідження, пов'язані з пошуком і вдосконаленням видів зброї, озброєння та вогневого ураження; хімічні дослідження, пов'язані з використанням або створенням вибухонебезпечних, високотоксичних речовин; створення засобів розвідки. Для легітимізації процедури ліцензування окремих видів науково діяльності пропонується доповнити Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» статтею 67 «Ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності». Установлено необхідність упровадження механізму реалізації контрольної діяльності держави в тих сферах наукової та науково-технічної діяльності, які мають або підвищену суспільну значущість та інтерес з боку захисту інтересів держави й національної безпеки, або досягнення певних наукових результатів, у яких потенційно може мати ризики для суспільства.

3. Взаємодія держави, представників недержавного сектору та ІГС у контрольно-наглядовій діяльності у сфері науки визначається такими ознаками: контроль здійснюється щодо суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності державної та комунальної форми власності; контроль реалізується тільки у взаємодії з представниками держави; будь-які контрольно-наглядові заходи мають бути чітко регламентовані, а обсяг повноважень представників ІГС та інших суб'єктів приватного сектору – закріплено на законодавчому рівні; залучення сторонніх інституцій чи осіб, окрім державних контрольних органів, до реалізації контролю в науковій сфері допускається тільки щодо питань, пов'язаних із використанням ресурсів для забезпечення функціонування наукових установ, а також щодо перевірки стану безпеки й відсутності шкоди впродовж наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт. Доведено необхідність розширення функціональні можливості Громадської ради при МОН та створення таких рад при НАНУН та національних галузевих академіях наук.

4. Вплив результатів контрольно-наглядової діяльності у сфері науки на її конкурентоздатність відбувається за такими напрямками: організаційно-правовий – передбачає внесення змін і доповнень у нормативно-правове регулювання наукової діяльності за результатами контрольної діяльності з боку держави; організаційно-установчий – передбачає внесення корегувань й удосконалення окремих елементів підсистем організаційного, інституційного та функціонального забезпечення наукової діяльності; кадрового забезпечення – стосується ухвалення управлінських рішень щодо конкретних посадових осіб за результатами контролю над їх діяльністю та виконанням покладених на них функцій держави в науковій сфері; стимуляційний – передбачає глибокий системний аналіз результатів контрольно-наглядової діяльності держави у сфері науки з метою розробки програм стимулювання та заохочення наукових кадрів і пошуку додаткових джерел для фінансування найактуальніших і найбільш запитуваних видів наукової діяльності. Розроблено матрицю відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери. Запропоновано використовувати графік оцінювання вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольно-наглядових заходів щодо наукових установ, який дозволить обрати одну з чотирьох стратегій щодо наукової установи: стратегія удосконалення оптимізації та раціоналізації; стратегія підтримки діяльності наукових установ або наукових досліджень; стратегія реорганізації; стратегія ліквідації злиття наукових установ.

РОЗДІЛ 5.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ В СФЕРІ НАУКИ

5.1. Закордонний досвід реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки

Сучасний стан ефективності розвитку науки в більшості закордонних держав характеризується рівнем інклюзивності з боку населення (як носія інтелектуального, людського та соціального капіталу) та громадянського суспільства, інститути якого забезпечують максимальний рівень транспарентності в науково-технічній сфері щодо використання фінансових та інших державних ресурсів. Закордонні держави, переважно ті, у яких панує ліберально-демократична ідеологія, є надзвичайно успішними в усіх наукових компонентах саме завдяки тому, що створюються прозорі та зрозумілі механізми державного регулювання, державного замовлення, а також впроваджується багаторівнева система стимулів для наукових досліджень. Попри те в більшості країн відсутні жорсткі державні обмеження на реалізацію наукових досліджень, а також шаблони, за якими здійснюється публічне адміністрування аналізованої сфери.

Що ж стосується здійснення саме контрольно-наглядової діяльності у сфері науки в закордонних країнах, то ця проблематика є взагалі поза увагою вітчизняної наукової спільноти, як і закордонних фахівців. Одне-єдине питання, що справді стоїть мейнстримом і набуло актуальності, стосується двох питань: реалізація державного керування фінансуванням науки та використанням результатів наукових досліджень, які являють суспільний інтерес, а отже, є сферою відповідальності уряду як втілення його гарантій забезпечення сталого розвитку й добробуту нації.

Саме тому з метою розкриття потенціалу контрольно-наглядової функції держави у сфері науки та задля пошуку ефективних механізмів її реалізації у

вітчизняній практиці ми провели системний ґрунтовний аналіз практичного втілення контрольної діяльності структур та інституцій, на які держава покладає відповідальність за реалізацію відповідної політики у сфері саме науки. Цей аналіз стосувався всіх країн – членів ЄС, Великої Британії, Канади, США та Японії. Алгоритм цього аналізу представлено такою послідовністю аналітичних заходів:

- по-перше, виявлено кожний орган у наведених країнах, який реалізує державну політику у сфері науки, та рівень його підпорядкування у разі наявності такого;

- по-друге, проведено аналіз організаційної структури кожного з наведених структур й інституцій на виявлення підсистеми забезпечення саме контрольної-наглядової діяльності у сфері наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт;

- по-третє, досліджено за наявності окремо виділеного нормативно-правового акта, на підставі якого або яким окреслено повноваження зазначеної підсистеми контролю;

- по-четверте, визначено обсяг повноважень і функціональне спрямування діяльності відповідної контрольної-наглядової інституції.

Фактично за результатами такого аналізу було отримано низку суперечливих результатів, оскільки в деяких державах відсутні органи саме державного рівня, які б взагалі провадили політику у сфері науки (Норвегія, Японія). Регулювання наукової та науково-технічної діяльності тут здійснюють неурядові організації у статусі агенцій, які фінансуються за спеціальною формулою з мінімальним використанням державних ресурсів, але в обох випадках такі інституції звітують перед національними урядами. Це пов'язано з історичними особливостями існування наукових структур за вітчизняною аналогією НАНУ, які були створені та фінансувались тільки за кошти монарших сімей.

Натомість у більшості інших країн проведений аналіз дав змогу виявити низку спільних трендів і тенденцій у реалізації контрольно-наглядової діяльності, які доцільно узагальнити таким чином (табл. 5.1.).

Таблиця 5.1.

Спільні риси в реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері науки, притаманні переважній більшості країн, які аналізували

| Критерій | Зміст |
|--|--|
| Статус інституції, відповідальної за контроль у сфері науки та її місце в системі державних інституцій | Є структурним підрозділом центрального органу виконавчої влади, на який покладено функцію з реалізації державної політики у сфері науки або регулювання суспільних відносин у науково-технічній сфері, або структурним підрозділом відповідної агенції, підпорядкованої такому органу |
| Форма діяльності | Заходи контролю мають термінальний характер, а звітування за результатами відбувається в режимі квартального звіту діяльності відповідної інституції, до складу якої входить орган контролю |
| Предмет контролю | – Цільове використання державних коштів та інших ресурсів на наукові дослідження або виконання державних замовлень на відповідні наукові пошуки; – Дотримання законодавства у сфері реєстрації, трансферу технологій і забезпечення авторського права на результати наукових досліджень |
| Об'єкт контролю | Сукупність урядових і неурядових організацій, інстанцій, установ тощо, які провадять наукові дослідження з використанням державних ресурсів |

Загалом така ситуація, що описана в табл. 5.1, є традиційною для більшості країн, однак існують і певні особливості, продиктовані головним чином значенням науково-технічної сфери для розвитку країни та формування її конкурентних переваг. Тут слід наголосити на особливостях, пов'язаних із функціонуванням аналізованої системи у США. Так, у США реалізацію державної політики у сфері науки покладено на Федеральний уряд в особі Міністерства освіти США, але контроль над діяльністю у сфері науки реалізується на рівні Управління з науково-технічної політики (Office of Science and Technology Policy), яке є структурним підрозділом Адміністрації Президента США й підпорядковується та звітує саме очільнику держави.

Однак головний предмет контрольно-наглядової діяльності вказаного управління є не так цільове використання державних коштів на проведення наукових досліджень, як їх охорона авторського права та захист технологій від їх поширення за межі країни, особливо у стратегічних сферах суспільного виробництва та економіки держави. Тут ідеться про контроль над недопущенням промислового шпionажу, викраденням стратегічних результатів наукових досліджень, які мають оборонне й інше значення та дають той рівень конкурентних переваг США, які вони мають у сучасній світовій спільноті.

Як зазначає К. Євро, дослідницька цінність розуміється як відповідність наукових зусиль найвищим стандартам етики та відповідності очікуваним результатам. Те, як розробляють і провадять наукові дослідження, а також як наукові результати поширюють і використовують за межами наукових інституцій та дослідницьких центрів, є базовим процесом, що потребує контролю з боку держави. На другому місці за значущістю для держави є контроль над дотриманням етичних принципів наукових пошуків. Держава повинна забезпечувати поведінку з науковими знаннями як із суспільним благом, яке вільне від будь-яких наукових неправомірних дій, які б або сприяли поширенню неправдивих результатів, або викликали сумніви щодо обґрунтованості наукових результатів. Держава проваджує захист за такими випадками неправомірної поведінки, як: плагіат; фальсифікація результатів; фабрикація результатів [260].

Схожої думки дотримується і Л. Скене, вказуючи на те, що державний контроль у сфері науки головним чином має бути спрямований не на обмеження поширення результатів наукових пошуків, а на їх імплементацію з-за кордону, для чого держава повинна забезпечити безперервний обмін досвідом і можливості для науковців провадити дослідження з колегами з інших країн. Зокрема і з мотивів реалізації наукової діяльності в іншій країні, яка не була б дозволена в США через правові чи етичні обмеження [270]. Така державна політика характеризується як агресивною, з погляду отримання додаткових конкурентних переваг через трансфер

технологій за одночасного збереження власних технологій і ускладнення регуляторних процедур з їх вивезення за кордон.

В офіційному звіті Конгресу США йдеться і про те, що одним із напрямів державної політики у сфері науки має бути контроль над обміном знаннями, технологіями й інноваціями, але за умови чіткого дотримання «бюджетних обмежень» [271]. До того ж аналіз змісту цього поняття розкривається через легальні інструменти обмеження свободи наукової діяльності через заборону на фінансування окремих напрямів науково-технічної діяльності відповідними рішеннями Конгресу. Йдеться про фактичну заборону науковцям, які беруть участь у державних наукових програмах чи проектах, брати участь у міжнародних й інших формах обміну знаннями через пряму заборону фінансувати відповідні витрати. Самостійну ж участь у таких заходах не заборонено, але жодного обміну знаннями бути не може, оскільки тут вступає в дію вже інший обмежувальний механізм – правила нерозголошення державної або комерційної таємниці чи науково-технічної інформації. Така заборона є прямою й обов'язковою для будь-якого науковця, який здійснює будь-яку діяльність у державних наукових установах або приватних науково-дослідних центрах, які мають будь-яке відношення до використання державних ресурсів на відповідні наукові дослідження.

Інші дослідники звертають увагу й на таку особливість контрольно-наглядових заходів у сфері науки, яку запроваджує Міністерством освіти США, що стосуються наукової доброчесності в ухваленні урядових рішень у федеральних відомствах, включно з рекомендаціями для конкретних відомств щодо просування тих чи інших наукових досліджень і їх фінансування. Широкі повноваження в контексті фінансового контролю над такою діяльністю традиційно мають бюджетні слухання в Конгресі, які виступають ще й інструментом управлінського контролю [255, с. 27-28]. Такий інструмент, як парламентські слухання доступні й вітчизняному Парламенту, а також мають високий рівень організаційно-правового забезпечення та

регламентації, але, порівнюючи з досвідом США, – надзвичайно низьку ефективність.

Таким чином, досвід США є доволі унікальним щодо досвіду інших країн у частині реалізації контрольної функції публічного управління у сфері науки, хоча і багато в чому схожим і тотожним в інших аспектах із досвідом країн – членів ЄС [35].

Однак, аналізуючи саме його, доцільно запропонувати для імплементації у вітчизняну практику реалізації контролю у сфері науки такі три напрями:

– по-перше, зробити жорсткішим контроль над трансфертом технологій і науковим обміном, особливо в умовах протистояння агресії з боку РФ, та забезпечення національної безпеки й відновлення територіальної цілісності України. Сучасні історичні реалії свідчать про необхідність максимально реалізовувати власний науково-технічний потенціал для потреб сектору безпеки й оборони, що повинно включати комплекс заходів із запобігання витоку технологій чи випадкам промислового шпіонажу;

– по-друге, суттєво розширити практику застосування парламентських слухань як форми контролю у сфері науки, але не тільки щодо очільників МОН чи НАНУ. Доцільно запрошувати на такі слухання безпосередніх відповідальних осіб за наукові дослідження, розробки чи процеси їх ринкової капіталізації. Предметом слухань мають виступати не самі технології чи результати, що в об'єктивному розумінні становлять державну чи технологічну таємницю, а форми співпраці державних наукових і науково-дослідних установ з іншими суб'єктами відповідної сфери, а також напрями використання державних ресурсів на відповідні дослідження. У поєднанні з існуванням окремої системи контрольних-наглядових органів у сфері науки подібні слухання суттєво розширятимуть спектр отриманої інформації та забезпечуватимуть необхідну повноту й утилітарність отриманих за результатами контролю результатів;

– по-третє, доцільно запровадити державні обмеження на трансфер окремих технологій, особливо які мають військове чи оборонне походження або здатні забезпечити відповідні конкурентні переваги для держави на рівні галузей чи секторів економіки. Ідеться про те, що під час трансферу таких особливо цінних технологій відбувається штучне зниження рівня їх вартості за перенесення їх для застосування з означених сфер у сфери побутового характеру. Такі процеси є об'єктивними, але першочергове використання, патентизація та ринкова капіталізація таких технологій має відбуватись до їх трансферу саме в тій галузі чи сфері, для якої такі технології були винайдені та набули практичного застосування насамперед саме для потреб сектору безпеки й оборони або інших стратегічних галузей економіки.

Значно менше особливостей мають системи контролю у сфері науки, які реалізуються в країнах – членах ЄС та власне і на рівні самого Союзу. Традиційно основний акцент тут зосереджено на питаннях недопущення перевищення державних витрат, їх нецільове спрямування тощо. У цьому контексті привертає увагу Служба координації боротьби із шахрайством у ЄС (Anti-Fraud Coordination Service) (далі – AFCOS) та Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (далі – OLAF). Саме OLAF – це організація, яка виявляє, розслідує та припиняє шахрайства з бюджетними коштами ЄС. Співпраця з організаціями ЄС, зокрема OLAF, щодо протидії фінансовому шахрайству та зловживанням насправді є критично важливою для України, оскільки дасть змогу використовувати таким контрольним органам, як Держаудитслужба, відповідні методики та моделі виявлення й запобігання випадкам нецільового використання бюджетних ресурсів у сфері науки.

Спільна взаємодія AFCOS та OLAF в усіх сферах, де відбуваються державні витрати, здійснюється у доволі гнучкому форматі робочих груп, що є можливим шляхом застосування адаптивного підходу та гнучких моделей оцінювання ефективності витрат державних ресурсів. Посилення контролю та моніторингу за

використанням фінансових ресурсів в Україні для потреб фінансування сфери науки є важливим елементом побудови системи загальнодержавного фінансового контролю. А тому доцільно об'єднати досвід спеціалізованих контрольно-наглядових органів у частині контролю над фінансуванням сфери науки з відповідним досвідом управлінського аудиту та контролю з боку органів, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері науки.

У такий спосіб ми отримуємо певну синтезовану інституцію, наділену необхідним рівнем техніко-технологічного й інформаційно-аналітичного забезпечення в частині здійснення контрольних, наглядових і моніторингових заходів у поєднанні з відповідним рівнем розуміння практики фінансування витрат на наукову діяльність з акцентом на особливості кожного з таких напрямів, форм і моделей взаємодії держави з іншими учасниками та суб'єктами науково-технічної діяльності.

Доцільно навести позицію Е. МакДевіта стосовно того, що ефективність контрольних заходів AFCOS пояснюється тим, що під час перевірок на місці, включно з виконанням зобов'язань відповідно до Регламенту ЄС 2185/1996 щодо перевірок, примусово через відповідні органи державного управління забезпечується співпраця між національними адміністраціями, органами прокуратури, структурами OLAF та суб'єктами, відповідальними за той сектор, щодо якого здійснюються перевірки. За таких обставин інформація про порушення бюджетної дисципліни та випадки шахрайства набувають більшого рівня утилітарності через розуміння специфіки механізмів функціонування держави в окремих секторах суспільних відносин [264]. Цікаво, що Дж. Шоебьорлін зазначає на тому, що європейська практика проведення контрольно-наглядових заходів за цільовим використанням фінансових ресурсів ЄС разом із повнотою отриманих від цього результатів має найменшу ефективність саме у сфері науки, оскільки важко визначити кінцеву результативність або ефективність чи навіть утилітарність отриманих результатів від такого фінансування [268]. Однак фахівці не пропонують вирішення цієї ситуації,

хоча нам уявляється доцільним суттєво розширити кооперацію між спеціалізованими контрольними інституціями та відповідними установами й органами держави, відповідальними за впровадження державної політики у сфері науки, про що йтиметься далі.

На окрему увагу заслуговують дослідження А. Шаута та М. Луннінга, які зазначають, що основний акцент реалізації контрольної-наглядової діяльності спеціалізованих органів ЄС та країн – членів ЄС спрямовано на функціонування інституційної підсистеми державного управління, в той час, як на основну увагу потребує функціональна складова реалізації національної політики в конкретній сфері [269].

Тут слід навести позицію вже інших дослідників, зокрема Г. Герсбаха, У. Шлетера та С. Шмасманна. Вони зазначають, що фундаментальні дослідження є головним чинником тривалого процвітання держави, однак вони мають невелику комерційну цінність самі по собі, а нові знання, отримані у їх результаті, є глобальним суспільним благом. Головним мотивом національних інвестицій у фундаментальні дослідження є підтримка приватних інновацій у вітчизняній економіці. Витрати й вигоди, пов'язані з цими інвестиціями, критично залежать від інтеграції країни у світову та європейську економіку. Тому національні контрольні органи повинні оцінювати ефективність державних інвестицій у науково-технічну сферу залежно від того місця, яке посідає країни в структурі світового ринку чи торгівлі за умови реалізації власних конкурентних переваг, отриманих як результати фундаментальних досліджень [261]. Тобто науковці пропонують визначити доволі специфічний і важко оцінюваний суто в економічному вигляді критерій ефективності державного фінансування сфери науки. Проте на наше переконання такий критерій є цілком об'єктивним і може отримати значно простішого, дисперсного виразу в цілком конкретних формах чи навіть економічних моделях за умови поєднання кваліфікації професійних аудиторів із фахівцями з державного управління саме у сфері науки. Такий синтез вважаємо одним із найперспективніших

і таких, що потребує подальшого наукового дискурсу й дослідження в частині конкретизації форм, індикаторів і системи оцінювання даних, отриманих за результатом контрольних заходів.

До речі, дещо подібна модель реалізується у Франції, де провідним органом у реалізації державної політики у сфері науки та контрольної-наглядової діяльності виступає Національний центр наукових досліджень (далі – CNRS). CNRS є недержавною установою, яка реалізує державну політику у сфері науки й у цій частині є підвітною Міністерству вищої освіти та наукових досліджень. CNRS перебуває під адміністративним наглядом Міністерства вищої освіти і наукових досліджень – така форма взаємодії є унікальною та надзвичайно дієвою за таких підстав [256]:

– по-перше, очільником CNRS є представник наукової спільноти, якого призначає Рада Міністрів за поданням Міністра вищої освіти та наукових досліджень. Йому підпорядковуються одночасно і державні управлінці, що реалізують низку завдань з організаційно-правового, матеріально-технічного й інформаційно-аналітичного забезпечення CNRS, а також і науковці, які входять до відповідних наукових рад за кожним із перспективних науково-технічних напрямів;

– по-друге, адміністративний персонал тільки перевіряє, а не формує кошторис витрат на відповідні наукові дослідження чи фінансування окремих наукових програм, установ тощо. Одночасно адміністративний персонал визначає і потенційну економічну результативність таких заходів, виходячи з детального описання, якій є невіддільним елементом кожної з програм, що потребує державного фінансування;

– по-третє, якщо науково-технічна діяльність фінансується за кошти приватного сектору, то адміністративний апарат CNRS перевіряє такі дослідження на їх цінність для держави загалом, і в разі визначення їх стратегічної чи пріоритетної значущості таке фінансування заміщується на державне, а право

власності на відповідні наукові результати набуває держава через пряме оформлення патентів.

Таким чином, керування у сфері науки у Франції відбувається шляхом поєднання власне наукового середовища з фахівцями у сфері публічного управління. В контексті проведення контрольних заходів такий синтез дає чітке розуміння самого змісту й цінності конкретних видів і напрямів наукової діяльності та створює відповідне базове підґрунтя для економічного оцінювання результативності, а також доцільності державних витрат в тому обсязі, у якому їх було здійснено.

Такий досвід для України є цікавим і доцільним для імплементації особливо в частині провадження контрольної-наглядової діяльності щодо оцінювання раціональності витрат і перспективності самих напрямів наукових досліджень.

Суттєво відрізняється фінський досвід державного управління науковою галуззю, яке здійснює низка державних інституцій, де немає головного органу, а управління здійснюється за функціональним підходом. Так, Рада з науково-технологічної політики в основному відповідає за стимулювання економічного поступу через упровадження новітніх розробок у промисловість й інші галузі. Національний фонд із питань досліджень і розвитку є незалежною державною інституцією й інвестує в прогресивні науково-технологічні проєкти [130, с. 145]. До того ж обидві інституції мають і різне підпорядкування: Національний фонд із питань досліджень і розвитку підпорядковується безпосередньо Президенту Фінляндії, хоча і звітує перед Парламентом; Рада з науково-технологічної політики є інституцією, що входить до сфери підпорядкування уряду [145, с. 27-28]. Однак слід зазначити, що обидві інституції здійснюють контроль тільки щодо обсягу та напрямів фінансування державних наукових досліджень.

Натомість основний тягар відповідальності за реалізацію контрольної-наглядових функцій держави у сфері науки покладено на Агентство з фінансування технологій та інновацій (далі – Tekes), яке є фактичним розпорядником державних коштів і контролером напрямів і повноти їх використання.

TeKes – це агентство фінансування технологій та інновацій, що входить до складу Міністерства зайнятості та економіки Фінляндії і є найважливішим державним фінансовим агентством для фінансування досліджень у Фінляндії. TeKes функціонує тільки як фінансова агенція, а тому в корпоративних проєктах фінансування залучається для перетворення ідей на дослідницькій стадії на життєздатний бізнес і може поєднувати пряме безумовне фінансування з гарантованими TeKes позиками за умови економічної доцільності остаточних результатів наукових досліджень [262]. Тобто TeKes – це інституція, що здійснює адміністрування фінансових ресурсів на потреби фінансування державних досліджень у формі державного замовлення, а також приватно-державних досліджень у формі державно-приватного партнерства.

Відповідно реалізується і контроль над цими процесами, оскільки від ефективності використання державних ресурсів на фінансування наукових досліджень напряму залежить подальша доля конкретних управлінців. Іншими словами, держава створила унікальний механізм, перетворивши абсолютно приватну модель компанії з управління активами на державну фінансову агенцію, яка розпоряджається державними ресурсами в спосіб, визначений на законодавчому рівні. Ця модель є втіленням аутсорсингу у сфері фінансового управління та інвестування, де делегування стосується тільки способу та методів управління, зокрема й вибору напрямів інвестування державних коштів.

TeKes фактично надає повний набір послуг, спрямованих на сприяння інноваціям у наукову сферу, від фінансування до інтернаціоналізації й інвестиційних послуг. Однак використовуються передусім державні кошти. Ці можливості фінансування структуровано так, щоб зменшити фінансовий ризик, пов'язаний із науково-дослідною діяльністю, таким чином заохочуючи компанії інвестувати в інновації. Проте пряма зацікавленість у такій діяльності саме держави полягає в тому, що TeKes виступає одночасно й агентською установою, яка набуває частину

прав вимог рентних та інших платежів за подальше використання технологій, інновацій та інших результатів наукових пошуків, отриманих за участі держави.

