

**Бортняк К. В.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного та приватного права  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*

## **СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ОКРЕМОГО НАПРЯМКУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ НАУКИ**

Сфера науки, як об'єкт державного управління, беззаперечно має низку особливостей та не може вважатися традиційною з точки зору організації суспільних відносин чи реалізації владно-управлінського впливу. Це пов'язано із перманентною та об'єктивною необхідністю забезпечення максимально широкої свободи розвитку наукової думки, особливо, якщо мова йде про прикладну науку, техніку, сферу інноваційного виробництва. Відповідно і держава має пристосовуватись до особливостей такого об'єкту управління, а отже функція контролю структурно наповнюється специфічними елементами, які потребують відповідного теоретико-методологічного обґрунтування та доктринальної визначеності. Через це актуалізується питання вивчення теоретичного матеріалу з питань реалізації контрольно-наглядової функції держави саме в науковій сфері.

Додатковий стимул для розвитку даного напрямку наукового пізнання розкривається через надзвичайно утилітарне призначення науки та її здатність стати потужним драйвером соціально-економічного розвитку України, особливо в післявоєнний період. Але для цього існує необхідність створення стійкого та структурованого теоретичного підґрунтя для визначення концептуальних засад реалізації державно-владних відносин в сфері науки в цілому, та контрольної функції зокрема. Лише через осмислення існуючих теоретичних пошуків в даній сфері є можливим визначити подальші тенденції розвитку науки державного управління та підвищити її прикладну утилітарність в контексті управління науковою сферою.

Аналіз теоретичних напрацювань доцільно розпочати згадавши низку системних досліджень, які стосуються державного управління сферою освіти та науки, при чому друга в цих роботах розглядається похідною від першої. Так, зокрема звертає на себе увагу в першу чергу комплексне дослідження В.М. Савіщенка «Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні», в якому власне розкривається весь управлінський процес в даній сфері [1]. Інтерес представляє

частина дослідження, яка стосується всього процесу адміністративного впливу держави на наукову сферу в якості об'єкту управління. Зокрема мова йде про те, що дослідником обстоюється позиція щодо імперативного впливу держави на процес розвитку науки оскільки ця сфера представляє державотворчий інтерес. В свою чергу Т.М. Майборода, розглядаючи державне регулювання освіти в контексті розвитку національної економіки, робить акцент на тому, що наукова сфера це похідна від розвитку освітньої сфери. Вчена приходить до висновку, що науковий потенціал держави повинен регулюватися через освітні програми, розвиток освітнього потенціалу [2]. На наше переконання такий підхід є дещо хибним, оскільки наукова сфера повинна мати високий рівень свободи вибору напрямків досліджень та розвитку окремих її галузей.

Значно глибше до вирішення проблеми державного управління в сфері науки, і зокрема контролюючого впливу державних інституцій в ній, підходила О.Г. Головніна. Вчена акцентує увагу 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 управління розуміти як функцію інноваційних змін в умовах економічних викликів» [3]. Така концепція відкриває нове бачення проблеми контролю в сфері науки, який повинен спрямовуватись не на досягнення регламентованих та статичних цілей держави, а цілей інноваційного розвитку суспільства та економіки, впровадження таких системоутворюючі концептів як управління інноваційним потенціалом, соціальним капіталом тощо.

Таким чином, ми констатуємо низький інтерес вчених до процесу державного управління науково сферою, і зокрема реалізації контрольно-наглядової функції. Остання взагалі розглядається як елемент державно-управлінського процесу, а її значущість зводиться до класичного елементу традиційного процесу управління.

Окрему увагу слід приділити системним дослідженням в сфері реалізації контрольно-наглядової функції держави, як самостійного прояву владно-управлінських відносин.

І тут безумовно на перше місце виходять дослідження, що провозились В.Б. Авер'яновим. Так, зокрема дослідник визначає, що 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 [4]. З точки зору дослідника контроль, як форма реалізації державою владно-управлінського впливу тісно пов'язаний

із необхідністю запровадження заходів реагування у випадку, якщо за результатами його проведення встановлено незадовільні результати діяльності об'єкту управління. Саме тому в своїх пізніх роботах вчений стверджує, що контрольна функція держави є похідною від її установчої та організуючої діяльності по відношенню до об'єкту управління, як окремої сфери суспільного буття [5]. Разом з тим, дослідник чітко розмежовує контрольну функцію держави та наглядову діяльність, зазначаючи на тому, що остання є проявом демократичного врядування, в той час як сам по собі контроль характеризується імперативним методом.