Фактично Tekes не лише напряму контролює обсяги й напрями державного фінансування, а ще й здійснює нагляд за повнотою отриманих патентних, рентних тощо платежів, а також роялті чи гонорарів від подальшого використання відповідних наукових результатів будь-якими особами чи інституціями. Тобто уряд Фінляндії є вигодонабувачем (у певній частині) щодо будь-якої технології, інновації та іншого результату наукових пошуків, які були створені за участі державного фінансування. За умови функціонування такої інституції контроль цільового використання державних коштів і повноти отриманих економічних результатів перетворюється на надзвичайно ефективний та дієвий інструмент реалізації державної політики у сфері науки з відповідним рівнем практичної цінності та ринкової капіталізації.

Такий досвід для України є взірцевим, оскільки мінімізує корупційну складову та перетворює наукову сферу на конкретний ринковий сегмент із високим рівнем інвестиційного залучення й інноваційним потенціалом. За таких умов і контроль у сфері науки реалізовувати надзвичайно просто, оскільки основними показниками, індикаторами та критеріями виступатимуть суто економічні показники, традиційні для оцінювання ефективності інвестиційної діяльності.

Цікавим і в певному розумінні унікальним у частині реалізації контрольної-наглядової діяльності у сфері науки є досвід Швеції. Основний акцент тут розміщено не в площині фінансування наукових досліджень, чим напряму займається система державних аудиторських і контрольних-ревізійних органів, до того ж як на рівні національних, так і на рівні регіональних, та навіть за окремої участі агенцій, що фінансуються напряму за кошти Наукового королівського товариства.

Однак державний контроль у сфері науки у Швеції, що реалізує Шведська дослідницька рада (Vetenskapsrådet), яка є державною агенцією під керівництвом Міністерства освіти та досліджень, передбачає два основні напрями:

- контроль над упровадженням результатів наукових досліджень, які фінансуються за державні кошти, в суспільний побут і соціально-економічну сферу;
- контроль над етичною складовою наукових досліджень та результатів і обмеження щодо поширення таких результатів у приватному секторі.

Ідеться про те, що Шведська дослідницька рада (Vetenskapsrådet) є органом нагляду за використанням результатів наукових досліджень. Частково ця практика повторює практику США (в контексті недопущення поширення тих технологій, які являють стратегічну цінність для держави); частково – практику Фінляндії в контексті суспільного призначення результатів наукових досліджень [265].

Шведська модель державного управління загалом має надзвичайну суспільну орієнтацію, а тому в усіх сферах публічного адміністрування головним завданням є спрощений доступ усіх без винятку верств суспільства до технологій та інновацій. Тобто основна діяльність контрольних структур, а вони представлені головним чином Шведською дослідницькою радою та її внутрішніми управліннями, до того ж деякі з них, наприклад, внутрішнього аудиту – формує напряму Міністерство освіти та досліджень, а звітує перед парламентом та урядом. Така адаптивна система є надзвичайно ефективною в контексті нестійкого середовища, яким є наукова сфера, в контексті швидкої зміни актуальних напрямів наукових досліджень та утилітарності отримуваних результатів [34]. Саме тому адаптивність як вимога та передумова для розвитку системи контроль у сфері науки буде досліджена далі як новий підхід до організації управлінських процесів й окремих напрямів наглядової діяльності.

5.2. Трансформація інституційного забезпечення реалізації нагляду та контролю в сфері науки в Україні

Сучасний стан інституційного забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки продемонстрував наявність двох основних напрямів контролю: змістовний (стосується характеру діяльності установ у сфері науки, провадження

наукових досліджень тощо); фінансовий (здійснюється в аспекті цільового використання державних коштів на фінансування наукової сфери, їх достатності та доцільності тощо). Подібний дуальний вплив держави забезпечують відповідні органи, що перебувають у різних площинах владного відання: органів, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері науки та органів фінансового контролю. Така диференціація цілком прийнятна для будь-якої сфери державного управління, однак вона демонструє, що держава насправді найбільший інтерес вбачає у контролі саме за розподілом фінансових та інших матеріально-технічних ресурсів держави. При чому акцент на питаннях, що відносяться власне до розвитку науки майже не зосереджується, оскільки і той обсяг контрольно-наглядових функцій, яким наділені орган державної влади, відповідальні за реалізацію державної науково-технічної політики, стосується переважно законності та правомірності її реалізації.

Незважаючи на те, що ми в попередньому розділі побудували систему державних органів, які забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, її архітектура є, швидше, відображенням наявних на сьогодні у держави можливостей. Що саме стосується ефективності контролю у сфері науки, то можна стверджувати, що цей критерій навряд чи є центральним у системі індикаторів розвитку останньої. Так, справді «ефективність розвитку сфери науки» важко оцінити й важко визначити відповідну структуру контрольно-наглядової діяльності, орієнтованої саме на такий показник. Тому держава і запроваджує дуалізм із нагляду за законністю реалізації відповідної політики та цільовим використанням державних коштів на це.

Подібна ситуація ставить нас перед проблемою удосконалення системи контролю у сфері науки, оскільки це не має відбуватись заради реалізації цієї функції державних органів, а має давати розуміння наявного потенціалу, що здатен суттєво підвищити науково-технічний рівень розвитку держави. Іншими словами існує потреба запровадити такий інституційний механізм реалізації аналізованої

функції у сфері науки, який дозволить відповідати вимогам конкурентного розвитку, що даватиме змогу державі набувати ваги у світовій спільноті внаслідок інтенсифікації наукових пошуків і високої цінності отриманих від них результатів. Тут мова не тільки, і навіть не так про цільове використання державних коштів, як про перетворення сфери науки на той рушійний механізм, що здатний надати новий імпульс для розвитку всіх сфер суспільного буття.

Безумовно, для досягнення такої якості розвитку, чинна в Україні модель нагляду та контролю у сфері науки не відповідає вихідним умовам і реальним потребам, а тільки дублює класичну для будь-якої сфери державного управління систему.

Ми ж пропонуємо внести відповідні інституційні зміни, щоб нова модель реалізації контрольно-наглядових функцій держави у сфері науки відповідала таким головним вимогам:

– по-перше, інституційно контроль у сфері науки мають здійснювати не різні органи (фінансового та управлінського характеру), а їх симбіоз, тобто одна структура, до складу якої входитимуть фахівці від різних державних інституцій, зокрема і від органів, відповідальних саме за компонент науково-технічного розвитку держави. Це суттєво актуалізує отримувані під час контролю дані й даватиме змогу інтерпретувати їх не лише в контексті цільового використання коштів та відсутності корупційних ризиків, а й у контексті доцільності витрат державних ресурсів на сферу науки за відповідними напрямками вже на етапі планування;

– по-друге, як зрозуміло з наведеного вище, контрольно-наглядова діяльність має охоплювати всі без винятку елементи управлінської моделі у сфері науки. Проте основний акцент, на відміну від чинної інституційної моделі, повинен зосереджуватись на актуальності самих напрямів реалізації державної політики у цій сфері. За умови відповіді на питання доцільності й перспективності тих чи інших напрямів розвитку наукової сфери чи здійснення наукових досліджень уже і повинен

формуватись відповідний обсяг бюджетування та здійснюватись розподілення державних ресурсів. Так само контроль повинен здійснюватись і на етапі їх безпосереднього використання. У такий спосіб нами досягатиметься нова дуальна модель: перший напрям контролю стосується оцінювання доцільності витрат державних ресурсів у відповідному напрямі й обґрунтованого їх обсягу; другий — цільового використання за умови досягнутих, а не запланованих результатів. У такий спосіб дуалізм контрольно-наглядової діяльності матиме не інституційний, а функціональний вимір;

– по-третє, система не повинна бути обтяжена новоствореними структурами чи інституціями. Контрольно-наглядову функцію повинен реалізовувати чинний набір інституцій. Підвищення ефективності планується отримати шляхом нового формату взаємодії між контрольними органами й розширеним залученням інститутів громадянського суспільства, про що йтиметься далі. У такий спосіб і сама система контролю не буде обтяжена ресурсним забезпеченням, що цілком відповідає критеріям раціональності та економічної доцільності;

– по-четверте, діяльність органів контролю у сфері науки повинна мати характер моніторингу в реальному часі, а система індикаторів побудована таким чином, щоб давати можливість оперативно втручатись у діяльність тих чи інших наукових та/або науково-дослідних установ з метою надання, в першу чергу, методологічної допомоги. Суть цієї вимоги зводиться до того, що контрольні органи повинні діяти у превентивний спосіб із метою виявлення ризиків нецільового використання державних ресурсів чи хибних напрямів здійснення наукових пошуків. Тобто той синтез із контрольних органів, який ми пропонуємо створити, повинен не так викривати розтрати, як ідентифікувати ризики, що можуть до них призвести, враховуючи специфічність та непередбачуваність наукового середовища і потенційно отримуваних результатів наукових пошуків;

– по-п'яте, характер і повнота, а також законність здійснення владно-управлінської діяльності в контексті реалізації державної політики у сфері науки

повинна бути окремим об'єктом наглядової діяльності з боку МОН як центрального виконавчого органу влади. Іншими словами, повноту й спосіб реалізації функцій держави потрібно оцінювати окремо і додатково, оскільки такий контроль стосується, в першу чергу, визначення рівня компетентності конкретних виконавців, їх відповідності обійманним посадам. Обтяжування таким напрямом контрольно-наглядової діяльності органи контролю у сфері науки суттєво заважатиме оцінюванню ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері.

Фактичне дотримання цих вимог призведе до перегляду структури системи державних органів, що забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, відображених нами в попередньому розділі на рис. 4.1. Частково – до перегляду змісту контрольних функцій, але більшою мірою – до формування нової якості взаємодії між ними, що і дасть змогу суттєво підвищити ефективність інституційного забезпечення контролю у сфері науки (рис. 5.1).

Сутність наведеного схематичного відображення підсистеми інституційного забезпечення реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері науки можна розкрити такими тезами:

– надається перевага таким формам контрольно-наглядової діяльності, які реалізують не класичні державні інституції, а владно-управлінські структури синтезованого характеру. Ідеться про розширення можливостей використання робочих груп і більш ситуативних форматів, ніж традиційні органи контролю;

– основний акцент у здійсненні контролю у сфері науки надається не отриманому результату, а практичній реалізації державної політики у вказаній сфері.

Таким чином, органи фінансового й управлінського контролю, взаємодіючи, створюють гнучкіші та мобільніші структури у вигляді постійних робочих груп і комісій. Вони складаються з тих фахівців, що є постійними працівниками вказаних державних органів, які максимально точно відповідають вимогам і критеріям конкретних завдань із контролю, нагляду чи моніторингу діяльності установ, організацій та навіть самих державних органів, які не лише реалізують сукупно

державну політику у сфері науки, а й здійснюють наукові пошуки та дослідження із залученням державних ресурсів.

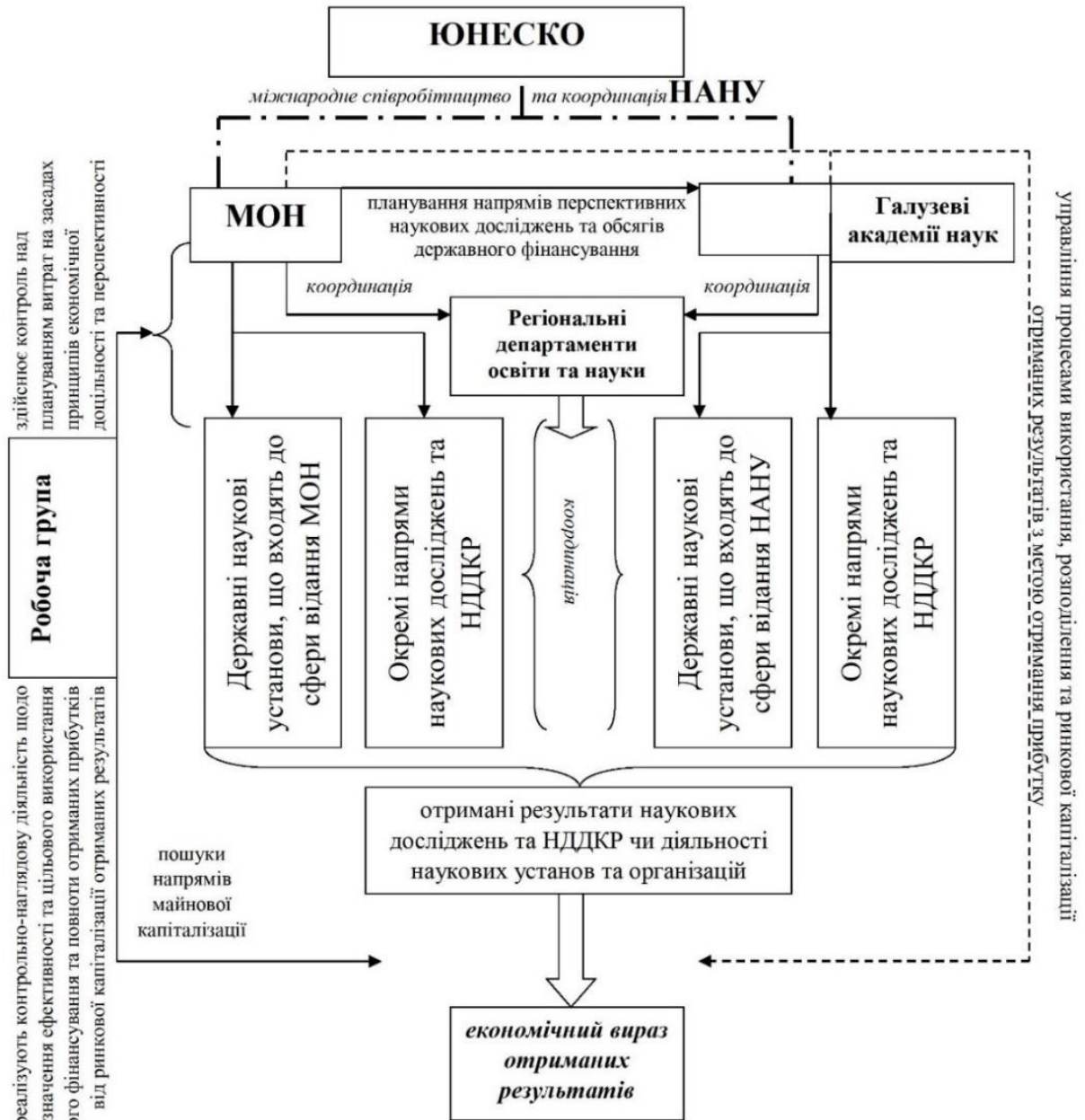


Рис. 5.1. Схематичне відображення напрямку трансформації інституційного забезпечення реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері науки

Такий підхід є ефективним, про що було доведено на досвіді Фінляндії, але він має свої особливості у використанні в умовах України. Так, ми свідомо заклали здійснення контрольно-наглядової діяльності на двох етапах: планування напрямів реалізації державної політики у сфері науки та планування витрат на наукові дослідження; фактичне виконання поставлених завдань тією сукупністю рангів і установ, що охоплює поняття «об'єкт управління». Тобто МОН, НАНУ та національні галузеві академії наук разом з органами фінансового контролю (Держаудитслужба; Рахункова палата) делегують певну кількість фахівців із метою вирішення наведених нижче завдань на кожному з указаних етапів [55]:

- на етапі планування відбувається аудит актуальності запропонованих для бюджетування напрямів, зокрема конкретних наукових досліджень, програм тощо;
- на етапі реалізації державної політики у сфері науки контрольно-наглядова диверсифікується залежно від об'єктів, що перевіряють, наукових програм, які реалізують, й отриманих результатів. До того ж останні перевіряють на повноту їх практичного використання з урахуванням економічного результату.

Важливо зауважити, що власне управлінський контроль, тобто контроль над дотриманням повноти виконання вимог законодавства у сфері державного управління в науковій сфері, не є предметом уваги вказаних робочих груп. Цим питанням опікується безпосередньо МОН, оскільки саме воно є роботодавцем для державних службовців. Що ж стосується самих робочих груп, то вони, хоч їх й утворили відповідні державні інституції, але характер їх підпорядкування та власне організації робочого процесу є дещо іншим. Контролери таких робочих груп діють незалежно та звітують одночасно по всіх лініях висхідних функціональних зв'язків. Тобто звіти за результатами здійснених контрольно-наглядових і моніторингових заходів отримує керівництво як орган фінансового контролю, так і МОН, і навіть відповідні комітети Верховної Ради України через наявність у складі таких робочих груп представників Рахункової палати.

Подібне підпорядкування жодним чином не обтяжуватиме сам робочий процес відповідних груп, оскільки це є об'єктивним виразом зворотного зв'язку, який отримує держава в межах управлінської функції. Натомість таке розгалуження органів, що отримують звіти, дасть змогу під різними кутами та з урахуванням різних функціональних особливостей дослідити результати проведеного контролю й оцінити відповідно до своєї зони відповідальності їх релевантність, повноту й утилітарність [38].

Особливо це стосується етапу використання державних ресурсів на фінансування окремих державних науково-дослідних програм чи наукових установ, що в підпорядкуванні НАНУ чи МОН. До того ж основний акцент приділятиметься не загальному обсягу та напрямам витрачених ресурсів держави, а питанню доцільності таких витрат, доцільності продовження відповідних наукових досліджень тощо. Тобто органи, які відповідають за раціональність використання державних ресурсів і бюджетних коштів, отримують значно детальнішу картину й оцінюють не напрями їх використання, а потенційний економічний ефект, який можна буде отримати за результатами відповідних витрат. Держава оцінює економічну ефективність функціонування наукових установ, але визначити це без фахівців відповідного рівня, які розуміються саме на наукових дослідженнях та функціонуванні прикладної науки, неможливо. Саме тому той процес державного контролю у сфері науки, який сформувався й існує на сьогодні, потребує перегляду, оскільки за результатами його здійснення держава отримує тільки відповідь на питання, чи в той спосіб були витрачені державні ресурси та в тому обсязі, у якому планувалось.

Реалізація запропонованих змін дасть змогу суттєво трансформувати й головну мету контролю, і питання, що виноситимуться на нього, а саме: чи існує економічна доцільність, раціональність, потенціальна ефективність здійснення саме таких витрат саме на такі наукові установи, організації або наукові пошуки, що фінансуються за кошти держави або під її керівництвом.

Що ж стосується моделі функціонування запропонованих робочих груп, то вона повинна бути наближена до такої, форми яку використовує у своїй діяльності AFCOS, про що йшлося вище. Сутність такої діяльності полягатиме в тому, що контрольні функції в усіх сферах, окрім управлінського аудиту та моніторингу, за ступенем реалізації державної політики у сфері науки передають від Відділу внутрішнього аудиту МОН та Відділу внутрішнього аудиту НАН України на рівень самостійної Робочої групи. Це обґрунтовано такими висновками та застереженнями:

– по-перше, сучасна організаційна структура МОН тяжіє до реалізації державної політики саме в освітній сфері, натомість упровадження державної політики у сфері науки представлено всього двома структурними відділами рівня Директорату. Такий управлінський дисбаланс об'єктивує відповідні потреби та спеціалізацію всіх інших структурних підрозділів, покликаних забезпечувати виконання директоратами своїх завдань. Це стосується, зокрема і служб контролю й аудиту. Створивши окрему структуру контролю — Робочу групу, саме їй як спеціалізованій інституції будуть делеговані відповідні функції, що стосуються аналізованого сегмента реалізації МОН державної політики у сфері саме науки;

– по-друге, реалізація контрольних-наглядових функцій у частині використання державних ресурсів, цільового спрямування бюджетних коштів структурним підрозділом органу державного управління є рудиментом і проявом неефективної бюрократичної будови апарату держави. Річ у тому, що такий контроль здійснює підлегла посадова особа до свого безпосереднього керівника, оскільки він торкається питань, пов'язаних із бюджетним розписом і подальшим здійсненням державних видатків, за що напряду відповідає вищий керівний апарат МОН.

Окрім суттєвого конфлікту інтересів це ще створює великі морально-етичні проблеми для відповідного фахівця та для його керівництва, оскільки обидві сторони виступають у фактичній взаємодії як суб'єкт-об'єкт контролю. З погляду ефективності контрольних-наглядових заходів таке підпорядкування та перебування у фактичних відносинах залежності створює для контролерів ризики професійної та

службової діяльності. Відтак такий структурний підрозділ буде необ'єктивним, а результати його контрольної діяльності – ангажованими, що унеможливило б отримання реальної картини та релевантного зворотного зв'язку між суб'єктами, які фактично виконують завдання з реалізації державної політики у сфері науки та органом, який є відповідальним за планування та формування такої політики. Така сама ситуація є справедливою і для НАНУ, оскільки ця державна інституція за своєю структурною будовою наближена до класичної державної моделі в частині функціонування Апарату Президії НАНУ, який фактично виконує роль державного управління.

Тому впровадження у практику діяльності Робочих груп моделі, яку використовує AFCOS, дає змогу уникнути не лише відносин підпорядкування між суб'єктом та об'єктом контрольної діяльності у сфері науки, а й створить професійніше середовище аудиторів і контролерів, у якому одночасно поєднуюватимуться професійні знання у сфері механізму реалізації державної політики та її фінансового забезпечення. Фінансування таких Робочих груп здійснюватиметься, зокрема, і за ті кошти, які спрямовують і у МОН, і у НАНУ на забезпечення діяльності відповідних відділів внутрішнього аудиту саме в частині фінансово-ревізійної діяльності. Це приведе і до оптимізації персоналу вказаних державних установ, а також до скорочення видаткової частини на їх фінансування, щоправда, з одночасним спрямуванням відповідних фінансових ресурсів держави на часткове забезпечення діяльності Робочої групи.

Слід наголосити на тому, що діяльність останніх розглядається як самостійна щодо системи державних органів, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері науки. Така Робоча група задля забезпечення ефективності її діяльності повинна підпорядковуватись напряму Секретаріату Кабінету Міністрів України, а звітувати одночасно на рівень відповідного профільного міністерства та комітету Верховної Ради України.

Окремо слід наголосити на процесі кадрового забезпечення такої робочої групи. Пропонується створити структуру, яка буде забезпечена одночасно фахівцями у сфері фінансово-ревізійної діяльності, бюджетування та публічного управління у сфері науки. Вище зазначалося, що пропонується поєднати фахівців МОН, НАНУ, Держаудитслужби та Рахункової палати, але головним акцентом є те, що фахівці, які представляють перші дві державні установи, повинні проходити ротацію кожні три роки без можливості бути повторно направленими до складу такої Робочої групи. В такий спосіб, як це демонструє досвід контрольно-наглядових органів Великої Британії, мінімізується проблема усталеності професійних зв'язків і службової солідарності, а також корупційні прояви.

Іншими словами, ті явища, які притаманні традиційній системі людських відносин: дружні стосунки, панібратство, братерство, кумівство та навіть кругова порука – все це створює суттєві ризики хибного відображення реального стану речей у здійсненні контрольно-наглядової діяльності. Наголошується на необхідності створення такого якісного складу Робочої групи, який би максимізував нульову толерантність до порушень фінансової дисципліни та корупційних явищ у сфері державного управління науково-технічним розвитком у державі.

Тому кадрове забезпечення Робочої групи уявляється нам важливим елементом ефективності її функціонування й повинно відбуватись із максимальним рівнем незалежності від керівництва державних інституцій, які перевірятиме така Робоча група. Це забезпечуватиметься широкою діяльністю Громадських рад при МОН та НАНУ в частині добору кандидатів на заміщення вакансій у Робочій групі, але остаточний вибір здійснюватиметься на рівні Держаудитслужби, оскільки критерій економічної раціональності державних витрат на реалізацію політики у сфері науки є первинним щодо відповідної діяльності такої групи.

Що ж стосується пропорційності складу такої Робочої групи, то тут слід навести дві альтернативні думки, оскільки кожна з них має певні переваги. Враховуючи те, що запропонована модель функціонування підсистеми контролю за

діяльністю державної інституції є новелою для вітчизняної практики взагалі, то доцільно навести кілька альтернатив, зокрема такі.

Перша модель передбачає формування Робочої групи у співвідношенні 50 : 50. Тобто 50% фахівців представляють саме МОН та НАНУ, а решта – знову ж таки у паритетному відношенні – є фахівцями Держаудитслужби та Рахункової палати. Така структура суттєво підвищить рівень спеціалізації Робочої групи саме на такому специфічному об'єкті нагляду та контролю, як сфера науки та процес реалізації державної політики в ній. Однак така пропорційність може суттєво знизити якість контрольної діяльності саме в частині раціональності витрат і їх цільового спрямування. Враховуючи те, що остання пропозиція Верховної Ради України щодо реформування Рахункової палати призведе до скорочення кількості її членів до 11, то доцільно говорити про делегування тільки однієї посадової особи до складу аналізованої нами Робочої групи. Відповідно, це говорить про те, що кількісний її склад дорівнюватиме чотирьом фахівцям. Питання про достатність такої кількості осіб є відкритим.

Друга модель передбачає домінування фахівців Держаудитслужби, тобто саме аудиторів, які здатні оперативно та ефективно визначити слабкі місця в системі забезпечення реалізації державної політики у сфері науки державними ресурсами. Говорячи про «домінування», ми уявляємо доцільним запропонувати кількісний склад таких фахівців у кількості п'яти посадових осіб, а також додати до них по два фахівці з МОН та НАНУ, які відповідають за напрям контрольної-ревізійної діяльності в цих установах і одного члена Рахункової палати. Тобто кількісний склад Робочої групи за такої конфігурації дорівнюватиме десяти посадовим особам.

Якщо говорити про загальну кількість фахівців Відділу внутрішнього аудиту МОН та Відділу внутрішнього аудиту НАН України, яка варіюється від дванадцяти до п'ятнадцяти осіб, то виділення загалом чотирьох посадових осіб і їх тимчасове переміщення до складу Робочої групи за умови постійної ротації уявлятиметься цілком раціональним рішенням. Останнім посадовим особам лишається виконання

функцій внутрішнього управлінського аудиту, тобто на відповідність вимог і стандартів державного управління у відповідній сфері.

Обидві моделі мають відповідні переваги, оскільки за умови меншої чисельності посадових осіб у складі Робочої групи контроль у сфері науки матиме строковий характер із відповідним періодом надання звітів за його результатами. Натомість ширший склад Робочої групи дає можливість забезпечити перманентність моніторингу та нагляду за реалізацією державної політики у сфері науки на предмет, віднесений до сфери відповідальності Робочої групи. Щоправда, така перманентність може створювати ризики надмірного втручання в діяльність МОН, НАНУ чи інших об'єктів контролю, оскільки планується, що Робоча група уповноважена на отримання відповідної інформації в обсязі, який відповідає її потребам. Тоді як перша модель за умови скороченого персонального складу забезпечуватиметься у своїй діяльності переважно статистичними звітами й даними, отриманими в спосіб, передбачений законодавством у частині подання статистичних та інших відомостей. У такий спосіб контроль здійснюватиметься й щодо правдивості й достатності тієї інформації, що подається у вигляді статистичної звітності. Це матиме відповідний інтерес і для Державної служби статистики України в контексті визначення системи показників й індикаторів діяльності відповідних державних установ та органів, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері науки.

Що ж стосується форми практичного здійснення контрольної-наглядової діяльності запропонованої Робочої групи, то тут слід наголосити на тому, що вона повинна являти собою синтез класичного фінансового аудиту та моніторингу, що застосовується не лише на рівні AFCOS чи FATF, а також системи індикаторів і показників, які даватимуть відповідь на питання досягнення цілей, зокрема щодо ринкової ефективності наукових досліджень, які фінансують за кошти держави. Така система індикаторів повинна ґрунтуватись на трьох основних принципах:

– ринкової ефективності фактично отриманих результатів наукових пошуків і досліджень, який відповідатиме на запитання: наскільки утилітарними для народногосподарського комплексу держави є її оперативні потреби, зокрема для цілей забезпечення національної оборони й відбиття збройної агресії з боку рф;

– соціально-економічного потенціалу — який демонструватиме перспективну утилітарність отриманих результатів для подальшого розвитку суспільства та конкретних галузей економіки держави. Він відрізняється від першого в тому, що економічне оцінювання здійснюється не за паритетом державних витрат й отриманих результатів, а за перспективою отримання відповідних економічних благ у майбутньому від упровадження отриманих наукових результатів у вигляді технологій, інновацій тощо;

– конкурентності, який спрямовано на визначення взагалі доцільності фінансування окремих напрямів наукових досліджень, наукових установ тощо. Тобто йдеться про визначення (оцінку) тих конкурентних переваг, які дають державі загалом або окремому сектору науки існування, діяльність і темі дослідження, що реалізуються у відповідних наукових установах або навіть установи загалом.

Синтез таких критеріїв дасть змогу реалізувати не лише ефективну контрольню-наглядову діяльність у сфері науки, а й провести аудит складу наукових установ, організацій і закладів, які входять до сфери відання МОН та НАНУ. Такий аудит саме на поєднання показників економічної доцільності та перспективності наукових досліджень взагалі не проводився, а більшість наукових установ працює у форматі науково-дослідних інститутів, що часто поєднують власне наукову діяльність й освітню, виступаючи як самостійні навчальні заклади чи структурні підрозділи державних університетів, академій тощо.

Безумовно, проведення такого аудиту вимагає окремого обґрунтування, системного супроводу та власного організаційно-правового й матеріально-технічного забезпечення, що не є предметом цього дослідження. Натомість, говорячи про потенційну можливість його проведення саме Робочою групою, яку

пропонується впровадити як трансформаційний елемент системи реалізації державної політики у сфері науки загалом і контрольно-наглядової функції держави зокрема, додатково обґрунтовується доцільність таких змін. Сучасний стан системи контролю у сфері науки потребує нових підходів до організації самих контрольно-наглядових і моніторингових процедур, що зробити за умови інституційного забезпечення майже неможливо.

Тому сутність запропонованих змін полягає в тому, щоб максимально вивести зі сфер підпорядкування керівництва державних органів й установ, що є об'єктом контролю у сфері науки, ті структури, які є відповідальними за його практичне здійснення. Структурне підпорядкування та кадрове забезпечення вказаної вище Робочої групи даватиме змогу більш системно та незалежно підходити до виконання завдань контролю у сфері науки з урахуванням поєднання критеріїв, що мають виключне економічне спрямування та критеріїв доцільності наукових пошуків, лишаючи управлінський контроль над відповідними традиційними державними органами, на які покладено загальну реалізацію державної політики у сфері науки.

5.3. Застосування адаптивного та проєктного управління контрольно-наглядовими функціями держави в сфері науки

Проєктне управління, як самостійна окрема модель практичного впровадження владного впливу на суспільні процеси, давно продемонструвала свою ефективність, особливо в концепціях сталого розвитку та good governance, де сфера наука є окремим важливим сегментом реалізації державою своєї соціальної відповідальності. Його сутність зводиться до детермінації будь-якого управлінського процесу щодо конкретної сфери чи об'єкта державного управління як самостійного цілісного проєкту, де кінцевою метою є досягнення певного рівня показників суспільного добробуту. Проєктне управління демонструє ступінь інклюзивності різних органів державної влади, які задля досягнення відповідної мети кооперують свої зусилля, підпорядковуючись одному-єдиному центру управління та

відповідальності. Останній координує виконання різними державними інституціями певного обсягу функцій у конкретному проєкті (сфері управлінської діяльності) в такий спосіб, який відповідатиме принципам раціонального використання державних ресурсів та економічній ефективності отримуваних результатів.

Проєктне управління в контексті реалізації контрольно-наглядової функції держави у сфері науки має суттєві розбіжності, які пов'язано і з відхиленнями від класичного розуміння моделі такого управління; і власне с з особливостями сфери науки як об'єкта державного управління. Натомість, як демонструє закордонний досвід, зокрема Фінляндії та США, впровадження принципів саме проєктного управління в аналізованій сфері дасть змогу переглянути та диверсифікувати об'єкт і предмет контрольно-наглядової діяльності. Крім того, це дасть змогу оптимальніше поєднати зусилля різних державних інституцій, що формують підсистему інституційного забезпечення процесу реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері науки. Тобто проєктний підхід забезпечить перетворення кожного окремого напряму наукових досліджень, що здійснюються під керуванням або входять до сфери відповідальності МОН та НАНУ, у своєрідну закриту підсистему, яка характеризуватиметься цілісністю та самодостатністю з урахуванням того обмеженого обсягу ресурсів держави, виділених на їх [дослідження] реалізацію. За таких умов кінцевою метою реалізації такого проєкту виступатиме певна кінцева форма наукових результатів у вигляді інновацій, технологій, авторського права, патенту тощо.

Тоді ми отримуємо доволі чіткий і простий алгоритм контрольно-наглядової діяльності, що втілюється в таких трьох кроках:

– установлення запланованого обсягу державних ресурсів, які мають бути залучені для досягнення прогнозованих цілей наукових пошуків. Кінцевий результат виражатиметься в цілком конкретній формі, яка вже є органами контролю, а саме Робочою групою, про яку йшлося вище, буде інтерпретована в економічний вираз ринкової вартості чи цінності такого результату;

– моніторинг цільового використання державних ресурсів на здійснення конкретного дослідження з урахуванням дотримання критеріїв соціально-економічного потенціалу та конкурентності кінцевого результату. Тобто, якщо органи контролю встановлять поточну недоцільність подальшого продовження наукових досліджень, або якщо заплановані результати вже отримано в інший спосіб, інформація про це повинна бути надана органу, що здійснює поточне управління реалізацією такого напрямку досліджень;

– якщо ж дослідження будуть завершені, то органи контролю (в нашому випадку – запропонована нами Робоча група) повинні оцінити ефективність реалізованого проєкту. Таке оцінювання міститиме не лише пошук випадків відхилення від запланованих обсягів та напрямів фінансування, а й ринкову ефективність отриманих результатів. У такому разі Робоча група послуговуватиметься досвідом фінської Tekes, що суттєво підвищить релевантність контрольних заходів.

На перший погляд може здатися, що цей алгоритм є абсолютно звичайним і застосовується на практиці в повсякденній діяльності наявних на сьогодні органів контролю у сфері науки. Відповідаючи на це заперечення, слід зауважити на тих особливостях, що притаманні вітчизняній системі управління у сфері науки загалом. Тут головним чином ідеться про контроль за інституційним принципом, оскільки МОН та НАНУ контролюють діяльність підпорядкованих їм наукових установ й організацій. До того ж конкретне наукове дослідження, яке в розумінні проєктного управління є самостійним об'єктом контролю та нагляду з боку держави, оскільки втілює в собі цілісну систему з погляду запланованого результату, виступатиме лише як один із напрямів діяльності установи чи організації, щодо якої здійснюються контрольні функції.

Так, у класичній системі побудови бюрократичних процедур механізм держави справді відображається через набір суб'єктно-об'єктних відносин органу влади до підпорядкованої інституції. Це стосується і реалізації контрольної функції, яка в

такому випадку являтиме не самостійну модель відносин, а тільки елемент владно-управлінської діяльності, до того ж її метою буде встановлення відповідності способу й характеру діяльності органу, що перевіряється визначеним владним органом процедур. З погляду утилітарності та раціональності така контрольна діяльність не відповідатиме потребам державного управління, зумовленим обмеженістю ресурсів, високим рівнем суспільної значущості наукових результатів, потребам держави в отриманні конкурентних переваг унаслідок економічної та ринкової капіталізації останніх.

За таких обставин чинна модель контролю у сфері науки є цілком достатньою й такою, що відповідає принципам бюрократичного управління й вимогам самого органу влади. Однак жодним чином ця ситуація не відповідає реальним потребам держави, суспільства та сучасним глобальним трендам і тенденціям науково-технічного розвитку. Тому уявляється не просто доцільним, а необхідним застосувати саме модель проєктного управління за реалізації контрольної-наглядової функції держави у сфері науки.

Особливостями такої моделі, окрім очевидної зміни підходів щодо визначення об'єкта й предмета контролю, має бути впровадження нової методології, заснованої на прогресивних стандартах концепту Good Governance, а саме GxP – Good Practice.

GxP є загальною аббревіатурою для «належної практики» інструкцій і правил якості, де «x» означає різні галузі суспільного буття. Ми наголошуємо на необхідності впровадження проєктного управління в частині реалізації державного контролю у сфері науки на засадах методології GSCPS – Good State Control Practice In Science.

Сутність цього методологічного підходу полягатиме в тому, що органи контролю здійснюють низку заходів з оцінювання, моніторингу, перевірки відповідності, які ґрунтуватимуться на принципах достатності владного впливу для реалізації конкретної управлінської функції; економічної обґрунтованості й раціональності владного впливу (контрольних заходів); цілісності контролю;

оперативності владно-правлінського втручання за результатами контрольної діяльності [36]. Сукупність цих принципів є відповідним виразом тих принципів і вимог, на яких ґрунтується реалізація концепту Good Governance загалом, а тому не потребує додаткового визначення.

Натомість набір інструментарію GSCPS потребує окремої уваги. Так, для аналізованої сфери GSCPS передбачатиме такий набір інструментів контролю та вимог до якості й повноти самих контрольних-наглядових процедур, який доцільно узагальнено навести в табл. 5.2.

Таблиця 5.2.

Запропоновані галузеві стандарти GSCPS

| Галузеві стандарти | Зміст і деталізація |
|-------------------------------------|---|
| GPP (Good Planning Practice) | Система вимог до планування контрольної-наглядової діяльності, що охоплює організаційний процес та умови, за яких виконують конкретні процедури з урахуванням визначених вимог та очікуваних результатів |
| GRP (Good Realising Practice) | Етичний і науковий стандарт фактичного проведення контрольних заходів за участі відповідного суб'єкта, а також документального оформлення й подання результатів таких заходів |
| GRepP (Good Reporting Practice) | Стандарт, який встановлює вимоги щодо змісту конкретних результатів контрольної-наглядової діяльності. Йдеться про встановлення таких вимог до звіту, які наочно та релевантно відображають результати контролю конкретних наукових проєктів, відображених в економічній та управлінській формах, тобто з визначенням збитків та економічного ефекту (позитивного або негативного) без додаткової інтерпретації отриманих результатів |
| GDP (Good Decision Making Practice) | Стандарт оцінювання та інтерпретації результатів реалізованих контрольних заходів, викладених у відповідних звітах та їх оцінювання шляхом ухвалення відповідних управлінських рішень. Сутність цього елемента системи GSCPS зводиться до обґрунтування відповідного корегування державної політики у сфері науки з урахуванням отриманого зворотного зв'язку від об'єкта контролю, тобто ходу виконання відповідних наукових досліджень чи пошуків |

Наведена система стандартів концепції GSCPS передбачає певні особливості та вимоги для кожного з них. Так, стандарт GPP (Good Planning Practice) – належна

практика планування контрольних заходів – передбачає дуальний підхід до прогнозування, заснований на: економічному оцінюванні витрат і прогнозованого результату наукових досліджень; оцінюванні релевантності та доцільності проваджуваних досліджень. Тобто суб'єкт контролю повинен мати відповідний рівень знань не лише у сфері економіки та ринкових процесів, а й у сфері тенденцій і перспектив науково-технічного розвитку, зокрема глобального рівня.

Стандарт GRP (Good Realising Practice) – належна практика реалізації контрольних заходів – передбачає дотримання бюрократичних процедур у частині отримання фактичних даних про діяльність об'єкта контролю, а також застосування таких методів контролю, які даватимуть змогу максимально релевантно визначити ступінь досяжності (потенційної та термінальної) запропонованих результатів. Тобто чи досягається проміжний результат наукових досліджень, пошуків чи іншої форми реалізації державної політики у сфері науки на момент проведення контролю та прогнозовано з урахуванням дотримання відповідного тренду.

Стандарт GRepP (Good Reporting Practice) – належна практика звітування за результатами контрольних заходів – розкривається через дотримання контрольними органами наочності в демонстрації результатів проведених заходів. Іншими словами, саме цей стандарт зобов'язує орган контролю відповісти на головне запитання: чи відповідають напрями, обсяги та способи витрат державних ресурсів прогнозованим результатам та чи матимуть або мають останні реальну економічну цінність, що є більшою за економічний вираз витрат на такий результат. Крім того, цей стандарт зобов'язує органи контролю визначити модель оцінювання достатності та/або повноти ринкової капіталізації результатів наукових досліджень, утілених у кінцевому виразі: конкретного наукового рішення, технології, інновації, патенту, авторського права тощо. Тобто в такому виразі, який дасть змогу отримати необхідний рівень надходжень до державного бюджету від використання останнього, зокрема шляхом продажу авторських прав. Тут ми знову звертаємось до досвіду Фінляндії, і, зокрема – до практики функціонування Tekes, яка є своєрідним

агентом держави у відносинах ринкового розподілення результатів наукових досліджень.

Стандарт GDP (Good Decision Making Practice) – належна практика ухвалення управлінських рішень за результатами контрольних заходів – передбачає обов’язок відповідного органу управління у сфері науки ухвалювати обґрунтовані управлінські рішення щодо будь-якого з аспектів існування об’єкта контролю. Органи, відповідальні за реалізацію відповідної політики держави, тобто МОН та НАНУ або національні галузеві академії наук, повинні брати до уваги результати здійсненого контролю та реагувати на них відповідно не лише з урахуванням рекомендацій, розроблених таким органом, а й у контексті загальнодержавної політики у сфері науки. Особливість цього стандарту полягає в тому, що його реалізація відокремлена від власне самої інституції, що здійснювала контроль, оскільки такою інституцією за нашими пропозиціями має виступати Робоча група. Однак її функціональні обмеження та сам статус унеможлиблює ухвалення управлінських рішень щодо об’єкта контролю, хоча Робоча група і повинна надавати відповідні рекомендації. Кінцеве рішення ухвалює, відповідно, одна з наведених вище державних установ, але вимоги до такого рішення встановлюють таким чином, щоб його практична реалізація призвела до реальної зміни ситуації. Тобто за умови проведення повторного контролю чи нагляду або в процесі моніторингу визначеного об’єкта контролю повинні бути видимі зміни в напрямках його діяльності чи методах реалізації відповідного напрямку державної політики у сфері науки.

Таким чином, запровадження інструментарію GSCPS у контрольню-наглядову діяльність уповноважених на її здійснення органів державної влади у сфері науки дасть змогу отримати такі результати, які матимуть не лише чіткий економічний та управлінський вираз, а й відобразатимуть реальні перспективи розвитку наукової сфери, окремих напрямів наукових досліджень чи функціонування наукових установ, організацій, дослідницьких інститутів тощо.

Однак застосування тільки проєктного підходу не задовольнятиме той обсяг вимог, який висуватимуть до переформованої підсистеми інституційного забезпечення реалізації контрольної-наглядової діяльності у сфері науки. Розглядаючи економічну складову наукових пошуків та їх фінансування за державні ресурси як основні критерії, на які повинні орієнтуватись відповідні органи державної влади, уповноважені на реалізацію державної політики у сфері науки, то ми отримуємо ситуацію, коли така економічна ефективність втрачатиме актуальність або суттєво скорочуватиметься. Це пояснюється надзвичайним рівнем динаміки розвитку науково-технічної сфери загалом, а також зміною потреб народногосподарського комплексу. Така динаміка об'єктивує потребу в гнучкому пристосуванні органів управління до реальних ринкових викликів та соціально-економічних умов розвитку.

Держава не може зупинити такі зміни, особливо якщо вони мають фундаментальний чи системний характер, а тому вимушена реагувати у відповідний спосіб з метою мінімізації ризиків, пов'язаних із витратою державних ресурсів на ті дослідження чи утримання тих наукових або науково-дослідних установ, які втратили свою актуальність та економічну доцільність. Запобігати таким ризикам покликана методологія адаптивного управління, реалізація якої в аспекті здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері науки набуває певних особливостей, які потребують аналізу.

Сама по собі концепція адаптивного управління притаманна для суб'єктів господарювання значно більшою мірою, ніж для органів державної влади, оскільки передбачає потребу менеджменту першим оперативно реагувати на зміни зовнішнього середовища, трансформуючи під них відповідні елементи внутрішнього середовища. Тому Р. Каплан та Д. Нортон акцентують на адаптивності тільки як здатності швидко реагувати на ті зміни, що напряду впливають на стратегічну діяльність й інтереси суб'єкта господарювання. Дослідники розуміють такий управлінський концепт через набір інструментів прогностичного й стабілізаційного

характеру. Перші здатні заздалегідь ідентифікувати можливі зміни, а другі – створити підґрунтя для стабілізації розвитку бізнесу за умови дії перших [263]. К. Свелбі зі свого боку каже про адаптивність як про вимогу до системи управління будь-якими процесами розвитку в невизначеному середовищі [272]. Такий підхід уявляється надзвичайно утилітарним і в контексті державного управління у сфері науки, оскільки її розвиток доволі часто характеризується піковими змінами залежно від отримання проривних наукових рішень й отримання таких результатів наукових досліджень, які фундаментально впливають на подальший розвиток конкретної галузі науки.

Це стосується і такого елемента системи управління, як контрольно-наглядова діяльність, оскільки від її результатів очікують, що найменше передбачення або запобігання настанню обставин чи появи таких чинників, що значно змінюють не лише напрями наукових досліджень, а й призводять до втрати актуальності чинних, які фінансують за державні кошти. У цьому контексті слухним є визначення адаптивного управління, запропоноване О. В. Ареф'євою та С. О. Ареф'євим, під яким дослідники розуміють ухвалення управлінського рішення та подальшу реалізацію цілеспрямованого управлінського впливу, що забезпечить адекватне реагування всіх внутрішніх структур суб'єкта господарювання на зміни параметрів його зовнішнього і внутрішнього середовищ [9]. Функція контролю, виступаючи елементом систем управління, також вимагає відповідного корегування та пристосування до таких змін, але саме контроль має забезпечувати той обсяг інформації та аналітичних даних, які дають змогу відреагувати на відповідні зміни.

М. С. Петренко розглядає адаптивне управління з позиції інтелектуального капіталу, що є надзвичайно близьким за своєю природою до управління у сфері науки. Дослідник приходить до висновку, що ефективність адаптивного управління залежатиме, в першу чергу, саме від здатності системи управління мобілізувати той потенціал об'єкта управління, який міститься в його людському інтелектуальному та соціальному капіталах [169, с. 44-45]. Зі свого боку Н. Бонтіс указує, що розвиток

інтелектуального капіталу сприяє здатності адаптуватися до змін зовнішнього середовища. Постійний аналіз й оптимізація внутрішніх процесів розвитку інтелектуальної компоненти об'єкта управління дозволяють підвищити ефективність функціонування суб'єкта господарювання загалом [254, с. 73-74]. Ця теза свідчить про те, що адаптивність як вимога до системи управління повинна передбачати максимізацію ефекту від використання інтелектуального капіталу об'єкта управління.

З погляду системи органів державної влади, що реалізують контрольно-наглядову діяльність у сфері науки, адаптивне управління має запроваджуватись у практику їх діяльності, але таким чином самі ці органи розглядатимуться як об'єкт управління. Іншими словами, в умовах запровадження у їх діяльність адаптивного управління означатиме розширення їх функцій і можливостей щодо реалізації аналітичної та прогностичної діяльності, а не застосування суто формальних шаблонів і методик оцінювання реального стану розвитку об'єкта контролю. Тобто поряд із традиційними методиками контролю такі органи мають застосовувати методи прогнозування для визначення потенційного майбутнього стану об'єкта контролю за умови появи тих чи інших дестабілізаційних чинників або змін їх зовнішнього середовища.

Як слушно зазначають О. В. Ареф'єва та В. В. Залізнюк, удосконалення компетенцій фахових груп (у нашому випадку – це органи контролю у сфері науки) дають можливість суттєво підвищити рівень адаптації інтелектуального капіталу до змін зовнішнього середовища [8]. Однак, як указують вчені, це можливо тільки за умови розширення функціональної компетенції та можливостей органів управління (в нашому випадку — контролю), що передбачає наділення їх повноваженнями, що виходять за межі традиційних. Це означає, що доцільно в умовах мінливості зовнішнього середовища та з огляду на особливості наукової сфери як об'єкта управління розширити функціонал контрольних органів, наділивши їх повноваженнями з оцінювання та прогнозування змін.

В умовах обмеженості ресурсного забезпечення таке розширення функцій дасть змогу суттєво підвищити не лише оперативність ухвалення рішень щодо реагування на зміни зовнішнього середовища, а й розширить аналітичне забезпечення органів управління у сфері науки внаслідок отримання ними відповідних звітів за результатами проведення контрольних заходів у сфері науки. Оскільки ми пропонуємо запровадити практику Робочої групи, яка формуватиметься фахівцями різних предметних сфер державного управління, то цілком логічним є те, що поєднання їх компетентностей надасть змогу впровадити поряд із суто контрольними спроможностями ще й прогностично-аналітичні. Тоді органи контролю наділятимуться функціями прогнозування за рахунок реалізації моніторингових заходів. Це суттєво підвищить рівень системності підходів державного управління у сфері науки, а також релевантності й утилітарності отримуваних за результатами контролю даних, які надалі ставатимуть базою для ухвалення вже управлінських рішень щодо зміни тих чи інших напрямів реалізації державної політики в аналізованій сфері.

Слід наголосити, що адаптація як рівень пристосованості об'єкта управління до змін зовнішнього середовища передбачатиме можливість відповідного суб'єкта ухвалювати рішення щодо припинення, зміни чи, навпаки, активізації наукових досліджень, пошуків або трансформації діяльності відповідних наукових і науково-дослідних установ. Тобто органи контролю у сфері науки внаслідок запровадження проєктного підходу дають необхідний рівень інформації органам управління стосовно конкретних наукових досліджень як цілісний проєкт. Водночас запровадження адаптивного управління в діяльність контрольних органів дає змогу їм об'єктивно оцінювати й надавати пропозиції щодо змін в управлінні суб'єктами науково-технічної діяльності. Це забезпечує цілісність контрольних заходів й охоплює не лише функціональний, а й інституційний елемент (суб'єктів наукових досліджень, які виступають об'єктами управління у сфері науки) підпорядкованої МОН та НАНУ системи управління.

Спрощено можна представити адаптивний елемент у діяльності контрольних органів як захід забезпечення «виживання» конкретних наукових установ та організацій, що входять до сфери відповідальності МОН та НАНУ в умовах мінливості зовнішнього середовища та зміни глобальних науково-технічних трендів. За такого підходу розширюється бачення перспектив розвитку науково-технічної сфери держави загалом, а також окремих наукових установ й організацій. Відбувається засвоєння й упровадження нових методів управління у сфері науки, здійснення науково-технічної діяльності та реалізації наукових досліджень на рівні окремих наукових установ, що дає змогу протистояти або передбачати зміни у внутрішньому й зовнішньому середовищах, пристосовуватись до нових умов існування й діяльності [33].

Упровадження концепції адаптивного управління в діяльність контрольних органів у сфері науки, а конкретно в діяльність Робочої групи, буде ефективною за умови застосування ними низки класичних інструментів аналітичного характеру. Мова де про широке використання нетрадиційних для методів фінансового та бюджетного контролю інструментів PESTLE- та SWOT-аналізу, а також управлінської моделі SPACE-аналізу. Комплекс таких інструментів дасть змогу послідовно отримати результати щодо сучасного стану об'єкта управління, потенційних його слабких сторін, потенційних змін зовнішнього середовища, а також напрямів реагування з боку суб'єкта управління з метою нівелювання виявлених загроз шляхом оптимізації та реалізації внутрішнього потенціалу об'єкта управління.

Таким чином здійснюватиметься контроль над поточною діяльністю наукових установ та організацій, що входять до сфери управління МОН та НАНУ на доцільність продовження ними саме такої діяльності чи реалізації конкретних наукових досліджень і пошук. Тобто адаптивність у цьому аспекті забезпечуватиме пристосування відповідного об'єкта контролю до змінних зовнішніх умов, що в довгій перспективі передбачає підвищення утилітарності результатів їх діяльності з

одночасним збільшенням економічного потенціалу від їх [результатів] подальшого практичного використання.

Це означає, що саме на органи контролю покладається завдання забезпечити відповідний суб'єкт управління набором альтернатив для ухвалення рішень з адаптації підпорядкованих наукових установ та організацій за умови критичної для них зміни глобальних і локальних трендів науково-технічного розвитку. Подібна ситуація напряду впливає на потенційну можливість подальшої ринкової капіталізації отриманих такими установами й організаціями результатів наукових пошуків, де адаптивність означатиме фактичну можливість запобігти надмірним витратам державних ресурсів на провадження тих наукових пошуків і досліджень, які вже можуть виявитись застарілими й не релевантними.

Цінність адаптивного управління проявляється й у тому, що органи контролю за результатами здійснення відповідних заходів здатні оцінити й ефективність та доцільність державного фінансування тих чи інших наукових досліджень або наукових установ та організацій. Не аналізуючи й не контролюючи напряду діяльність органів управління у сфері науки, органи контролю оцінюють за функціональним підходом повноту й обґрунтованість витрат державних ресурсів. Це дає можливість оперативно впливати на напряди й обсяги бюджетного забезпечення реалізації державної політики у сфері науки загалом, а також суттєво оптимізує ресурси держави.

Тут доцільно навести позицію О. А. Кравченка, який указує, що будь-який об'єкт управління здатен впливати на формування адаптаційного потенціалу за умови своєчасного оцінювання його діяльності в умовах мінливості зовнішнього середовища [128, с. 302-303]. Транслюючи цю тезу на діяльність органів контролю у сфері науки, ми наголошуємо на тому, що за результатами їх діяльності, заснованої на принципах адаптивного управління з використанням відповідного аналітичного інструментарію, суб'єкт управління отримуватиме інформацію, що суттєво впливатиме на критеріальне моделювання в ухваленні ним відповідних рішень.

Тобто адаптивне управління створюватиме необхідний масив аналітичних даних, які об'єктивуватимуть зміни в ефективних управлінських підходах і заходах на стратегічному рівні. Це також спонукатиме органи управління у сфері науки ухвалювати рішення зі скорочення або зміни напрямів державного фінансування окремих напрямів науково-технічного розвитку чи наукових установ, що призведе до заощадження процесів і мінімізуватиме корупційні прояви. Проте подібні зміни в управлінських підходах можливі не лише за умови ефективної діяльності органів контролю у сфері науки, а й за умови розширеного залучення громадськості до такого контролю через вплив на державні органи з боку інститутів громадянського суспільства.

5.4. Розширення участі громадськості в нагляді та контролі в сфері науки

Громадянське суспільство традиційно розглядається як окремий потенціал соціально-економічного та суспільно-політичного змісту, спрямованого на підвищення ефективності реалізації механізму держави майже в усіх сферах. У сфері наук громадянське суспільство набуває окремого значення, оскільки крім контрольно-наглядової функції, яку виконують його інститути, воно частково є носієм соціального, інтелектуального та людського капіталу. Тому розширення участі громадськості в нагляді та контролі у сфері науки не слід ототожнювати з тільки моніторинговою та перевіряльною діяльністю. Так, справді, відповідно до ст. 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами», а владно-управлінський вплив і регулювання у сфері науки, що здійснюють відповідні державні інституції, і є тими самими справами. Так само і закріплення цього права у п. «а» ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права свідчить, що «громадський контроль є прямим втіленням права кожного громадянина без будь-якої дискримінації та без обґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ як безпосередньо,

так і за посередництвом відповідних представників (інститутів громадянського суспільства)».

Ми встановили в попередніх розділах, що для сфери науки України така залученість громадськості, що відповідає наведеним вище нормам і принципам функціонування громадянського суспільства, реалізується у формі громадських рад, зокрема при МОН. Це одна-єдина форма участі громадськості в аналізованих процесах, яка набула хоча б якогось поширення у вітчизняній практиці державного управління у сфері науки. Натомість, урахувуючи те складне становище, у якому перебуває вітчизняна наука, існує цілком виправдана необхідність відшукати нові форми залучення громадськості, зокрема і в контексті реалізації громадянським суспільством того потенціалу, який закладено в його інтелектуальному капіталі. Тобто акцент має бути не лише на долученні громадян і неурядових організацій до контролю над розподіленням фінансування на потреби науки, використанням винаходів і наукових розробок тощо, а і з метою інтенсифікації наукових пошуків. Громадянське суспільство здатне надати нові імпульси не лише розвитку самої науки, а й сприяти формуванню нового науково-технічного середовища, яке міститиме всі елементи ринку, що дасть змогу, підвищивши щільність контролю, створити нові конкурентні можливості для вітчизняної науки.

Саме в такому контексті й доцільно розглядати проблематику розширення участі громадськості в процесі нагляду та контролю у сфері науки з метою пошуку нових форм і моделей відносин держави, суб'єктів науково-технічної діяльності, інститутів громадянського суспільства, ринкових агентів. Слід наголосити, що оскільки контроль ми розглядаємо як елемент управлінської функції, то цілком логічним буде висновок про те, що від якості побудованих зворотних зв'язків залежатиме ефективність ухвалених суб'єктом управління рішень з метою покращення стану розвитку наукової сфери в Україні. Додаючи до цього елементи адаптивного управління, про які йшлося вище, можна отримати нову

якість відносин щодо створення, розподілення та використання (зокрема капіталізацію) наукових результатів. У такому середовищі контрольно-наглядові функції відповідатимуть не лише за прозорість використання державного фінансування сфери науки, а й за трансформації наукових результатів у кінцевий ринковий продукт – технологію, об'єкт інтелектуальної власності тощо. Відтак громадськість, набуваючи ширших повноважень у частині контролю над сферою науки, реалізуватиме той самий зв'язок між державним регулюванням означеної сфери й ринковими механізмами, що забезпечують сфері науки відповідні конкурентні переваги та економічний зміст як самим економічним пошукам, так і їх конкретним результатам.

Сучасний механізм функціонування Громадської ради при МОН в першу чергу реалізує право громадян на участь у державних справах, але той потенціал, який має громадянське суспільство не повною мірою реалізується в межах чинного механізму. Тому доцільно запропонувати запровадження громадської експертизи як елемента контролю над безпосередньо науково-технічними пошуками та процесами. Вище зазначалось, що Громадську раду при МОН також наділено експертними повноваженнями, але у сфері реалізації державного управління, впровадження нових стандартів публічного адміністрування у сфері наук. Натомість громадська науково-технічна експертиза охоплюватиме інший сегмент реалізації відносин у сфері науки. Така експертиза покликана незалежно оцінювати досяжність цілей наукових пошуків, визначати перспективні напрями їх провадження, а відтак оцінювати доцільність спрямування державних коштів на фінансування наукових досліджень. На сьогодні бюджетний процес у МОН, а також в усіх наукових установах, підпорядкованих як самому міністерству, так і тих, що входять у сферу відання НАНУ, відбувається шляхом фінансового планування за методиками балансового чи нормативного підходів. Така ситуація є класичною для всіх без винятку інституцій держави, однак у контексті управління сферою наук необхідно чітко усвідомлювати, що фінансування, а також вибір та/або зміна напрямів

використання державних коштів має відбуватись на засадах адаптивного та проектного управління. Сам по собі бюджетний процес є надзвичайно зарегульованим і позбавленим гнучкості особливо в контексті необхідності змін напрямів фінансування.

Так, будь-які зміни пов'язано з формуванням відповідного кошторису корегування та його ухвалення по всій вертикалі системи державного управління. Ураховуючи те, що Державний бюджет України ухвалює і затверджує відповідний спеціальний закон на кожний рік, то виникає ситуація, коли змінити напрями фінансування справді потрібних й актуальних наукових розробок за державні кошти уявляється надзвичайно складно, а інколи з великою втратою часового потенціалу. Саме для розв'язання цієї основної проблеми – зміни напрямів державного фінансування з урахуванням критерію перспективності та необхідності наукових досліджень – і покликано механізм громадської експертизи при МОН та НАНУ. Сутність його функціонування зводиться до оцінювання перспектив використання державних коштів й актуальності наукових пошуків у конкретній сфері та розробки пропозицій щодо зміни відповідних обсягів і напрямів фінансування за кошти Державного бюджету України з можливим залученням приватних інвестицій і відповідним громадським контролем за цільовим використанням коштів.

Якщо Громадську раду при МОН покликано забезпечувати контроль над реалізацією державної політики у сфері науки, то механізм громадської експертизи є інструментом адаптивного управління, завдяки якому, в тому числі й Громадська рада при МОН, отримує необхідне підґрунтя для виконання свої статутних повноважень. Однак, на відміну від неї, механізм громадської експертизи функціонує без прив'язування до самого МОН, а виконує, швидше, роль експертно-аналітичного центру, до роботи якого можуть залучатись сторонні незалежні фахівці та експерти. Такий механізм має бути інтегрований у систему державного управління у сфері науки, але лишатися з мінімальним рівнем регламентованості.

Це пояснюється необхідністю швидко оцінювати перспективність тих чи інших наукових розробок, особливо в умовах потреб військово-промислового комплексу для протидії агресії РФ. Потенціал МОН, а також НАНУ й інших наукових установ, що входять до сфер їх відання, досі нереалізований у повному обсязі саме через складність механізму державного фінансування наукових розробок, оскільки будь-які зміни в напрямках використання державних коштів протягом бюджетного періоду вимагають складної процедури внесення й ухвалення відповідних змін і владно-управлінських рішень [29]. Саме тому ми й пропонуємо створити механізм громадської науково-технічної експертизи як інструмент, що поєднуватиме контроль-наглядові, інформаційно-аналітичні та консалтингові функції.

Запропонований нами механізм міститиме три компоненти:

– науково-експертний центр, який покликано оцінювати ефективність й актуальність наукових пошуків і досліджень, що вже провадяться під егідою МОН чи НАНУ, а також розробляти пропозиції щодо нових перспективних напрямів наукових пошуків і відшукувати шляхи фінансування та нові джерела для інвестування, зокрема в моделі державно-приватного партнерства відповідних наукових досліджень;

– аналітично-консалтингова рада, яку призначено для пошуку шляхів найефективнішої ринкової капіталізації результатів наукових досліджень. Фактичну діяльність цього елемента механізму громадської науково-технічної експертизи спрямовано на контроль над повнотою розкриття економічного потенціалу та монетизації результатів наукових розробок і формуванням відповідної стратегії підвищення якості й ефективності вказаних процесів. У такий спосіб реалізовуватиметься тісний зв'язок між цінністю наукових результатів і механізмом їх ринкової капіталізації;

– спостережна рада, сутність діяльності якої зводиться до нагляду та контролю над використанням тих державних коштів, які витрачають на наукові

дослідження з урахуванням тих змін, що запропоновані науково-експертним центром, а також над фінансуванням державних наукових досліджень із приватних джерел [37]. Це своєрідний зв'язувальний елемент між приватним сектором і державою, де перший умовно делегує спостережній раді повноваження щодо контролю над використанням інвестиційних ресурсів. Таким чином, запропонований нами механізм дасть змогу створити додатковий елемент системного управління розвитком сфери науки за ширшого залучення громадськості. Структурна будова такого механізму повинна мати такий вигляд (рис. 5.2).

Таким чином, уявляється, що діяльність усіх трьох структурних компонентів запропонованого механізму сприятиме досягненню цілей не лише у сфері контролю, зокрема за цільовим використанням державних коштів, а й підвищенню ефективності функціонування Громадської ради при МОН. Наведений механізм не дублює її функції й не перебирає на себе виконання завдань із розробки пропозицій із державного управління у сфері науки. Навпаки, діяльність кожного з наведених на рис. 5.2 структурних елементів створює необхідний обсяг аналітичної інформації та практичних інструментів, що розкриває додатковий потенціал для ухвалення рішень Громадською радою при МОН.

Цей механізм не являє собою класичний управлінський механізм, оскільки в ньому представлено цілком утилітарні функції: оцінювання та моніторингу на відповідність сучасних потреб держави та економічного середовища у результатах наукових пошуків і досліджень, що реалізує науково-експертний центр; управління ринковою капіталізацією, яку втілює аналітично-консалтингова рада шляхом розробки практичних пропозицій із перетворення результатів наукових досліджень на кінцевий ринковий продукт (технології, інновації тощо); контроль над використанням державних коштів, який покладено на спостережну раду.

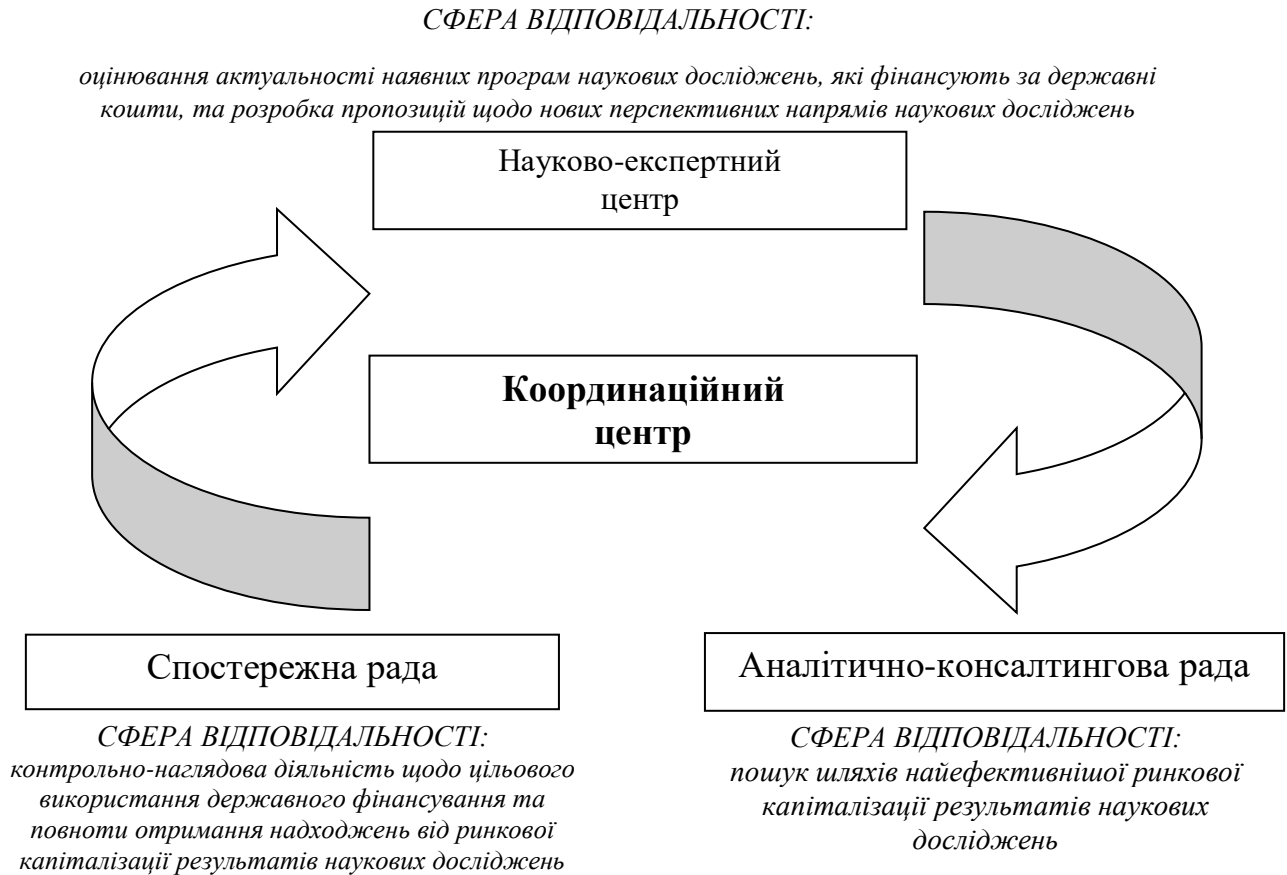


Рис. 5.2. Схематичне зображення механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки

Безумовно, діяльність означених вище структурних елементів запропонованого механізму потребує відповідної координації, за що відповідає координаційний центр. Він є тією ланкою, що фактично з'єднує реалізацію усіх наведених вище функцій. Спрощено його завдання можна визначити як забезпечення життєвого циклу перспективних наукових досліджень від моменту їх планування аж до моменту капіталізації результатів наукової діяльності. Це означає, що механізм громадської науково-технічної експертизи у сфері науки не перебирає на себе функції, які виконує МОН розміщенням результатів наукових досліджень на ринку.

Іншими словами, будь-які наукові дослідження, що фінансуються за державні кошти, мають на меті отримання певних результатів, які потрібні державі, або на які держава сподівається з урахуванням її потреб у різних сферах народного господарства. Такі наукові результати повинні мати економічний ефект для покриття того обсягу витрат державних ресурсів, що були спрямовані на фінансування та матеріально-технічне забезпечення відповідних наукових досліджень. У разі якщо такі результати справді являють ринкову цінність і мають економічну ефективність, їх капіталізацією займаються установи, що входять у сферу відання МОН чи НАНУ та які фактично є власниками відповідних наукових результатів у вигляді патентів, об'єктів авторського права тощо. Якщо ж результати наукових досліджень, які фінансуються за державні кошти, не набувають необхідного рівня ефективності, якості та не задовольняють потреб народногосподарського комплексу, то фактично такі дослідження є збитковими.

Саме ця збитковість має високі ризики нецільового використання коштів і є одним із головних об'єктів контролю з боку Громадської ради при МОН. Натомість механізм громадської науково-технічної експертизи у сфері науки, який пропонується впровадити в діяльність МОН та НАНУ, покликано забезпечити щонайменше беззбитковість держави в частині фінансування наукових досліджень. Тобто на нього покладатимуться завдання, що за своєю сутністю є виправленням недоліків у системі державного менеджменту наукових досліджень. Усі наведені на рис. 3.2 структурні елементи вказаного механізму своєю діяльністю створюють нову систему відносин між науково-дослідними установами, що входять у сферу відання МОН та НАНУ – з одного боку; ринковими агентами, зацікавленими в отриманні результатів наукових пошуків з їх подальшою капіталізацією – з іншого боку; громадянським суспільством, зацікавленого у тільки ефективному використанні державних ресурсів – з третього.

Умовно кажучи, пропонується залучити громадськість до утилітаризації результатів наукових досліджень, що фінансували за державні кошти, але не отримали належного рівня ринкової капіталізації за управління державою в особі МОН. Натомість застосування механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки дасть змогу одночасно виконувати такі завдання:

- переглядати напрями наукових досліджень на їх актуальність і перспективність;
- корегувати витрати державних ресурсів на проведення відповідних наукових досліджень;
- сприяти ринковому просуванню та пошуку кінцевих споживачів отриманих результатів наукових пошуків у вигляді інновацій, технологій, патентів тощо.

Сучасний стан розвитку державного управління у сфері науки характеризується відсутністю системного підходу до вирішення вказаних завдань, оскільки планування наукових досліджень і їх виконання часто забезпечуються зусиллями конкретної науково-дослідної установи, а питання їх фінансування вирішують МОН чи НАНУ залежно від того, до сфери відання якої інституції входить відповідна установа. Питання подальшого ринкового просування отриманих результатів взагалі не вирішується в інший спосіб, ніж той, що передбачений наявними державними програмами наукового розвитку, де саме держава є замовником кінцевого результату наукових досліджень. Однак якщо такі результати не задовольняють потребам держави, то відповідні дослідження припиняються.

Таким чином, механізм громадської науково-технічної експертизи у сфері науки є своєрідним інструментом антикризового управління, де криза визначається як нездатність подальшого використання результатів наукових досліджень, що тягне фактичні збитки держави. Залучення ж громадськості до такого процесу суттєво підвищує перспективи не лише тримати більш утилітарності результати самих

наукових досліджень, а й перетворити на самостійний кінцевий ринковий продукт із високим рівнем інноваційності та капіталізації вже отримані результати у вигляді технологій, інновацій, патентів тощо. У цьому контексті запровадження вказаного механізму суттєво підвищує рівень громадського контролю не тільки за процесами державного управління у сфері науки та використання державних коштів, а і за змістом діяльності установ, що входять до сфери відання МОН та НАНУ як власних і самих цих державних інституцій. Такий контроль не є тотальним, він охоплює тільки головні проблеми на ланцюгу капіталізації результатів наукових пошуків, що жодним чином не применшує значущість наукового середовища чи їх досягнення, але виконує допоміжні функції. Запропонований вище механізм, як власне і Громадська рада при МОН, не втручаються в діяльність наукової спільноти, в безпосередню роботу наукових кадрів, але створюють відповідну систему забезпечення максимально повного розкриття їх наукового, інтелектуального та соціального потенціалу. Сама держава не може виконати такі завдання в максимально повному обсязі з високим рівнем ефективності через наявність корупційних ризиків та часто через відсутність висококваліфікованих управлінських кадрів із такою широкою спеціалізацією, яка б охоплювала і науково-технічну діяльність, і ринкові знання. Тому уявляється, що функціонування механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки суттєво підвищить не лише утилітарність наукових досліджень, а і якість державного управління у сфері науки. Моніторингове спрямування такого механізму та його контроль-наглядний потенціал суттєво розширює і можливості функціонування Громадської рада при МОН. Тому доцільно зазначити і характер її взаємодії з відповідним механізмом і взагалі, його місце в системі державного управління у сфері науки, що доцільно схематично зобразити так (рис. 5.3.).

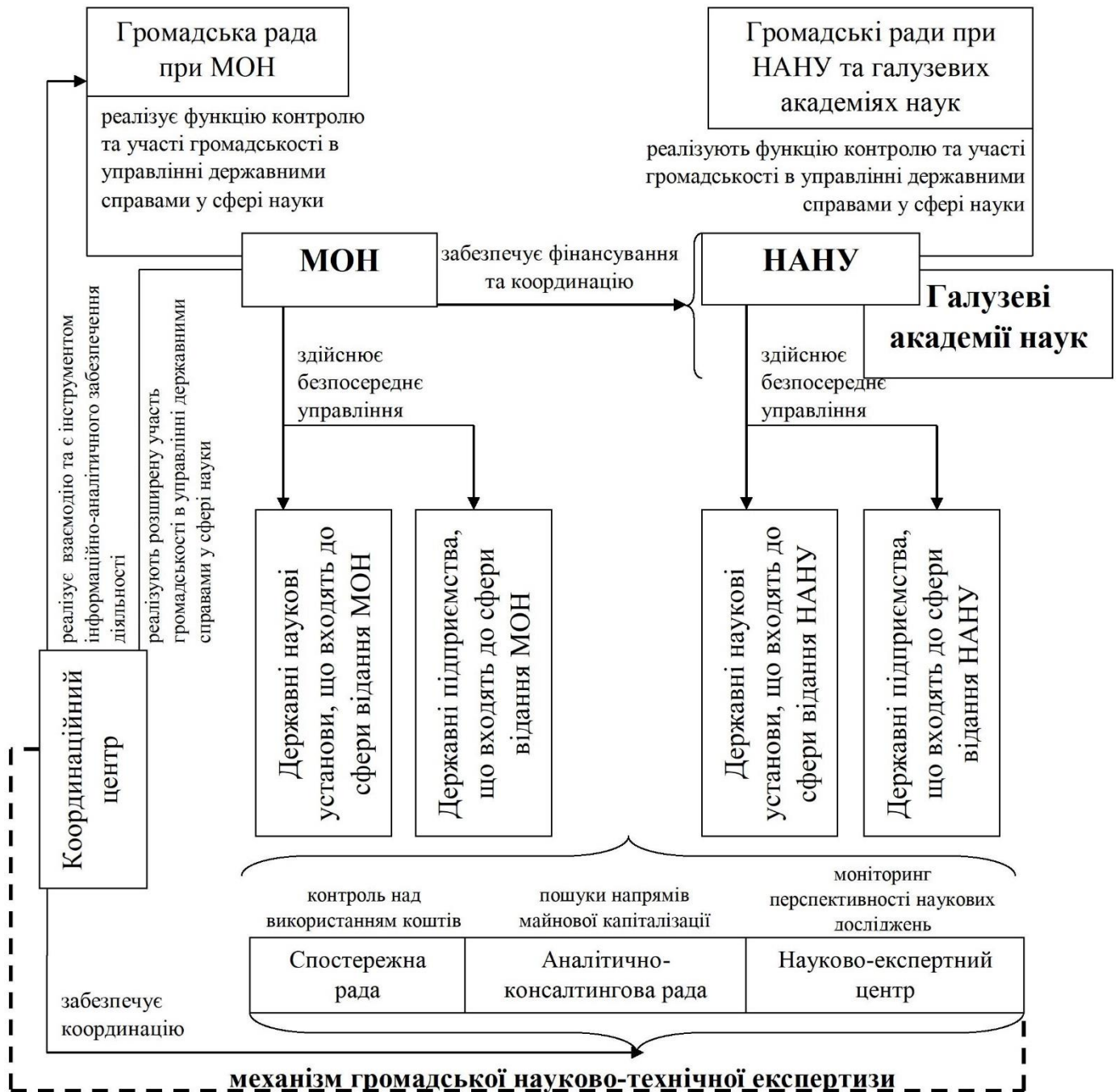


Рис. 5.3. Місце механізму громадської науково-технічної експертизи в системі державного управління у сфері науки

Отже, місце механізму громадської науково-технічної експертизи в системі державного управління у сфері науки слід схарактеризувати так:

– по-перше, він є елементом інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Громадської ради при МОН і відповідних громадських рад при НАНУ та галузевих академіях наук, що реалізується через діяльність координаційного центру;

– по-друге, акцент його діяльності спрямовано на безпосереднє фінансування наукових досліджень і використання їх результатів, зокрема їх ринкової капіталізації та перетворення на відповідну форму кінцевого продукту. Це забезпечується функціонуванням Науково-експертного центру й Аналітично-консалтингової ради, які розробляють відповідні рішення та передають їх проекти або кінцеві пропозиції на рівень Координаційного центру з метою подальшого використання або за для пропозицій, що передають на рівень МОН або з метою забезпечення діяльності відповідних громадських рад;

– по-третє, структурні елементи механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки взаємодіють із системою управління державними установами та підприємствами, що входять у сферу відання МОН, НАНУ, галузевих академій наук, а також з їх відповідними структурними одиницями на предмет моніторингу й аналізу перспективності наукових досліджень; пошуку шляхів ринкової капіталізації їх результатів і контролю за державним фінансуванням відповідних процесів;

– по-четверте, функціонування вказаного механізму не заміщує діяльність відповідних структурних підрозділів МОН чи НАНУ, діяльність яких спрямовано на реалізацію державної політики у сфері науки, зокрема щодо перетворення результатів наукових досліджень на кінцевий ринковий продукт з його подальшим просуванням. Запропонований механізм у своїй діяльності створює додаткові можливості для громадськості долучитись до вказаних процесів і реалізувати власний інтелектуальний потенціал із метою підвищення ефективності й раціональності використання державних ресурсів на відповідний напрям.

Таким чином, ми можемо говорити про нову якість системи контролю й нагляду з боку громадськості за реалізацією державної політики, зокрема у сфері науки. Це забезпечується розширеним залученням громадськості, зокрема інститутів громадянського суспільства до діяльності вказаного механізму. Зокрема йдеться як про залучення до таких процесів незалежних експертних установ, науково-аналітичних центрів та інститутів, так і про пряму участь окремих осіб, що мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень і відповідну репутацію й досвід роботи.

Що стосується організаційно-правової форми такого механізму, то тут слід запропонувати наділити Координаційний центр статусом неприбуткової організації у вигляді агенції. Тобто статусом власне юридичної особи наділятиметься Координаційний центр як центральний елемент механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки, що виконує функцію управління. Всі ж інші структурні елементи: науково-експертний центр, аналітично-консалтингова рада, спостережна рада – діятимуть як окремі самостійні структурні підрозділи неприбуткової організації. Всі взаємодії між відповідним структурним елементом запропонованого механізму та відповідними структурними підрозділами МОН чи НАНУ або підпорядкованими їм установами здійснюватимуться за безпосередньої участі Координаційного центру. Він же має бути суб'єктом відносин із Громадською радою МОН.

Слід пояснити, що така форма діяльності – неприбуткова установа у вигляді агенції суттєво розширить можливості для взаємодії всіх структурних елементів механізму не лише з державними інституціями, а й із суб'єктами приватного сектору, що перетворює Координаційний центр на своєрідного посередника в представництві інтересів держави через інститути громадянського суспільства. Така форма є найближчою за своїми ознаками до форми діяльності агенцій регіонального розвитку, які досі не набули необхідного поширення, але їх потенціал є беззаперечним. Так само можна стверджувати й про запропонований механізм

громадської науково-технічної експертизи у сфері науки, особливо враховуючи ту обставину, що ми усуваємо його фінансування за кошти держави.

Серед основних джерел фінансування такого механізму ми пропонуємо виділити такі:

– по-перше, винагорода, отримана за результатами ринкової капіталізації результатів наукових досліджень, що виплачуватиметься у вигляді певного фіксованого відсотка за агентські послуги в пошуку кінцевих споживачів відповідних результатів наукових досліджень. Іншими словами, Аналітично-консалтингова рада надаватиме фактично послуги з розміщення на ринку та відповідного комерційного супроводу процесу реалізації результатів наукових досліджень утілених у формі кінцевих технологій, інновацій тощо;

– по-друге, кошти міжнародних програм розвитку науки та техніки, що діють під егідою ООН та інших міжнародних організацій. На сьогодні ці кошти надходять напряму до МОН та НАНУ, і їх остаточна доля невідома, оскільки механізми звітування не є прозорими. На наше переконання доцільно частково ці кошти спрямувати саме на фінансування запропонованого механізму, що дасть можливість утворити в ньому відповідний ендаунмент-фонд, який так само можна використовувати з метою отримання додаткових коштів на фінансування потреб діяльності механізму;

– по-третє, кошти міжнародних і закордонних науково-дослідних установ і центрів, отриманих як своєрідне лобі за сприяння в науковій співпраці між ними та відповідними науково-дослідними установами, що входять у сферу відання МОН, або із НАНУ. Це суттєво підвищить не лише рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення функціонування вказаного механізму, а й відкриє можливості з налагодження міжнародної співпраці та просування вітчизняних науково-технічних рішень на світовий ринок, що суттєво підвищуватиме рівень їх капіталізації.

Таким чином, подібний синтезований механізм фінансування функціонування механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки дасть змогу суттєво знизити навантаження на державний бюджет і підвищити дієвість контрольно-наглядової функції, яку він покликаний реалізувати.

Ще одне питання, яке потрібно вирішити, полягає у способі легітимізації діяльності такого механізму. Найдоцільнішим уявляється затвердження положення про нього відповідним наказом МОН. Однак, ураховуючи особливості його функціонування, а також те, що цей механізм є втіленням розширеної взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними інституціями, вбачається за можливе ухвалення окремої постанови Кабінету Міністрів України про запровадження механізму громадської науково-технічної експертизи у сфері науки. В такий спосіб досягатиметься одразу кілька головних завдань: усуватиметься вплив МОН на відповідний механізм, а сам механізм ставатиме на рівень консультативно-дорадчого органу. Крім того, ухвалення відповідної окремої постанови Кабінету Міністрів України дасть змогу поширити вдалий досвід, який буде отримано за умови функціонування такого механізму у сфері науки на інші сфери публічного управління. Окремо слід наголосити, що ухвалення відповідної постанови об'єктивується і рівнем кооперації з державних інституцій та науково-дослідних установ державної форми власності із суб'єктами приватної власності та неурядовими організаціями, зокрема і міжнародними. Тобто розширюватимуться і можливості функціонування такого механізму, і забезпечуватиметься певний рівень гарантій його діяльності з боку держави загалом.

Висновки до розділу 5

За результатами проведеного дослідження щодо оцінювання потенційних напрямів підвищення ефективності реалізації нагляду та контролю у сфері науки в Україні доцільно зробити такі висновки.

1. Аналіз закордонного досвіду реалізації контрольних функцій держави у сфері науки продемонстрував доцільність використовувати у вітчизняній практиці такого контролю низку прогресивних моделей і механізмів, притаманних і ефективних у країнах ЄС та США. Зокрема йдеться про необхідність упровадження жорсткіших заходів державного контролю за трансфером технологій, їх використанням і недопущенням випадків промислового шпіонажу. Особливої актуальності такі заходи, що запроваджені в США, набувають в умовах підвищених потреб України в оборонних технологіях з огляду на необхідність протистояння агресії з боку РФ та відновлення територіальної цілісності. Доцільним є також запровадження практики контролю за фінансовими потоками й використанням державних ресурсів, що використовуються в межах AFCOS та OLAF. Цінність таких механізмів полягає в запобіганні корупційним проявам у контексті розподілення ресурсів на фінансування науки. Особливої уваги заслуговує впровадження досвіду Фінляндії, а точніше створення аналогії Агентства фінансування технологій та інновацій – Tekes, яке не лише реалізує контроль над використанням державних ресурсів на фінансування потреб сфер науки, а є відповідальним за ринкову капіталізацію отриманих наукових результатів.

2. За результатами вивчення перспектив трансформації інституційного забезпечення реалізації нагляду та контролю у сфері науки в Україні доведено необхідність змінити формат контрольних органів зі спеціально створених органів та установ на діяльність робочих груп і тимчасових комісій. Зокрема, обґрунтовано необхідність створення Робочої групи за участі фахівців МОН, НАНУ, Держаудитслужби та Рахункової палати, до відання якої будуть передані функції внутрішнього фінансового аудиту та контрольної-ревізійної діяльності, що здійснюється відповідними внутрішніми структурними підрозділами МОН та НАНУ. Діяльність такої Робочої групи буде спрямована на оцінювання запланованих напрямів витрат державних ресурсів з погляду перспективності та економічної доцільності здійснення тих чи інших наукових досліджень або

діяльності окремих наукових установ та організацій, що входять до сфери підпорядкування МОН та НАНУ.

3. Доведено, що для високого рівня ефективності функціонування такої Робочої групи та релевантності результатів її контрольно-наглядової діяльності доцільним є запровадження елементів адаптивного та проєктного управління контрольно-наглядовими функціями держави у сфері науки. Особливостями моделі проєктного управління має бути впровадження нової методології, заснованої на прогресивних стандартах концепту Good Governance, а саме методології GSCPS – Good State Control Practice In Science. Сутність цього методологічного підходу полягатиме в тому, що органи контролю здійснюють низку заходів з оцінювання, моніторингу, перевірки відповідності, які ґрунтуватимуться на принципах достатності владного впливу для реалізації конкретної управлінської функції; економічної обґрунтованості та раціональності владного впливу (контрольних заходів); цілісності контролю; оперативності владно-правлінського втручання за результатами контрольної діяльності. Таким чином, елементи проєктного управління дадуть змогу здійснювати контрольно-наглядові заходи за функціональним напрямом (фінансування конкретних наукових досліджень), натомість впровадження адаптивного управління – за інституційним (фінансування конкретних наукових установ). Адаптивне управління забезпечить контрольно-наглядові органи набором нетрадиційних для методів фінансового та бюджетного контролю інструментів PESTLE- та SWOT-аналізу, а також управлінської моделі SPACE-аналізу.

4. Вивчення напрямів розширеної участі громадськості у здійсненні нагляду та контролю у сфері науки дав змогу розробити механізм громадської науково-технічної експертизи у сфері науки. Цей механізм розглядатиметься як додатковий інструмент у системі контрольних органів, що поєднуватиме контрольно-наглядові, інформаційно-аналітичні та консалтингові функції. Він складатиметься з трьох компонентів: науково-експертного центру (оцінює ефективність й актуальність наукових пошуків і досліджень, які вже провадяться під егідою МОН чи НАНУ);

аналітично-консалтингової ради (реалізує пошук шляхів найефективнішої ринкової капіталізації результатів наукових досліджень); спостережної ради (реалізує нагляд і контроль над використанням державних коштів, які витрачають на наукові дослідження). Запровадження такого механізму громадської науково-технічної експертизи створює зв'язок між приватним сектором і державою. Таким чином, уявляється, що діяльність всіх трьох структурних компонентів запропонованого механізму сприятиме досягненню цілей не лише у сфері контролю, зокрема за цільовим використанням державних коштів, а й підвищенню ефективності функціонування Громадської ради при МОН.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дали можливість здійснити теоретичне узагальнення та запропонувати методологію реалізації контрольної-наглядової функції в сфері науки в Україні. Це дало змогу сформулювати висновки та пропозиції щодо вдосконалення законодавства й практики його застосування, зокрема такі:

1. За результатами ретроспективного аналізу теоретичного осмислення контролю та нагляду в сфері науки виокремлено такі тренди, що вирішуються в межах цього дослідження: розмежування контрольної, наглядової, моніторингової та інших форм діяльності держави, спрямованих на досягнення цілей, які охоплюються класичним елементом управлінської діяльності у формі класичного контролю; визначення механізму реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері; дослідження оптимальних форм, методів, способів та інструментарію відповідної діяльності державних органів в сфері науки; розробка концепції відносин у реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

2. Аналіз історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності в сфері науки дав змогу виокремити шість відповідних періодів, кожен із яких має системоутворювальне значення для формування концепції державно-наглядової діяльності в науковій сфері: перший період – період Національних визвольних змагань 1917–1921 рр., протягом якого відбуваються зламні процеси в національній ідентифікації української нації, спостерігається кристалізація національно-демократичного врядування в науковій сфері, що своїм результатом має створення 1917 року Української академії наук; другий період – період панування радянського режиму на території України (1921 – друга половина 1980-х рр.), який ознаменував насильницьке насадження та домінування комуністичних ідей у науковій сфері, запровадження тоталітарних підходів до державного регулювання в науковій сфері;

третій етап (друга половина 1980-х років та 1991 р.) характеризується системними зрушеннями в сфері державного регулювання науки та науково-технічної діяльності й зменшенням державного контролю над науковою сферою, перетворення її на баласт бюджетного фінансування, суттєве скорочення (іноді навіть повна відсутність) фінансування наукових пошуків і припинення наукових досліджень у багатьох секторах наукової сфери, ухваленням першої редакції Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991; четвертий етап (1991–2001) характеризується формуванням законодавства в сфері регулювання науки та техніки, трансформацією державних підходів до регулювання цієї сфери, відбувається переосмислення ролі науки в розвитку економічного потенціалу та сфери забезпечення соціальних потреб суспільства, отримання нею конкурентних переваг у глобальному середовищі, ухваленням першої редакції Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 № 2623-III; п'ятий етап (2001–2015) характеризується інтенсифікацією розвитку законодавчого забезпечення різних сфер і напрямів науково-технічної діяльності, а також формуванням інституційної підсистеми реалізації контрольної-наглядової функції держави; шостий етап (2015 рік по теперішній час) ознаменувався деталізацією та закріпленням форм і методів державного регулювання й управління у науковій і науково-технічній діяльності та визначенням інституціональної підсистеми реалізації такого регулювання.

3. За результатами дослідження методології дослідження контрольної-наглядової діяльності в сфері науки сформовано загальну для активного користування групу методів дослідження контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері: сукупність філософсько-управлінських методів: діалектики, формально-логічний, логіко-юридичний, а також поєднання онтологічного та аксіологічного підходів – активно використовують для визначення ознак, критеріїв і змісту контрольної-наглядової функції держави; сукупність загальнонаукових методів пізнання (аналіз, синтез, індукція, порівняльно-правовий тощо) –

використовують для з'ясування механізму забезпечення процесу реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в науковій сфері; сукупність управлінсько-правових методів: системного, структурного, соціологічного аналізу, правового моделювання – розкривають особливі вимоги до системи забезпечення контрольної-наглядової діяльності держави.

4. Установлено, що державна політика в сфері науки – це систематична, прогностична управлінсько-організаційна й установча діяльність держави, що реалізується через відповідні органи та інституції і спрямовується на формування правового, інституційного, організаційного й інших видів забезпечення ефективного розвитку наукової сфери, відносин суб'єктів наукової діяльності з метою забезпечення потреб суспільства в самореалізації інтелектуального, людського капіталу та потреб держави у високоякісних і корисних наукових рішеннях, здатних підвищити рівень економічної та господарсько-виробничої конкурентоздатності держави шляхом активного впровадження відповідних конкурентних переваг у формі інновацій. Державна політика в сфері науки є драйвером розвитку економічного середовища суспільства шляхом впровадження в повсякденний обіг і споживчий вжиток новітніх технологічних рішень, інноваційних продуктів, здатних суттєво оптимізувати більшість соціально-економічних процесів. Контрольно-наглядова діяльність держави спрямовується головним чином саме на процес розподілення та використання ресурсів у науковій сфері, а тому і державна політика у цій сфері має відповідати вимогам утилітарності, прагматичності, раціональності. Розроблено структуру засобів реалізації державної політики в сфері науки. Так, до засобів прямої реалізації державної політики в сфері науки виносимо такі: визначення державних пріоритетів розвитку науки й техніки; формування державних науково-технічних програм; доведення державних замовлень на науково-технічні розробки; бюджетне фінансування фундаментальних досліджень і реалізації науково-технічних програм; проведення державної науково-технічної експертизи; підготовка науково-технічних кадрів вищої кваліфікації; здійснення патентної та

ліцензійної діяльності. До важелів непрямого впливу належать: створення сприятливих умов для здійснення науково-технічної діяльності всіма суб'єктами підприємництва; правовий захист інтелектуальної власності; звільнення від оподаткування, введення пільгового режиму оподаткування суб'єктів господарювання в сфері науково-технічної діяльності; введення пільгового кредитування; встановлення взаємовигідних міжнародних зв'язків; пропагування науково-технічних досягнень; стимулювання науково-технічної творчості.

5. Сучасний стан реалізації контрольних функцій держави в сфері науки детермінується низкою особливостей, серед яких чільне місце посідає формальний підхід до організації контрольної діяльності щодо визначення достатності й цільового використання коштів на утримання державних наукових і науково-дослідних установ. Комплекс детальніших заходів і засобів контролю стосується реалізації суто управлінських функцій. Окреме вирішення даної проблеми допустиме за рахунок широкого застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема в частині реалізації адміністративних актів індивідуальної дії, якими за своєю сутністю і є управлінські рішення прийняті за результатами проведення контрольних заходів. Тобто на законодавчому рівні закріплюється певна алгоритмізація дій спрямованих на обов'язкове прийняття заходів об'єктом управління за результатами проведеного контролю аж до застосування санкцій та притягнення до відповідальності через ігнорування відповідних приписів та акту державного примусу. Загалом сучасний стан реалізації функції контролю в сфері науки потребує значного розширення в частині нагляду за процесом виконання державних програм розвитку наукової сфери чи окремих прикладних галузей науки, а також використання державних ресурсів, які спрямовують на підтримку, стимулювання наукових пошуків інноваційної діяльності тощо.

6. Доведено необхідність трансформації підходів до цілепокладання в частині реалізації контрольних функцій держави в сфері науки. Зокрема, це

стосується організаційного, інституційного та внутрішньоорганізаційного рівнів. Таким чином, цілі вказаної політики потрібно спрямовувати на вирішення завдань розвитку об'єкта управління, який було перевірено в межах компетенції безпосередньо того органу державної влади, який такий контроль реалізовував. Дуалістичність результатів контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки в частині організаційної та функціональної підсистем створюватиме два вектори можливостей: розвитку власне науки та забезпечення потреб такого розвитку ресурсами центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на реалізацію державної політики в науковій сфері; розвитку об'єкта контролю, похідним ефектом від якого буде забезпечення розвитку власне науки.

7. Аналіз сучасного стану законодавчого забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки продемонстрував наявність низки суттєвих проблем, зокрема: фрагментарність функціональної складової його здійснення, що не охоплює всі сфери та рівні реалізації державної політики в означеній сфері; відсутність системності в частині визначення об'єкта й періодичності реалізації контрольних заходів; відсутність потенціалу здійснення моніторингу розвитку наукової сфери в режимі реального часу із подальшим корегуванням впроваджуваної політики. Часто законодавець тільки визначає наявність певних окремо взятих повноважень без належної деталізації, у якій саме спосіб вони мають реалізовуватись.

8. Дослідження сучасного стану організаційного забезпечення моделі здійснення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні показало, що вона не повною мірою відповідає сучасним потребам реалізації державної політики у вказаній сфері. Сучасна організаційна модель здійснення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки уявляється комплексним баченням усієї системи контрольної-наглядової діяльності органів державної влади в науковій сфері. Системи органів, що здійснюють контрольну-наглядову діяльність в сфері науки, систематизовано за двома рівнями ієрархії: перший рівень (утворюють Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України); другий рівень (утворюють

Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України, галузеві національні академії наук, Національний фонд досліджень України) об'єктивує функціональне навантаження в частині здійснення контрольної-наглядової діяльності.

9. Аналіз функціонального забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні дав змогу відокремити функцію контролю від функцію нагляду. Зокрема, нагляд здійснюється перманентно і є окремою спеціальною формою діяльності суб'єкта, що здійснює контрольну-наглядову функцію в сфері науки. Нагляд є звичайним напрямом функціонування суб'єкта контролю, і він у діяльності контрольних органів в сфері науки виражається в здійсненні юридичних дій у формі спостереження й перевірки відповідності виконання та додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень у частині реалізації державної політики в сфері науки, а в разі виявлення відхилень – розробки заходів з їх усунення. Що стосується інших форм контрольної-наглядової діяльності, які охоплюють функції органів виконавчої влади в науковій сфері, то тут слід звернути увагу на контроль над використанням фінансових ресурсів у науковій і науково-технічній сферах, а також контроль діяльності наукових установ. Такі форми контролю реалізуються в спосіб і на підставі таких нормативно-правових актів, а саме: контроль діяльності наукових установ, що входять у сферу відповідальності Міністерства освіти і науки України та контроль процесів використання фінансових ресурсів на здійснення наукової та науково-технічної діяльності на підставі Законів України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про управління об'єктами державної власності»; контроль використання фінансових ресурсів Національним фондом досліджень України на підставі Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»; контроль діяльності наукових установ, що входять у сферу відповідальності Національної академії наук України та національних галузевих академій наук на підставі Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій

наук та статусу їх майнового комплексу»; інвентаризація й аудит державного майна, що проводять Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України та національні галузеві академії наук на підставі Закону України «Про управління об'єктами державної власності»; проведення державної атестації наукових установ, що здійснює Міністерство освіти і науки України, на підставі Порядку проведення державної атестації наукових установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2017 № 540; ведення реєстру технологій, створених чи придбаних за бюджетні кошти та контроль над виплатою винагороди авторам, що здійснює Міністерство освіти і науки України, на підставі Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»; здійснення наукових і науково-технічних експертиз за участі Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України й органів, що входять до сфер їх відання на підставі Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу»; облік технологій, контроль над їх трансфертом і над виплатою винагороди винахідникам і їх акторам, що здійснюють Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України та національні галузеві академії наук на підставі Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій».

10. Аналіз фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні дав змогу зробити такі висновки в контексті фінансування контрольно-наглядової діяльності у цій сфері: законодавець закріплює доволі широкий перелік джерел фінансування наукової сфери загалом, до яких відносить: кошти державного та місцевих бюджетів, кошти установ, організацій і підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, не заборонених законом; відповідно до ч. 3 ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачено, що бюджетні кошти з-поміж іншого спрямовують на забезпечення діяльності суб'єктів, що реалізують державну політику в сфері науки й техніки; законодавець чітко зазначає, що фінансування діяльності суб'єктів, які

забезпечують реалізацію державної політики в сфері науки не може здійснюватися з інших джерел, окрім державного та місцевих бюджетів, якщо воно не спрямовується на забезпечення науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки або на проведення прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, які виконують за державним замовленням та в рамках державних цільових наукових і науково-технічних програм; положення ст. 56 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» щодо запровадження державних цільових наукових і науково-технічних програм у сфері наукової і науково-технічної діяльності було підсилено з ухваленням Закону України «Про державні цільові програми», який відніс державні цільові науково-технічні програми до основних засобів реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки й техніки шляхом концентрації науково-технічного потенціалу держави для розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем; згідно зі ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», бюджетне фінансування наукових досліджень здійснюється шляхом базового та програмно-цільового фінансування, з тим, однак, не дається визначення цим формам підтримки ні у цьому законі, ні в інших підзаконних нормативно-правових актах. Доведено, що найменше законодавець не приділяє належної уваги проблемам фінансового забезпечення практичного здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки, що ставить керівництво відповідних суб'єктів владних повноважень перед доволі складним вибором у перерозподіленні бюджетних коштів між усіма без винятку напрямками діяльності таких органів.

11. Дослідження інституційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки дало змогу виокремити сучасний тренд у формуванні системи державних органів, що реалізують здійснення вказаної діяльності. Видається цілком обґрунтованою запропонована архітектура побудови системи державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в

сфері науки. В ній ми пропонуємо функціональне поєднання органів, уповноважених на реалізацію державної політики в сфері науки, та органів державного фінансового контролю. Перші відповідають за оцінювання результатів наукової діяльності, співвідношення релевантності встановлених державою напрямів розвитку науки її реальному стану. Другі – за законність і раціональність використання державних ресурсів з урахуванням тих висновків і результатів контрольної-наглядової діяльності, які надано першими. Крім того, органи державного фінансового контролю визначають ефективність управлінської діяльності розпорядників коштів. Тобто досягається замкнений цикл реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки поєднанням принципу деконцентрації державної влади та відповідальності з механізмом безоплатного аутсорсингу окремих напрямів контролю спеціально-уповноваженим органам.

12. Розроблено механізм реалізації контрольної діяльності держави в тих сферах наукової та науково-технічної діяльності, які мають або підвищену суспільну значущість та інтерес з боку захисту інтересів держави й національної безпеки, або досягнення певних наукових результатів, у яких потенційно може мати ризики для суспільства. Сам по собі механізм ліцензування взято за прикладом ліцензування окремих видів господарської діяльності, але з низкою основних особливостей. По-перше, ми наголошуємо, що аналізований нами вид ліцензування не є адміністративним бар'єром на шляху реалізації свободи наукової діяльності. Через це ми пропонуємо звільнити від видачі ліцензій наукові установи, що входять до сфери відання Національної академії наук України та Національних галузевих академій наук. Такий вибір пояснюється тим, що такі наукові установи самі по собі через наділений правовий статус повинні забезпечувати високий рівень безпеки в здійсненні наукової діяльності, а результати такої діяльності мають бути захищені державою й набувають правового режиму державної власності. Задля легітимізації процедури ліцензування як інструменту посилення контрольної-наглядової спроможності держави в сфері науки пропонується доповнити Закон країни «Про

наукову і науково-технічну діяльність» ст. 67 «Ліцензування окремих видів наукової та науково-технічної діяльності».

13. Доведено необхідність посилити рівень взаємодії держави та недержавного сектору й інститутів громадянського суспільства в здійсненні контрольної-наглядової діяльності в сфері науки шляхом розширення повноважень останніх щодо доступу до контролю над використанням державних ресурсів і реалізацією державних програм науково-технічного розвитку. Запропоновано розширити повноваження громадських рад при Національній академії наук України та національних галузевих академіях наук таким чином, щоб перетворити їх на необхідний драйвер кооперацій між приватним сектором (бізнесом), державою та науковою спільнотою, що укладатиметься в концепцію «потрійної спіралі». Держава ж позбавлятиметься домінантної ролі, а сама взаємодія координуватиметься громадськими радами, які залучатимуть до свого складу представників бізнесу, але тільки з правом дорадчого голосу та без реальних управлінських повноважень. Цінність такого залучення полягатиме в доступі цих представників до контролю над діяльністю наукових установ у тій частині, що здійснюється на засадах державно-приватного партнерства або на засадах спільного інвестування наукових досліджень.

14. Задля повномірного оцінювання впливу результатів контрольної-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність розроблено матрицю відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери. Ця матриця формується шляхом визначення по горизонталі предметних питань, що підлягають контролю; по вертикалі – тих інструментів правового регулювання, які закріплено в законодавстві. Оцінювання відбувається щодо кожної предметної сфери та кожного окремого засобу її регулювання за двома аспектами: шляхом визначення повноти засобів правового регулювання для того, щоб об'єкт контролю в конкретній предметній сфері відповідав визначеним цілям розвитку; шляхом установаження можливості ухвалити ефективніше чи більш повноцінне управлінське рішення в межах чинного правового

регулювання. Сам контроль здійснюється шляхом збирання інформації про діяльність об'єкта контролю й досягнуті ним результати. Тобто за результатами заповнення такої матриці визначають напрями та межі ухвалення відповідних управлінських рішень: або щодо системи правового регулювання загалом, або щодо конкретного об'єкта контролю. Так, пропонується запровадити синтетичне експертне оцінювання. Так, саме опитування експертів здійснюється за допомогою анкет. Анкети відповідають двом напрямам контролю: визначення утилітарності отриманих наукових результатів у конкретній науковій установі чи їх системі, наукомісткість таких результатів, їх інноваційний потенціал і прогнозовану соціально-економічну цінність; визначення достатності й раціональності використання державних ресурсів на досягнення таких результатів, зокрема на фінансування відповідних наукових установ. Далі відбувається обробка результатів експертного опитування шляхом застосування показника середнього значення експертних оцінок або точкового прогнозу, який дасть змогу визначити координати окремо для шкали X , окремо для шкали Y , що дасть змогу визначити місце цієї точки в системі координат, за допомогою якої і відбудеться визначення того рішення (у вигляді стратегії). Побудова відповідного графіка оцінювання вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольно-наглядних заходів щодо наукових установ дасть змогу визначити подальший набір стратегічних рішень щодо розвитку відповідного об'єкта контролю.

15. Вивчення закордонного досвіду реалізації контрольно-наглядних функцій держави в сфері науки продемонстрував необхідність упровадження досвіду США в частині реалізації контрольної функції публічного управління в сфері науки за трансфером і подальшим використанням результатів наукових пошуків. Запровадження досвіду Франції в частині реалізації функцій Національного центру наукових досліджень (CNRS) дасть змогу залучити адміністративний персонал вітчизняних органів державної влади в означеній сфері тільки в частині перевірки, а не формування кошторису витрат на відповідні наукові дослідження. Самі напрями

наукових досліджень повинні визначити суто науковці, а не державні службовці. Впровадження досвіду Фінляндії є доцільним у частині функціонування Ради з науково-технологічної політики, яка відповідає за стимулювання економічного поступу через упровадження новітніх розробок у промисловість й інші галузі. Доцільно імплементувати й досвід Агентства фінансування технологій та інновацій (Tekes), що є найважливішим державним фінансовим агентством для фінансування досліджень у Фінляндії та здійснює адміністрування фінансових ресурсів на потреби фінансування державних досліджень у формі державного замовлення, а також приватно-державних досліджень у формі державно-приватного партнерства.

16. Пошуки шляхів удосконалення інституційного забезпечення реалізації нагляду та контролю в сфері науки в Україні продемонстрували необхідність створення синтетичних інституцій, які формувались би залученням фахівців Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України, Держаудитслужби та Рахункової палати й реалізували свою діяльність через механізм робочої групи. Тобто органи фінансового та управлінського контролю, взаємодіючи, створюють гнучкіші та мобільніші структури у вигляді постійних робочих груп і комісій. Вони складатимуться з тих фахівців, що є постійними працівниками вказаних державних органів, які максимально точно відповідають вимогам і критеріям конкретних завдань із контролю, нагляду чи моніторингу діяльності установ, організацій і навіть самих державних органів, які не лише реалізують сукупно державно політику в сфері науки, а й здійснюють наукові пошуки та дослідження з використанням державних ресурсів. Такий підхід є ефективним, оскільки закладається здійснення контрольної-наглядової діяльності на двох етапах: планування напрямів реалізації державної політики в сфері науки та планування витрат на наукові дослідження; процес фактичного виконання поставлених завдань тією сукупністю рангів та установ, що охоплюються поняттям «об'єкт управління».

17. Запропоновано розширити можливості застосування адаптивного та проектного управління контрольними функціями держави в сфері науки. Зокрема шляхом запровадження стандартів проектного управління на засадах методології GSCPS – Good State Control Practice In Science. Сутність цього методологічного підходу полягатиме в тому, що органи контролю здійснюють низку заходів з оцінювання, моніторингу, перевірки відповідності, які ґрунтуватимуться на принципах достатності владного впливу для реалізації конкретної управлінської функції; економічної обґрунтованості й раціональності владного впливу (контрольних заходів); цілісності контролю; оперативності владно-управлінського втручання за результатами контрольної діяльності. Сукупність цих принципів є відповідним виразом тих принципів і вимог, на яких ґрунтується реалізація концепту Good Governance загалом, а тому не потребує додаткового визначення. Запровадження інструментарію GSCPS у контрольну діяльність уповноважених на її здійснення органів державної влади в сфері науки дасть змогу отримати такі результати, що матимуть не лише чіткий економічний та управлінський вираз, а й відобразять реальні перспективи розвитку наукової сфери, окремих напрямів наукових досліджень чи функціонування наукових установ, організацій, дослідницьких інститутів тощо.

18. Запропоновано механізм громадської науково-технічної експертизи як інструмент, що поєднуватиме контрольні, інформаційно-аналітичні та консалтингові функції. Цей механізм міститиме три компоненти: науково-експертний центр, покликаний оцінювати ефективність й актуальність наукових пошуків і досліджень, що вже провадяться під егідою Міністерства освіти і науки України чи Національної академії наук України, а також розробляти пропозиції щодо нових перспективних напрямів наукових пошуків і відшукувати шляхи фінансування та нові джерела для інвестування, зокрема в моделі державно-приватного партнерства відповідних наукових досліджень; аналітично-консалтингову раду, яку призначено для пошуку шляхів найефективнішої ринкової

капіталізації результатів наукових досліджень; спостережну раду, сутність діяльності якої зводиться до нагляду та контролю над використанням тих державних коштів, які витрачають на наукові дослідження з урахуванням тих змін, що запропоновані науково-експертним центром, а також над фінансуванням державних наукових досліджень із приватних джерел. Таким чином, запропонований нами механізм дасть змогу створити додатковий елемент системного управління розвитком сфери науки за ширшого залучення громадськості. Діяльність усіх трьох структурних компонентів запропонованого механізму сприятиме досягненню цілей не лише в сфері контролю, зокрема за цільовим використанням державних коштів, а й підвищенню ефективності функціонування Громадської ради при Міністерстві освіти і науки України. Наведений механізм не дублює її функції й не перебирає на себе виконання завдань із розробки пропозицій із державного управління в сфері науки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Демократичні засади державного управління та адміністративне право. Київ: Юрид. думка. 2010. 424 с.
3. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні. Київ: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 265 с.
4. Амосов О. Ю. Державне регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні. *Держава та регіони: Науково-виробничий журнал*. 2009. № 3. С. 20-28.
5. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 302 с.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ: І-т. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 378 с.
7. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6 (дата звернення: 26.05.2024).
8. Ареф'єва О., Залізнюк В., Ареф'єв С., Андрієнко М. Економічна адаптація інтелектуального капіталу підприємств при удосконаленні компетенцій фахових груп: мотиваційно-інжиніринговий аспект. *Адаптивне управління: теорія і практика. Серія «Економіка»*. 2024. № 19 (38). URL: [https://doi.org/10.33296/2707-0654-19\(38\)-08](https://doi.org/10.33296/2707-0654-19(38)-08) (дата звернення: 26.05.2024).
9. Ареф'єва О.В., Ареф'єв С.О., Мягих І.М. Формування теоретичного підґрунтя адаптивного управління змінами потенціалу підприємства. *Адаптивне управління: теорія і практика. Серія Економіка*. 2018. № 5 (10). URL: <https://amtp.org.ua/index.php/journal2/article/view/120/87> (дата звернення: 26.05.2024).

10. Атаманова Ю. Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики: монографія. Харків: ФІНН, 2008. 424 с.
11. Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37-41.
12. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління. Київ: Міленіум, 2003. 256 с.
13. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2015. № 1. Ст. 8-26.
14. 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.
15. Бахтіна Ю. С. Поняття та класифікація функцій державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2018. Вип. 26. С. 85–89.
16. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса: ОНЮА, 2005. 202 с.
17. Беккер М. Л. Удосконалення наукового забезпечення структуризації проблем регіонального розвитку. *Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики*: матеріали XV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (13 листопада 2020 р., м. Харків). Харків: ФОП Лібуркіна Л. М. 2020. С. 65-70.
18. Беляєв О. О., Диба М. І., Кириленко В. І. Соціальна економіка. Київ: КНЕУ, 2005. 196 с.
19. Бигич О. Л. Місце порівняльного методу в правовій методології. *Правова держава*. 2002. Вип. 13. С. 448-454.

20. Бистрик Г. М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. №. 10. С. 115-123.
21. Битяк Ю. П., Гаращук В. М. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
22. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
23. Білуха М. Т. Основи наукових досліджень. Київ: Вища школа. 1997. 271 с.
24. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 159-171.
25. Бортняк К. В. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Монографія. Київ: Саміт-Книга, 2024. 296 с.
26. Бортняк К. В. Ефективність контрольно-наглядової функції держави в сфері науки через призму синтезу проектного та адаптивного управління. *Право UA*. 2024. № 4. С.72-79. URL: https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2024-4/Pravo_ua_2024_4_072.pdf (дата звернення: 07.12.2024).
27. Бортняк К. В. Особливості здійснення парламентського контролю в сфері науки. *Sectoral research XXI: characteristics and features: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the IX International Scientific and Theoretical Conference*, December 20, 2024. Chicago, USA: International Center of Scientific Research, 2024. С. 64–67. URL: <https://doi.org/10.36074/scientia-20.12.2024> (дата звернення: 26.12.2024).
28. Бортняк К. В. Особливості реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки. *Мультидисциплінарні виклики сучасної науки: інновації та співпраця*: матеріали міжнародної наукової конференції (15 вересня 2023 р., Лодзь, Польща). С. 388-392. URL: <https://futura-publishing.com/multidisciplinary-challenges->

in-contemporary-science-innovations-and-collaboration-poland (дата звернення: 21.10.2024).

29. Бортняк К. В. Розширення участі громадськості в процесі здійснення нагляду та контролю в сфері науки. *Наше Право*. 2024. № 3. С. 283-291. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2024-3/NP_2024_3_283.pdf (дата звернення: 20.12.2024).

30. Бортняк К. В. Співвідношення форм та методів реалізації контрольно-наглядової функції держави в науковій сфері. *International scientific-practical conference "Science, technology and society: challenges and prospects for development in the modern world": conference proceedings* (Tampere, Finland, December 6, 2024). Tampere, Finland: Scholarly Publisher ICSSH, 2024. С. 39–41. URL: <https://www.economics.in.ua/2024/11/6-2024.html> (дата звернення: 22.12.2024).

31. Бортняк К. В. Сучасні проблеми фінансового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наше право*. 2023. № 4. С. 146-153. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2023-4/NP_2023_4_146.pdf (дата звернення: 20.05.2024).

32. Бортняк К. В. Участь інститутів громадянського суспільства в процесі забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Formation of innovative potential of world science: V International Scientific and Theoretical Conference* Primedia eLaunch LLC. NGO European Scientific Platform. 2023. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/28.07.2023> (дата звернення: 18.06.2024).

33. Бортняк К. В. Адаптивність як функціональна вимога побудови системи контролю в сфері науки. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку. Матеріали LI-ої Міжнародної науково-практичної конференції* (07 грудня 2024 року, м. Нікосія, Кіпр). Нікосія: ВАДНД, 2024. С. 67-70.

34. Бортняк К. В. Вивчення досвіду країн-членів ЄС на предмет пошуку потенціалу для удосконалення реалізації контрольно-наглядової функції держави в

сфері науки в Україні. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*. 2024. Вип. 67. С. 38-41. URL: https://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=4021.

35. Бортняк К. В. Досвід США в реалізації контрольної-наглядової функції держави в сфері науки. *Formation of innovative potential of world science: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the VIII International Scientific and Theoretical Conference* (Tel Aviv, State of Israel, December 6, 2024). Tel Aviv: International Center of Scientific Research, 2024. С. 50–53.

36. Бортняк К. В. Застосування галузевих стандартів GSCPS в реалізації контрольної-наглядової функції держави в сфері науки. *Інноваційна наука: пошук відповідей на виклики сучасності: збірник наукових праць з матеріалами III Міжнародної наукової конференції* (Могилів-Подільський, 6 грудня 2024 р.) / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С. 146–149.

37. Бортняк К. В. Механізм громадської науково-технічної експертизи, як потенціал підвищення ефективності державного контролю в сфері науки. *The latest technologies in scientific activity and the educational process: Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference* (Porto, Portugal, December 03–06, 2024). Porto, 2024. С. 210–213.

38. Бортняк К. В. Напрями трансформації інституційного забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері наук. *Інтеграція світових наукових процесів як основа суспільного прогресу: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 29–30 листопада 2024 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Київ–Запоріжжя: АА Тандем, 2024. С. 53–56.

39. Бортняк К. В. Потенціал ліцензійних процедур в процесі реалізації контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. *Complexities of education of modern youth and students: Proceedings of the 15th International Scientific and Practical Conference* (Paris, France, December 10–13, 2024). Paris, 2024. С. 132–135.

40. Бортняк К. В. Проблеми сучасного стану вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. *Сталий розвиток держави і права в умовах глобалізаційних процесів: матеріали науково-практичної конференції* (м. Хмельницький, 15-16 вересня 2023 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2023. С. 28-32.

41. Бортняк К. В. Система цілепокладання під час реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Grundlagen der modernen wissenschaftlichen Forschung: der Sammlung wissenschaftlicher Arbeiten «ΛΟΓΟΣ» zu den Materialien der VII internationalen wissenschaftlich-praktischen Konferenz, Zürich, 13. Dezember, 2024.* Zürich-Vinnytsia: BOLESWA Publishers & UKRLOGOS Group LLC, 2024 С. 133–136.

42. Бортняк К. В. Аналіз історично-правового розвитку контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* 2022. Вип. 35. С. 181-188. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/725> (дата звернення: 15.06.2024).

43. Бортняк К. В. Вплив результатів контрольної-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. *Академічні візії.* 2022. Вип. 13. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/397> (дата звернення: 08.06.2024).

44. Бортняк К. В. Інституційні засади забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* 2021. Вип. 30. С. 308-316. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/840> (дата звернення: 20.07.2024).

45. Бортняк К. В. Контроль та нагляд в сфері науки, як державно-управлінські функції. *Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика: матеріали VI Міжнародного літнього наукового симпозіуму* (28–29 липня 2023 р., м. Одеса). Одеса, 2023. С. 58-61.

46. Бортняк К. В. Контрольно-наглядова діяльність держави в сфері науки» як категорія науки адміністративного права. *Наука, технології, інновації: світові*

тенденції та регіональний аспект: матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 29–30 вересня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя: АА Тандем, 2023. С. 55-58. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScTechInn-Odesa-Sept2023_v2.pdf (дата звернення: 21.10.2024).

47. Бортняк К. В. Контрольно-наглядові функції держави в науці: особливості та реалізація. *Сімдесят сьомі економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. С. 25-28. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4447/> (дата звернення: 22.07.2024).*

48. Бортняк К. В. Ліцензування, як інструмент контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Вип. 34. С. 317-323. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/795> (дата звернення: 15.06.2024).*

49. Бортняк К. В. Особливості реалізації контрольно-наглядової функції держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. 2023. Вип. 36. С. 341-348. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/834> (дата звернення: 20.07.2024).*

50. Бортняк К. В. Особливості функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Академічні візії. 2023. Вип. 15. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/465> (дата звернення: 20.06.2024).*

51. Бортняк К. В. Періодизація становлення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Актуальні дослідження правової та історичної науки. Вип. 52. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3633 (дата звернення: 20.06.2024).*

52. Бортняк К. В. Теоретичне осмислення контрольної-наглядової функції держави в сфері науки. *Академічні візії*. 2022. Вип. 14. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/224> (дата звернення: 08.06.2024).

53. Бортняк К. В. Теоретичні засади визначення сутності державної політики в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 31. С. 234-240. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/830> (дата звернення: 15.07.2024).

54. Бортняк К. В. Участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 33. С. 299-307. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/799> (дата звернення: 18.06.2024).

55. Бортняк К. В. Участь органів державного фінансового контролю в системі державних органів, що забезпечують здійснення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки. *Академічні візії*. 2022. Вип. 12. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/402> (дата звернення: 28.06.2024).

56. Бортняк К. В. Особливості методологічних підходів у дослідженні контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С.353-361. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/831> (дата звернення: 15.07.2024).

57. Бортняк К. В. Сучасний стан законодавчого забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наше право*. 2022. № 4. С. 185-191. URL: http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_185.pdf (дата звернення: 20.06.2024).

58. Бортняк К. В. Теоретичний аналіз цілей реалізації контрольної-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Право.UA*. 2022. № 2. 193-199. URL:

http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-2/Pravo_ua_2022_2_193.pdf (дата звернення: 18.06.2024).

59. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики: [пер. з англ. Л. Тарахан, М. Зарицька та ін.]. Київ: Основи, 2000. 243 с.

60. Бугай Н. Аудит ефективності як сегмент державного фінансового контролю: необхідність сучасності та міжнародні орієнтири. *Міжнародний науковий журнал*. 2017. Випуск 3-4. С. 21-30.

61. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємництво господарство і право*. 2018. № 5 С. 112-117.

62. Бурау Н. І., Антонюк В. С., Півторак Д. О. Методологія наукових досліджень у галузі: практикум. Київ: КПП ім. Ігоря Сікорського, 2021. 58 с.

63. Бурлака В. Г. Пріоритетні напрями науково-технологічного та інноваційного розвитку економіки України. *Ефективна економіка*. 2014. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_12_121 (дата звернення: 18.06.2024).

64. Бутинець Ф. Ф., Бардаш С.В., Малюга Н. М. Контроль і ревізія. Київ : Н. І. К., 2000. 512 с.

65. Ваньчук І. Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 32(1). С. 7-10.

66. Василенко М. Д. Концептуальні засади господарсько-правового режиму технопарків і технополісів: дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.04. Одеса: 2013. 456 с.

67. Василенко М. Д. Концептуальні засади господарсько-правового режиму технопарків і технополісів: дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.04. Одеса: Сімекспрінт, 2013. 456 с.

68. Васильєва Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 2.00.07. Харків: НЮАУ, 2011. 20 с.

69. Васільєва Л. М., Дацій Н. В., Залізнюк В. П. Сутність та основні завдання фінансового контролю в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 1 (24). С. 14-20.

70. Величко О., Затинайко О., Скурський П. Реалізація національної безпеки держави в контексті глобальних кліматичних змін. *Наука і оборона*. 2011. № 4. С. 23-29.

71. Винниченко В. Відродження нації. Історія української революції: марець 1917 р. грудень 1919 р. Книга Роду, 2008. 797 с.

72. Висновок Конституційного суду України від 14.03.2001 № 1-в/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-01#Text> (дата звернення: 08.06.2024).

73. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків: НЮАУ 2004. 178 с.

74. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 12(1). С. 93-96.

75. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Харків: НЮАУ ім. Я. Мудрого. 2016. 480 с.

76. Воронкова В. Г. Інформаційне суспільство в світі та Україні: проблеми становлення та закономірності розвитку: колективна монографія. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. 282 с.

77. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків. 2013. С. 201–207.

78. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: ХНУВС. 2007. 184 с.

79. Гаруст Ю., Горошко Д. Правовий механізм удосконалення державного контролю за суб'єктами управління фінансовою системою України. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 14 (27). С. 55-59.

80. Герасименко А. В. Науково-технічна політика в економічній стратегії держави. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2018. Вип. 2 (70). С. 315-324.

81. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2010. 16 с.

82. Головніна О. Г. Державне регулювання розвитку людського капіталу в умовах економічних викликів: автореф. дис. ... д-ра економ. наук: 08.00.03. Київ: НУБІП. 2021. 34 с.

83. Гонак І. В. Державний контроль як інструмент забезпечення національної безпеки в умовах зростання інтенсивності економічного суперництва. *Економічний дискурс*. 2018. № 1. С. 51-60.

84. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Том 1.

85. Горник В. Г. Сутність державної промислово-інноваційної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 21. С. 62-65.

86. Гринчук Ю. С., Шемігон О. І., Вихор М. В. Контроль як функція державного управління: економіко-правова сутність та механізм застосування. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6978> (дата звернення: 15.08.2024).

87. Грушевський М. С. Вопрос об украинских кафедрах и нужды украинской науки [Електронна копія]. Електрон. текст. дані. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. Польза», 1907 (Київ: НБУ ім. Ярослава Мудрого, 2017).

88. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.

89. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.

90. Давидова І. І. Розвиток інституційних засад фінансової системи країни. *Інвестиції: практика та досвід*. № 15. 2018. С. 50-57.

91. Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 22-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41%282%29__6 (дата звернення: 08.06.2024).

92. Деякі питання використання коштів з рахунка для задоволення потреб освіти і науки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2022 № 1256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1256-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2024).

93. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 травня 2022 р. № 561. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zdijsnennya-derzhavnogo-finansovo-go-kontrolyu-v-umovah-voennogo-s561-070522> (дата звернення: 20.05.2024).

94. Дзевелюк М. Державна політика та функції сучасної держави: до проблеми взаємозв'язку. *Jurnalul Juridic național: Teorie și Practică*. 2022. №4. С. 21-25.

95. Діденко Н. Г. Філософсько-психологічні проблеми соціальної взаємодії в системі сучасного управління : монографія. Кривий Ріг : Вид. Р. А. Козлов, 2019. 194 с.

96. Дмитренко О. В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово–економічні аспекти): дис. ... д-ра наук з держ.управління: 25.00.02. Київ: НАДУ. 2010. 342 с.

97. Дніпров О. Взаємодія органів виконавчої влади та громадських інституцій: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 138-143.

98. Дубов О. Г. Становлення методологічних юридичних досліджень: особливості радянського та сучасного етапів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ. 2014. 16 с.

99. Дудченко А. А. Основы научных исследований. Київ: Т-во «Знання», КОО, 2000. 114 с.

100. Єдинак Т.С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. 2011. № 1. С. 12-18.

101. Жук Л. В. Формування та розвиток систем наукової і науково-технічної діяльності у закладах вищої освіти: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.04. Львів, 2019. 481 с.

102. Журавель Я. В. Співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» в державному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 157-162.

103. Загорський В., Піхоцький В. Державний фінансовий контроль у системі державного управління. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 42. С. 283-288.

104. Задихайло Д. В., Пашков В. М. Господарське право. Харків: Право, 2012. 696 с.

105. Задихайло Д.В. Державне регулювання діяльності у науковій і науково-технічній сферах. Харків: Юрайт. 2013. 536 с.

106. Зайчук О. В., Заєць А. П. Теорія держави і права. Академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

107. Захарін С. В. Економічний механізм інституційної взаємодії науки, освіти і бізнесу. *Проблеми сучасної економіки та інституціональна теорія: Науковий вісник КНЕУ*. 2010. С. 230-242.

108. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. Київ: Ваіте, 2016. 280 с.

109. Іщенко А. Ю. Інноваційні дослідницькі університети як чинник модернізації освітньо-наукової сфери та розбудови суспільства знань: аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/en/node/1377> (дата звернення: 08.07.2024).

110. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. канд. юр. наук. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 186 с.

111. Касяненко Є. В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правові засади. *Нове українське право*. 2022. № 2. С. 138-145.

112. Кашперський О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2011. 193 с.

113. 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.

114. Кирильчук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ. 2007. 232 с.

115. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Основи, 2003. 510 с.

116. Клименко Н. Г. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 4. С. 127-134.

117. Ковальчук В. В. Основи наукових досліджень. Київ: ВД «Професіонал», 2005. 240 с.

118. Ковбасюк Ю. В. Державна політика. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
119. Колбеч Г. К. Політика: Основні концепції в суспільних науках; [пер. з англ.]. Київ: КМ Академія. 2004. 127 с.
120. Конверський А. Є. Основи методології та організації наукових досліджень. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
121. Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 49-57.
122. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків: Право, 2015. 360 с.
123. Костицький М. В. Філософсько-правові питання методології юридичної науки. *Філософські і методологічні проблеми права*. 2011. № 2. С. 25-31.
124. Костицький М. В., Тимченко І. А. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції. Чернівці: Рута, 2008. 560 с.
125. Костюк А. В. Правові засади, види, форми, елементи та методи здійснення державного фінансового контролю. *Форум права*. 2012. № 3. С. 319-325.
126. Кохан С. О. Концепція контролю: науковий ракурс. *Державне управління: теорія та практика*. 2008. № 1(7). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/kohan.pdf (дата звернення: 10.05.2024).
127. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522-527.
128. Кравченко О. А. Формування адаптаційного потенціалу транспортних підприємств. *Управління розвитком економічного середовища в умовах глобальних трансформацій*. 2023. Харків: Видавництво Іванченка І. С. С. 298-307.
129. Кресіна І. О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія. Київ, 2006. 304 с.

130. Кропивницький Р. Зарубіжний досвід державного регулювання науковою діяльністю. *Науковий вісник: Державне управління*. 2010. № 4(6). С. 143-159.
131. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні: монографія. Харків: ХНУВС. 2010. 376 с.
132. Кушнір С. Держаний контроль у сфері вищої освіти: зарубіжний досвід правового регулювання та шляхи його запозичення для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 129-141.
133. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 254-263.
134. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 304 с.
135. Лихошерст Л. Ж. Контроль в адміністративній діяльності податкових органів України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 179-183.
136. Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. *Парламент: науково-популярний журнал*. 2015. № 1. 3-53 с.
137. Луць Л. А. Методологія порівняльного правознавства. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали III регіон. наук. конф.* Львів, 1997. С. 29-34.
138. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. № 82. С. 97-103.
139. Майборода Т. М. Державне регулювання освіти в контексті розвитку національної економіки: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Полтава: Полтавський університет економіки і торгівлі. 2019. 270 с.
140. Макаренко Ю. Дефініція державного контролю у сфері земельних ресурсів: проблемні питання формулювання. *National Law Journal: Theory And Practice*. 2019. № 5. С. 62-68.

141. Мальцев П. М. Основы научных исследований. Київ: Вища шк., 1982. 136 с.
142. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23-26.
143. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 70–77
144. Матвійчук А. В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С.108-111.
145. Мельничук О. В. Державне регулювання наукової діяльності: зарубіжний досвід та можливості для України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. № 24. С. 25-30.
146. Механізми активізації інвестицій в наукову діяльність в Україні: доповідна записка Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України. Одеса. 2013. С. 3-7.
147. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ. 2011. 614 с.
148. Мокін Б. І. Методологія та організація наукових досліджень. Вінниця: ВНТУ, 2014. 180 с.
149. Мосьондз С. О. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. *Публічне право*. 2013. № 4. С. 54-60.
150. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 1. С. 46-51.
151. Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 39(2). С. 17-21.

152. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 18 с.

153. Національна стратегія розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні на період до 2020 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1009> (дата звернення: 05.03.2024).

154. Непомнящий О. М., Марушева О. А. Контроль і нагляд у системі державного управління економікою. *Право та державне управління*. 2021. № 3. С. 44-52.

155. Нестеренко К. О., Камінський П. В. Контроль як основна функція органів публічної адміністрації України. *Нове українське право*. 2021. № 6. С. 120-126.

156. Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Випуск № 4. С. 58-70.

157. Нижник А. І. Проблемні питання розвитку організаційно-правового механізму забезпечення парламентського контролю в Україні. *Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми*: матеріали Першої всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Київ, 30 березня 2021 р. Київ. 2021. С. 10-13.

158. Никитченко Н. В. Поняття державного контролю у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 151-158.

159. Оборотов Ю. Н. Общетеоретическая юриспруденция. Одесса: Фенікс. 2011. 437 с.

160. Обушна Н. Результативність та ефективність управління: парадигма сучасного публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4(27). С. 47-60.

161. Олексюк Б. Оптимізація управління науковою сферою: закордонний досвід та рекомендації для України. Київ: ГО «Український центр європейської політики». 2019. 220 с.

162. Онуфрієнко О. В. Специфіка термінології досліджень з публічного управління: системний підхід. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 1(19). С. 2-13.

163. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юр. наук. 12.00.07. Одеса: Одеська національна юридична академія. 2009. 22 с.

164. Орленко В. Удосконалення системи державного контролю в Україні. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом*. 2022. № 2(62). С. 119-123.

165. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. Вип. 20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2017_20_6. (дата звернення: 09.03.2024).

166. Пархоменко-Куцевіл О. І., Шойко, В. А. Контроль та облік у системі публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2019. № 1. С. 79–90.

167. Пельтек Л. В. Формування єдиної науково-технічної політики як умова економічного зростання і розвитку промисловості регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 22. С. 90-94.

168. Петренко І. І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче: юридичний журнал*. 2011. № 11. С. 23-25.

169. Петренко М. С. Інноваційні підходи до управління інтелектуальним капіталом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. № 1. С. 41-46.

170. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: дис. ... д-ра. економ. наук: 08.00.08. Львів. 2015. 530 с.

171. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.01. Київ: НАДУ. 2003. 244 с.

172. Полунєєв Ю. В. Технологія економічного прориву: конкурентоспроможність країни та визначення стратегічних орієнтирів. *Демографія та соціальна економіка*. 2008. № 2. С. 29-41.

173. Попович О. С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації. Київ: Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України. 2019. 342 с.

174. Прасюк В. М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізький національний університет. 2020. 227 с.

175. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n5> (дата звернення: 11.03.2024).

176. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій: Закон України від 14.09.2006 № 143-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16#Text> (дата звернення: 05.03.2024).

177. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.03.2024).

178. Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій: Закон України від 09.04.2004 № 1676-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1676-15#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

179. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України: Наказ МОН України від 25.05.2021 № 572. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadka-rada/polojeny/Polozhennya.HR.MON-572-25.05.21_26_05.pdf (дата звернення: 18.02.2024).

180. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF> (дата звернення: 16.02.2024).

181. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.02.2024).

182. Про затвердження Положення про Національну електронну науково-інформаційну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 № 1067. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.02.2024).

183. Про затвердження Порядку конкурсного відбору та фінансування Національним фондом досліджень проєктів з виконання наукових досліджень і розробок; Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2024).

184. 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> (дата звернення: 07.02.2024).

185. Про затвердження Порядку формування та використання коштів Національного фонду досліджень України: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 04.12.2019 № 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2024).

186. Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні: Указ Президента України від 27.04.2001 № 285/2001. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U285_01 (дата звернення: 08.04.2024).

187. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text> (дата звернення: 13.04.2024).

188. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 03.03.2024).

189. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129> (дата звернення: 20.02.2024).

190. Про наукові парки: Закон України від 25.06.2009 № 1563-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17#Text> (дата звернення: 18.03.2024).

191. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25.06.1993 № 3322-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3322-12#Text> (дата звернення: 05.05.2024).

192. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII. URL: <https://zakononline.com.ua/documents/show/154305596585> (дата звернення: 08.06.2024).

193. 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> (дата звернення: 26.05.2024).

194. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.04.2024).

195. Про Національний фонд досліджень України: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 № 528. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.05.2024).

196. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

197. 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> (дата звернення: 26.04.2024).

198. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12#Text> (дата звернення: 20.06.2024).

199. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 № 3715-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text> (дата звернення: 18.05.2024).

200. 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> (дата звернення: 13.04.2024).

201. Про проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи МОН України: Наказ МОН від 12.01.2004 № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0110-04#Text> (дата звернення: 12.03.2024).

202. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 08.06.2024).

203. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999 № 991-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text> (дата звернення: 01.07.2024).

204. 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> (дата звернення: 08.04.2024).

205. Ребкало В. А., Шахов В. А., Голубь В. В. Концептуальні засади взаємодії політики й управління. Київ: НАДУ, 2010. 300 с.

206. Ребкало В., Тертички В. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні. Київ: Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.

207. Решетняк О. І. Наукова та науково-технічна діяльність в Україні: оцінка та напрямки розвитку : монографія. Харків : ФОП Лібуркіна Л. М., 2020. 720 с.

208. Решетняк О. І. Оцінка наукового розвитку України в міжнародних рейтингах. *Причорноморські економічні студії*. 2020. Вип. 49. С. 44-54.

209. Решетняк О. І. Розвиток науки в Україні: проблеми та перспективи. *Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики: тези доповідей*. Харків: ФОП Лібуркіна Л. М. 2018. С. 445-450.

210. Решетняк О. І. Теоретичні аспекти забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні: дис. ... д-ра економ. наук: 08.00.03. Харків: НДЦІ проблем розвитку НАН України. 2021. 718 с.

211. Рибалка Н. О., Балабан С. М. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 147-159.

212. Рішення Конституційного суду України від 10.05.2000 № 8-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-00#Text> (дата звернення: 08.06.2024).

213. Розвиток освіти і науки під час Української революції 1917-1921 років. URL: <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/rozvytok-osvity-i-nauky-pid-chas-ukrayinskoji-revoluciyi-1917-1921-rokiv> (дата звернення: 15.06.2024).

214. Романенко Є. О. Принципи і функції державного управління. *Науковий вісник : Державне управління*. 2018. № 1. С. 91-99.

215. Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

216. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 45. С. 159-166.

217. Рябець К. Система та сутність загальних функцій державного управління у сучасний період. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. №1(11). С. 207-221.

218. Рязанцева В. М. Проблеми та перспективи розвитку інноваційної діяльності в Україні: виклики воєнного часу: *тези доп. XIV Міжнар. бізнес-форуму* (Київ, 23 берез. 2023 р.). Київ: КНТЕУ. 2023. 197 с.

219. Савіщенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ; Ліра, 2015. 372 с.

220. Савченко Р. О. Управлінський контроль у системі менеджменту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 23. С. 42-46.

221. Середа О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 496-504.

222. Серов С. Л. Нагляд і контроль у сфері господарської діяльності як засіб реалізації публічного інтересу. *Lex Portus*. 2019. № 1 (15). С. 118-131.

223. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). Київ: НАДУ. 2012. 544 с.

224. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2010. 193 с.

225. Сімутін В.В. Принципи механізму сучасної держави: класифікація і правова регламентація. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 120-124.

226. Скрипнюк О. Демократія і контроль: новелізація концептуальних підходів щодо організації та здійснення контролю на сучасному етапі. *Голос України*. 2019. № 1. URL. <http://www.golos.com.ua/article/312290> (дата звернення: 16.06.2024).

227. 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.

228. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: НЮАУ, 2007. 195 с.

229. Ставицький О. В. Оцінка та контроль у системі стратегічного управління. *Економічна наука: журнал*. Київ, 2015. С. 49-52.

230. Стасюк О. Л. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів судової влади у сфері реалізації правозахисної функції в Україні. *Вісник НТУУ "КПІ" Політологія. Соціологія. Право*. № 3 (39). 2018. С. 153-155.

231. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

232. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Фінансове право*. № 6. 2020. С. 188-194.

233. Терещенко М. М. Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. Том 30 (69). № 4. 2019. С. 117-123.

234. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи, 2002. 750 с.

235. Тимощук В. П. Контрольна функція держави. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 4(6). С. 83-93.

236. Тихомиров Д. О. Структура методології досліджень державної політики у сфері безпеки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 2 (18). С. 46-52.

237. Хаустова В. Є., Решетняк О. І. Дослідження стану та тенденцій розвитку науки в країнах світу та Україні. *Проблеми економіки*. 2019. № 3. С. 11-22.

238. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія. Управління. Бюрократія: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

239. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.du.pauka.com.ua/?op=1&z=1613> (дата звернення: 08.03.2024).

240. Цепенда В. М. Сутність державного контролю як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності в енергетичній галузі. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. № 16. С. 133-144.

241. Цехмістрова Г. С. Основи наукових досліджень. Київ: Слово, 2003. 240 с.

242. Цьвок М. С. Інформаційно-правове забезпечення діяльності недержавних громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Львів: Національний університет «Львівська політехніка». 2016. 228 с.

243. Чмиленко Ф. О. Методологія та організація наукових досліджень. Дніпропетровськ. РВВ ДНУ, 2014. 48 с.

244. Шаповал Р. В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Харків: НЮАУ. 2011. 36 с.

245. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки. Київ: Знання, 2006. 435 с.

246. Шевченко Н. В., Шевченко І. О. Реформування системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції. *Економічні студії*. 2019. № 1(23). С. 97-101.

247. Шевчук О. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні : монографія. Ірпінь: Ун-т ДФС України, 2016. 378 с.

248. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид наук: 12.00.01. Харків. 2002. 195 с.

249. Шестак В. С. Роль адміністративного права у правовому забезпеченні реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління. *Науковий*

вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 34(2). С. 151-154.

250. Юридична енциклопедія: в 6 т. [за ред. Ю.С. Шемшученко]. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3 792 с.

251. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с.

252. Яковлєва Г. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 90-93

253. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса: Юридична література, 2006. 336 с.

254. Bontis N. (2021). Intellectual Capital in Organizations: An Exploratory Study That Develops Measures and Models. *Management Decision*, 34(2), pp. 63-76.

255. Carter J., Goldman G., Reed G. Sideline Science Since Day One: How the Trump Administration Has Harmed Public Health and Safety in Its First Six Months. [Chapter 4: Reducing Public Access to Government Science and Scientists]. *Union of Concerned Scientists*. 2017. pp. 26-31.

256. CNRS governing bodies. URL: <https://www.cnrs.fr/en/le-cnrs/organisation> (date of access: 16.06.2024).

257. Dudin M.N., Lysanikov N.V., Sekerin V.D., Gorohova A.E. Historical aspects of global transformation of engineering thought in industry and agriculture in the context of changing the technological modes. *American Eurasian Journal of Sustainable Agriculture*. 2014. Vol. 8. № 6. pp. 17-22.

258. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1994. 400 p.

259. Etzkowitz H. The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation In Action. London: Routledge, 2008. 177 p.

260. Evroux C. Scientific integrity: Handling knowledge as a public good. EPRS. 2022. PE 739.201. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10991043/> (date of access: 08.06.2024).

261. Gersbach H., Schetter U., Schmassmann S. From local to global: A theory of public basic research in a globalized world. *European Economic Review* Volume. 2023. № 160. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292123001599> (date of access: 08.06.2024).

262. Innovation and R&D Incentives in Finland. URL: <https://scandicorp.com/innovation-and-rd-incentives-in-finland/> (date of access: 08.06.2024).

263. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. *Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action.* Harvard Business Review Press. 2022. URL: <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=8831> (date of access: 08.06.2024).

264. McDevitt A. Supreme audit institutions' anti-corruption strategies. *Transparency International*. 2020. URL: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/supreme-audit-institutions-anti-corruption-strategies> (date of access: 08.06.2024).

265. Organisational-chart. URL: <https://www.vr.se/english/about-us/organisation.html> (date of access: 10.05.2024).

266. Parfenova M.J., Babishin V.D., Yurkevich E.V., Sekerin V.D., Dudin M.N. Methodology making management decisions based on a modified Ramsey model. *Asian Social Science*. 2014. Vol. 10. № 17. P. 292-301.

267. Research Universities and the Future of America: Ten Breakthrough Actions Vital to Our Nation's Prosperity and Security. *Washington, D. C.: The National Academies Press*, 2012. P. 4-22.

268. Schoeberlein J. Foreign bidders in public procurement: corruption risks and mitigation strategies. *Transparency International*. 2022. URL: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption-risks-related-to-foreign-bidders-in-public-procurement_final.pdf (date of access: 18.07.2024).

269. Schout A., Luining M. The missing dimension in rule of law policy: From EU policies to multilevel capacity building. *Clingendael Institute*. 2018. URL: <https://www.clingendael.org/publication/missing-dimension-rule-law-policy> (date of access: 18.07.2024).

270. Skene L. Undertaking Research in Other Countries: National Ethico-Legal Barometers and International Ethical Consensus Statements. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC1808077/pdf/pmed.0040010.pdf> (date of access: 18.07.2024).

271. Strengthening Federal Science for the Public Good: A Blueprint for the Next Administration Union of Concerned Scientist. United States Congress Report. 2016. URL: <https://www.ucsusa.org/resources/strengthening-federal-science-public-good> (date of access: 25.05.2024).

272. Sveiby K. E. The New Organizational Wealth: Managing & Measuring Knowledge — Based Assets. *Berrett-Koehler Publishers*. 2019. URL: https://books.google.com.ua/books/about/The_New_Organizational_Wealth.html?id=xKNXlgaeCjAC&redir_esc=y (date of access: 25.05.2024).

273. Bortniak, K., Merdova, O., Tsomra, V., Daraganova, N., & Mykhailov, R. (2023). Experience of administrative and legal support for control and supervision. *Amazonia Investiga*. 2023. № 12 (63). P. 289-298. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.63.03.27> (date of access: 25.05.2024).

274. Komnatnyi , S. O., Buha , H. S., Fedorova , A. M., Horovyi , V. M., & Bortniak K. V. The role of civil society institutions in ensuring social control over political processes. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2021. №12(34). P. 341-360. URL: <https://doi.org/10.46925//rdluz.34.20> (date of access: 28.05.2024).

275. The optimization of protection model for rights and freedoms of Ukrainian person: collective monograph / V. M. Bevzenko, K. V. Bortnyak, O. Yu. Busol, etc. Lviv-Torun: Liha-Pres, 2019. P. 36-56. 364 p. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/book/22> (date of access: 16.06.2024).

276. Zlyvko, S. V., Bortniak, V. A., Bortniak, K. V., Storozhuk, I. P., & Holobutovskyy, R. Z. Administrative reforms in Eastern Europe: A comparative legal analysis. *Cuestiones Políticas*. 2021. № 39(69). P. 814-831. URL: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.50> (date of access: 26.05.2024).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Бортняк К. В. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки: монографія. Київ: Саміт-Книга, 2024. 240 с.
2. Bortniak K., Merdova O., Tsomra V., Daraganova N., & Mykhailov R. Experience of administrative and legal support for control and supervision. *Amazonia Investiga*. 2023. № 12 (63). P. 289-298. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.63.03.27>. Включено до міжнародної наукометричної бази *Web of Science*. (1 др. арк., особисто автору - 0,2 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 293-296 у частині дослідження, яке присвячено аналізу досвіду країн ЄС щодо адміністративно-правових механізмів нагляду та контролю).
3. Zlyvko S. V., Bortniak V. A., Bortniak K. V., Storozhuk I. P., & Holobutovsky R. Z. Administrative reforms in Eastern Europe: A comparative legal analysis. *Cuestiones Políticas*. 2021. № 39 (69). P. 814-831. URL: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.50>. Включено до міжнародної наукометричної бази *Web of Science*. (0,83 др. арк., особисто автору – 0,17 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 819-821 у частині статті, яка присвячена дослідженню процесу впровадження адміністративних реформ у Східній Європі).
4. Komnatnyi S. O., Buha H. S., Fedorova A. M., Horovyi V. M., & Bortniak K.V. The role of civil society institutions in ensuring social control over political processes. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2021. № 12 (34). P. 341-360. URL: <https://doi.org/10.46925//rdluz.34.20>. Включено до міжнародної наукометричної бази *Web of Science*. (1 др. арк., особисто автору - 0,2 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках

348-351 у частині дослідження, яке присвячено аналізу громадянського суспільства, яке відіграє роль ефективних інститутів соціального контролю).

5. Бортняк К. В. Розширення участі громадськості в процесі здійснення нагляду та контролю в сфері науки. *Наше Право*. 2024. № 3. С. 283-291. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2024-3/NP_2024_3_283.pdf. (0,7 др. арк.).

6. Добрянська Н. В., Петков С. В., Бортняк В. А., Бортняк К. В. Трансформація управлінських структур держави під впливом інформаційного суспільства: досвід для України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 746-748. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/181.pdf. (0,4 др. арк., особисто автору – 0,85 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 746-747 у частині дослідження, яке присвячено аспектам підвищення якості послуг та посилення довіри до владних структур з боку населення і бізнесу в Україні).

7. Бортняк К. В. Особливості реалізації контрольної-наглядової функції держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2023. Вип. 36. С. 341-348. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/834>. (0,95 др. арк.).

8. Петков С. В., Бортняк В. А., Бортняк К. В. Державна служба в Україні: напрями розвитку в контексті європеїзації. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2 С. 393-397. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/2_2023/part_2/58.pdf. (0,45 др. арк., особисто автору – 0,1 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 394-395 у частині дослідження, яке присвячено аналізу європейського досвіду функціонування органів управління, їх функції, засади організації та діяльності, компетенцію, повноваження тощо).

9. Бортняк К. В. Сучасні проблеми фінансового забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наше право*. 2023. № 4. С. 146-153. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2023-4/NP_2023_4_146.pdf. (0,7 др. арк.).

10. Бортняк К. В. Особливості функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Академічні візії*. 2023. Вип. 15. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/465>. (0,6 др. арк.).

11. Бортняк К. В. Аналіз історично-правового розвитку контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 35. С. 181-188. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/725>. (0,6 др. арк.).

12. Бортняк К. В. Ліцензування, як інструмент контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 34. С. 317-323. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/795>. (0,6 др. арк.).

13. Бортняк К. В. Участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 33. С. 299-307. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/799>. (0,7 др. арк.).

14. Бортняк К. В. Особливості методологічних підходів у дослідженні контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С. 353-361. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/831>. (0,65 др. арк.).

15. Бортняк К. В. Теоретичне осмислення контрольно-наглядової функції держави в сфері науки. *Академічні візії*. 2022. Вип. 14. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/224>. (0,7 др. арк.).

16. Бортняк К. В. Вплив результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. *Академічні візії*. 2022. Вип. 13. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/397>. (0,8 др. арк.).

17. Бортняк К. В. Участь органів державного фінансового контролю в системі державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в

сфері науки. *Академічні візії*. 2022. Вип. 12. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/402>. (0,8 др. арк.).

18. Бортняк К.В. Сучасний стан законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наше право*. 2022. № 4. С. 185-191. URL: http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_185.pdf. (0,6 др. арк.).

19. Бортняк К.В. Теоретичний аналіз цілей реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки. *Право.UA*. 2022. №2. С. 193-199. URL: http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-2/Pravo_ua_2022_2_193.pdf. (0,6 др. арк.).

20. Бортняк К. В. Теоретичні засади визначення сутності державної політики в сфері науки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 31. С. 234-240. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/830>. (0,9 др. арк.).

21. Бортняк К. В. Інституційні засади забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 30. С. 308-316. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/840><https://doi.org/10.46925//rdluz34.2>. (1 др. арк.).

22. Бортняк В. А., Бортняк К. В. Нормативне визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 75. С. 28–35. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/bortniak_v_bortniak_k_75.pdf. (0,5 др. арк., особисто автору – 0,25 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 31-33 у частині дослідження, яке присвячено розробці пропозицій щодо формування нормативного визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування).

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

23. Bevzenko V. M., Bortnyak K. V., Busol O. Yu., etc. The optimization of protection model for rights and freedoms of Ukrainian person: collective monograph. Lviv-Torun: Liha-Pres, 2019. 364 p. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/book/22>. (15,6 др. арк., особисто автору – 0,9 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 36-56 у розділі 3 «Особливості проведення реформи державного управління та надання адміністративних послуг в Україні»).

24. Бортняк К. В. Періодизація становлення контрольної-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*. 2023. Вип. 52. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3633. (0,2 др. арк.).

25. Бортняк К. В. Напрями трансформації інституційного забезпечення контрольної-наглядової діяльності в сфері наук. *Інтеграція світових наукових процесів як основа суспільного прогресу: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 29–30 листопада 2024 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Київ–Запоріжжя: АА Тандем. 2024. С. 53-56. (0,2 др. арк.). URL: <https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2024/12/IntWorldScProc-Kyiv-Nov2024.pdf>.

26. Бортняк К. В. Контроль та нагляд в сфері науки, як державно-управлінські функції. *Іноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика*: матеріали VI Міжнародного літнього наукового симпозиуму (м. Одеса, 28–29 липня 2023 р.). Одеса. 2023. С. 58-61. (0,2 др. арк.).

27. Бортняк К. В. «Контрольно-наглядова діяльність держави в сфері науки» як категорія науки адміністративного права. *Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 29–30 вересня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і

доп. Запоріжжя: АА Тандем. 2023. С. 55-58. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScTechInn-Odesa-Sept2023_v2.pdf. (0,2 др. арк.).

28. Бортняк К. В. Контрольно-наглядові функції держави в науці: особливості та реалізація. *Сімдесят сьомі економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки*: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 22-23 червня 2023 р.). URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4447/>. (0,2 др. арк.).

29. Бортняк К. В. Участь інститутів громадянського суспільства в процесі забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні. *Formation of innovative potential of world science: V International Scientific and Theoretical Conference* Primedia eLaunch LLC. NGO European Scientific Platform. 2023. С. 45-47. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/28.07.2023>. (0,2 др. арк.).

30. Бортняк К. В. Проблеми сучасного стану вітчизняного законодавства з питання забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. *Сталий розвиток держави і права в умовах глобалізаційних процесів*: матеріали науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 15-16 вересня 2023 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2023. С. 28-32. (0,2 др. арк.).

31. Бортняк К. В. Особливості реалізації контрольно-наглядових функцій держави в сфері науки. *Мультидисциплінарні виклики сучасної науки: інновації та співпраця*: матеріали міжнародної наукової конференції (Лодзь. Польща, 15 вересня 2023 р.). С. 389-393. URL: <https://futuraity-publishing.com/wp-content/uploads/2024/12/Multidisciplinary-challenges-in-contemporary-1.pdf>. (0,2 др. арк.).

32. Бортняк В. А. Бортняк К. В. Нормативне визначення нагляду та контролю в сфері публічного адміністрування. *Theoretical foundations of modern science and practice*: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (Мельбурн, 06-07 квітня 2020 р.) С. 168–171. URL: <https://isg-konf.com/wp->

content/uploads/2020/04/XI-Conference-06-07-Melbourne- Australia.pdf. (0,2 др. арк., особисто автору – 0,1 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 169-170 у рамках даного дослідження розроблено пропозиції, спрямовані на створення нормативних визначень нагляду та контролю, що забезпечать їх ефективне застосування у сфері публічного адміністрування).

33. Бортняк В. А., Бортняк К. В. Публічне адміністрування як зовнішній вираз реалізації юридичної діяльності державної влади. *Problems of implementation of science into practice*: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Осло, 20-21 квітня 2020 р.) С. 168–170. URL: <https://isg-konf.com/wp-content/uploads/2020/04/XIII-Conference-20-21-Oslo-Norway.pdf>. (0,18 др. арк., особисто автору – 0,09 др. арк.: внесок автора відображено на сторінках 169 у в частині дослідження, яке присвячено аналізу публічного адміністрування як практичного втілення юридичної діяльності державної влади через виконавчо-розпорядчі функції для реалізації законодавства та задоволення суспільних потреб шляхом трансформації правових норм в управлінські рішення).



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО
(НБУВ)

проспект Голосіївський, 3, м. Київ, 03039
Тел./факс (044) 525-81-04, тел./факс (044) 525-56-02
E-mail: library@nbuv.gov.ua; Web: http://www.nbuv.gov.ua
Код ЄДРПОУ 05417058

19.11.2024 № 37/494

На № _____ від _____

Довідка

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Бортняк Катерини Василівни на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративно-правові
засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»*

Основні результати дисертаційного дослідження Бортняк Катерини Василівни на тему «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки» використано у діяльності Національної юридичної бібліотеки Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (НЮБ НБУВ) у контексті розвитку системи забезпечення та практичних аспектів реалізації контрольно-наглядової функції держави та розробки практичних рекомендацій щодо впровадження дієвих механізмів її здійснення у сфері науки. Взято до уваги актуальне положення у дисертаційному дослідженні автора, а саме розроблений інституційний механізм реалізації контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Запропонована побудова системи державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки суттєво відрізняється від сучасного стану інституційного забезпечення державного контролю в аналізованій сфері, оскільки розділена на дві підсистеми, які реалізують різні за своєю предметною специфікою державні політики, але в одні науковій та науково-технічній сфері. Доведено, що подібна побудова контролюючих органів у своїй взаємодії та певній взаємозалежності дасть змогу досягнути максимального рівня ефективності від реалізації контрольно-наглядової діяльності державою.

Також заслуговують на увагу пошуки автора щодо удосконалення функціонального забезпечення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні шляхом розробки та прийняття низки нормативно-правових актів, зокрема: Порядку передачі майнових прав на технології, створені за бюджетні кошти та контролю за виплатою винагороди авторам, який повинен деталізувати та зробити більш жорсткими процедури такої передачі з акцентом на максимізацію вигоди держави; Порядку проведення контрольних заходів Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук щодо використання об'єктів державної власності та майна держави для потреб здійснення наукової і науково-технічної діяльності, який повинен деталізувати всю сукупність форм контролю (аудит, інвентаризація, спостереження за використанням), які повинні здійснювати означені суб'єкти владних повноважень у відношенні державної власності.

Керівник Національної юридичної бібліотеки
Національної бібліотеки України
ім. В. І. Вернадського,
доктор наук із соц. комунікацій



Юлія ПОЛОВИНЧАК





СЕКРЕТАРІАТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
Департамент з питань фінансового та економічного розвитку

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, тел. (044) 256 7794

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Бортняк Катерини Василівни на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право на тему: «Адміністративно-правові
засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»**

З метою практичного застосування результатів дисертаційного дослідження Бортняк Катерини Василівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки», що подана для захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, результати наукової роботи були впроваджені у діяльність Управління з питань економічного розвитку та конкурентної політики Департаменту з питань фінансового та економічного розвитку Секретаріату Кабінеті Міністрів.

На основі результатів дисертаційного дослідження розроблені пропозиції до змін у законодавстві України, зокрема: проект змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» в частині здійснення контролю та нагляду в сфері наукової діяльності.

Фахівцями Управління з питань економічного розвитку та конкурентної політики Департаменту з питань фінансового та економічного розвитку Секретаріату Кабінеті Міністрів інтегровано запропоновані у дослідженні сучасні інструменти електронного моніторингу виконання етапів наукових проєктів, що підвищило прозорість і ефективність контрольно-наглядової діяльності у цій сфері.

У дослідженні проаналізовано досвід ЄС щодо адміністративно-правового регулювання контролю у сфері наукової діяльності. На основі цих результатів впроваджено процедури, що відповідають провідним міжнародним практикам.

Завдяки використанню результатів дослідження:

підвищено ефективність контрольно-наглядових процедур у сфері наукової діяльності;

покращено рівень прозорості та відповідальності у використанні бюджетних коштів, передбачених на розвиток наукової і науково-технічної діяльності у сфері економічного розвитку, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності;

оптимізовано взаємодію між органами виконавчої влади, що здійснюють контроль у науковій сфері;

запроваджено сучасні стандарти моніторингу та звітності.

На наш погляд зазначені заходи сприяють зміцненню правового регулювання у сфері науки та інновацій, а також підвищенню довіри суспільства до результатів діяльності державних установ, які здійснюють контроль і нагляд у цій галузі.

Заступник начальника Управління,
завідуючий відділом Департаменту
з питань фінансового та економічного
розвитку Секретаріату Кабінету Міністрів

  Аркадій ЗАХОЖАЙ

Підпис Захожач А. Б.
засвідчую

Директор Департаменту
забезпечення документообігу
Секретаріату Кабінету Міністрів України
Олег КОВАЛЬ

« 21 » ст. 11 2024 р.





ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

ДЕПАРТАМЕНТ ЕКОНОМІКИ ТА ІНВЕСТИЦІЙ

**КОМУНАЛЬНА НАУКОВО-ДОСЛІДНА УСТАНОВА
«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА»**

(КНДУ «НДІРоМ»)

вул. Героїв Севастополя, 37-А, Київ 03061, тел. (044)202-14-01, факс (044)202-14-08.

E-mail: info@ndirom.org код ЄДРПОУ 33643377

№ 04/976 - 6 від 21.11.2024р.

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Бортняк Катерини Василівни на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративно-
правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»**

Основні результати дисертаційного дослідження Бортняк Катерини Василівни на тему «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки» використано у діяльності Комунальної установи «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста». Зокрема взято до уваги наступні актуальні положення у дисертаційному дослідженні автора:

– розроблену матрицю відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери за для оцінки ступеню ефективності впливу результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. Запропонована матриця ґрунтується на побудові графіку оцінки вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольно-наглядових заходів відносно наукових установ, який дасть змогу обрати одну із чотирьох стратегій по відношенню до наукової установи: стратегія удосконалення оптимізації та раціоналізації; стратегія підтримки діяльності наукових установ або наукових досліджень; стратегія реорганізації; стратегія ліквідації злиття наукових установ;

– розроблену модель застосування адаптивного та проектного управління контрольно-наглядовими функціями держави в сфері науки. Особливостями такої моделі має бути впровадження нової методології, заснованої на прогресивних стандартах концепту Good Governance, а саме GxP – Good Practise. Тобто впровадження проектного управління в частині

реалізації державного контролю в сфері науки має ґрунтуватись на засадах методології GSCPS – Good State Control Practice In Science. Сутність даного методологічного підходу полягає в тому, що органи контролю здійснюють низку заходів з оцінки, моніторингу, перевірки відповідності, які ґрунтуватимуться на принципах достатності владного впливу для реалізації конкретної управлінської функції; економічної обґрунтованості та раціональності владного впливу (контрольних заходів); цілісності контролю; оперативності владно-правлінського втручання за результатами контрольної діяльності. Сукупність цих принципів є відповідним виразом тих принципів та вимог, на яких ґрунтується реалізація концепту Good Governance в цілому, а тому не потребує додаткового визначення. Запровадження інструментарію GSCPS у контрольно-наглядову діяльність уповноважених на її здійснення органів державної влади в сфері науки дасть змогу отримати результати, які будуть мати чіткий економічний та управлінський вираз, та відобразатимуть реальні перспективи розвитку наукової сфери, окремих напрямків наукових досліджень чи функціонування наукових установ, організацій, дослідницьких інститутів.

Особливої уваги заслуговують наукові здобутки автора щодо інтерпретації сутності державної політики в сфері науки, з точки зору її відмінностей від інших сфер державної політики. Встановлено, що її формування має виключно загальнодержавний характер та реалізується в усіх без виключення формаціях суспільного буття та відносин, оскільки сама по собі наукова сфера не має чітко визначених меж, а характеризується лише процесом прикладного використання знань в повсякденному житті та постійному розвитку теоретичного виміру їх застосування. В той же час специфічний контур реалізації державної політики в сфері науки, що об'єднується унікальним предметом – науковою діяльністю – характеризується непередбачуваністю результатів наукового розвитку особливо прикладних галузевих наук, що може характеризуватись як певне досягнення чи межа розвитку державної політики навіть за умови відсутності наукових досягнень чи визнання хибності подальшого розвитку науки в конкретному ракурсі чи напрямку.

Доктор медичних наук, професор,
директор КНДУ «НДІРоМ»



Павловський С. А.



**ВІДДІЛ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ
ФЕОДОСІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ
ОБУХІВСЬКОГО РАЙОНУ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. П. Мирного, 2, с. Ходосівка, Обухівський район, Київська область, 08173,
тел.+38(067) 414-80-05, +38(067) 414-84-87, E-mail: humrozv@feodosiivska-gromada.gov.ua,
сайт: <https://fds.osv.org.ua>, код згідно з ЄДРПОУ 43968587

на № _____ від _____

вих. № 01-30/398 від 19.11.2024р.

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Бортняк Катерини Василівни на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративно-
правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»**

Основні результати дисертаційного дослідження Бортняк Катерини Василівни на тему «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки» використано у діяльності Гуманітарного відділу Феодосіївської сільської ради, Обухівського району, Київської області. Зокрема взято до уваги наступні актуальні положення у дисертаційному дослідженні автора:

– розроблену матрицю відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування наукової сфери за для оцінки ступеню ефективності впливу результатів контрольно-наглядової діяльності в сфері науки на її конкурентоздатність. Запропонована матриця ґрунтується на побудові графіку оцінки вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольно-наглядових заходів відносно наукових установ, який дасть змогу обрати одну із чотирьох стратегій по відношенню до наукової установи: стратегія удосконалення оптимізації та раціоналізації; стратегія підтримки діяльності наукових установ або наукових досліджень; стратегія реорганізації; стратегія ліквідації злиття наукових установ;

– ієрархію та структурну будову системи цілей реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки, які згруповано за відповідними напрямками: цілі інституційного контролю (здійснюється абсолютно всіма центральними органами виконавчої влади, на які покладається реалізація державної політики в сфері науки); цілі організаційного контролю (здійснюється шляхом перевірки ступеня виконання основних цілей розвитку наукової сфери, реалізації стратегічних напрямків наукових досліджень

Додаток Д



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО
V. I. VERNADSKY TAURIDA NATIONAL UNIVERSITY

вул. Дж. Маккейна, 33, м. Київ, 01042, тел. (044) 529 05-16, <http://tnu.edu.ua>,
e-mail: crimea.tnu@gmail.com код ЄДРПОУ 02070967

18.11.2024 № 09/01-2-841

на № _____ від _____

Довідка

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Бортняк Катерини Василівни на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративно-правові
засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»*

Результати дисертаційного дослідження Бортняк Катерини Василівни на тему «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки» враховано та частково використано при оновленні змісту навчальних програм дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» та «Публічне управління» магістратури за спеціальністю 081 «Право». Для розвитку знань студентів використано теоретичні положення та пропозиції дисертаційного дослідження щодо розвитку системи забезпечення та практичних аспектів реалізації контрольно-наглядової функції держави та розробки практичних рекомендацій щодо впровадження дієвих механізмів її здійснення у сфері науки.

Проректор
з навчальної роботи



Лілія МАКАРЕНКО

Додаток Е

Україна, 03150, Київ-150,
вул. Велика Васильківська, 57/3,
тел. /+38044/ 287-52-90,
287-26-20, 287-31-03
Email: sekretariat@umk.edu.ua
www.usz.1gb.ua



57/3, Velyka Vasylykivska Street,
Kyiv-150, 03150, Ukraine
phone /+38044/ 287-52-90,
287-26-20, 287-31-03
Email: sekretariat@umk.edu.ua
www.usz.1gb.ua

№ 11

30. 10. 2024

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Бортняк Катерини Василівни на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративно-
правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»**

Основні результати дисертаційного дослідження **Бортняк Катерини Василівни на тему «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері науки»** використано у діяльності Приватного вищого навчального закладу «Університет сучасних знань» у контексті наповнення навчально-методичних праць зі спеціальності 081 «Право». Взято до уваги наступні актуальні положення у дисертаційному дослідженні автора:

– розроблену автором організаційну модель здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки в Україні, особливість якої полягає у тому, що в її основу покладено саме функціональний підхід, який уособлюється у формах такої діяльності, і вже на другому місці виступає галузевий підхід в межах якого відбувається сегментація наукової сфери на предметні зони відповідальності відповідних суб'єктів. Це означає, що реалізація своїх функцій всіма без виключення суб'єктами контролю обмежується певними сферами відносин з приводу науки та техніки, але жоден із них не охоплює контрольними функціями всю наукову сферу. В такий спосіб видається можливим досягнути необхідного синергетичного ефекту від реалізації контрольно-наглядової діяльності, а також надати результатам отриманим за її результатами відповідного рівня релевантності та утилітарності;

– розроблений інституційний механізм реалізації контрольно-наглядової діяльності в сфері науки. Запропонована побудова системи державних органів, що забезпечують здійснення контрольно-наглядової діяльності в сфері науки суттєво відрізняється від сучасного стану інституційного забезпечення державного контролю в аналізованій сфері, оскільки розділена на дві підсистеми, які реалізують різні за своєю

предметною специфікою державні політики, але в одні науковій та науково-технічній сфері. Доведено, що подібна побудова контролюючих органів у своїй взаємодії та певній взаємозалежності дасть змогу досягнути максимального рівня ефективності від реалізації контрольно-наглядової діяльності державою. За для цього доцільно прийняти низку рішень шляхом оптимізації контрольно-наглядової діяльності МОН, концентруючи її на безпосередньому досягненні цілей державної політики в сфері науки. При цьому частину повноважень в сфері контрольно-наглядової діяльності МОН та інші суб'єкти відповідальні за реалізацію вказаної політики повинні передати на рівень Рахункової палати та Держаудитслужби шляхом використання механізму безоплатного аутсорсингу та деконцентрації відповідальності, для чого необхідним є: внести зміни в Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 щодо скорочення повноважень міністерства в частині реалізації ним державного фінансового контролю по відношенню до підпорядкованих установ, організації, підприємства та інших інституції, що входять до сфер відання; покласти прямий обов'язок на МОН використовувати результати державного фінансового контролю, здійсненого Рахунковою палатою та Держаудитслужбою, під час прийняття рішень організаційного, інституційного та кадрового характеру в процесі реалізації державної політики в сфері науки.

Особливої уваги заслуговують наукові здобутки автора щодо визначення сутності контролю та нагляду в сфері науки, зокрема щодо наявних трендів вивчення контрольно-наглядової діяльності держави в сфері науки, які демонструють на доктринальному рівні розмежування контрольної, наглядової, моніторингової та інших форм діяльності держави, спрямованих на досягнення цілей, які охоплюються класичним елементом управлінської діяльності у формі класичного контролю. Визначення механізму реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері дало змогу автору обґрунтувати концепцію окремої моделі відносин під час її практичної реалізації.

**Проректор з навчально-методичної,
наукової роботи та якості освіти ПВНЗ
«Університет сучасних знань»**



С.О. Мосьондз