В свою чергу С.С. Вітвіцький зазначає, що природа державного контролю проявляється у тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і згідно з ними. Державний контроль має соціальну (потреба в соціальному управлінні), політичну (здійснення державної влади) і правову (забезпечення законності та підтримання правопорядку) природу. Політичний компонент розкриває організаційні засади контролю та фактично визначає його дієвість, правовий – характеризує можливість державного контролю, його межі й обґрунтованість [4].

В умовах демократичного суспільства, контроль не є самоціллю влади та із засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, а метою контролю в управлінні є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити корегувальні дії [6]. Говорячи про організаційно-правові засади державного контролю органами виконавчої влади О.Ф. Андрійко вважає, що діяльність цих органів головним чином проявляється через спостереження, аналіз та перевірку об'єктів контролю [7]. Це означає, що контрольно-наглядова діяльність органів державної влади у сфері науки розкривається через перевірку діяльності інституцій, задіяних в реалізації державної науково-технічної політики. А оскільки на думку дослідника контроль реалізується системою певних заходів імперативного характеру, то цілком логічним є передбачити, що держава може його здійснювати в імперативній формі лише по відношенню до тих інституцій (підприємств, установ, організацій), які мають державну форму власності або функціонування яких пов'язано із фінансуванням за державний кошт.

Значний інтерес у контексті ідентифікації гностичної й функціональної сутності державного контролю становить концепція Ф.Ф. Бутинця та С.В. Барташа, які під ним розуміє «форму здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів і інших

нормативних актів, що видаються органами державної влади» [8]. Це свідчить про колективний характер державного контролю, оскільки його здійснення передбачає діяльність державного апарату, який здійснює організацію системи контролю у підконтрольних структурах. Але в науковій сфері таких підконтрольних структур дуже мало, а сама сфера науки є надзвичайно розгалуженою та складною з точки зору суб'єктного складу.

Тому наукові пошуки в даному контексті спрямовуються головним чином на визначення оптимальної моделі реалізації державного контролю відповідними інституціями, які забезпечують його результативність у різних сферах та галузях публічного управління.

Значно вузькогалузевими є результати досліджень Ю.В. Гаруста, який спрямовує свій пізнавальний акцент на правове забезпечення контрольної діяльності. Головна цінність його досліджень полягає тому, що саме цей науковець обґрунтував недопустимість реалізації контрольної діяльності держави поза межами її правового регулювання та правової визначеності [9].

Загалом переважна більшість дослідників категорії «державний контроль» та похідних від неї категорій та явищ і приходять до розуміння того, що цей напрямок діяльності держави повинен бути завжди імплементований із доктрини науки державного управління в конкретну наукову доктрину в залежності від напрямку та галузі його реалізації. Так, наприклад, О.Ф. Андрійко, І.Г. Адрущенко, К. Воронова, М.П. Кучерявенко, В.М. Гаращук, Д.М. Лученко, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, М.І. Шутов та ін. визначають, що основна проблема сутності державного контролю у філософському аспекті, розкривається з точки зору його впливу на розвиток соціально-економічної підсистеми держави та суспільства. У наукових та 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 сфері науки, є неможливим без теоретико-правового аналізу сутності наукової діяльності, оскільки її специфіка безпосередньо позначається на специфіці контрольної діяльності з боку держави.

Суттєвим масивом теоретичного матеріалу є окремі дослідження спрямовані на пізнання окремих елементів реалізації контрольної-наглядової функції держави саме в сфері науково-освітньої та науково-технічної діяльності. Так, наукові пошуки О. Величко, О. Затирайко, 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 з вагомих важелів геополітики. Такі технології мають ключове значення для розширення можливостей обороноздатності держави й досягнення цілей національної безпеки, а їх виокремлення використовується для визначення пріоритетів науково-технологічного розвитку держав [10].

Цікавий напрямок дослідження пропонує С. Кушнір, який акцентує увагу на необхідності диференціації різних моделей державного контролю в залежності від суспільно-політичних особливостей реалізації державою регулюючого впливу в різних сферах суспільного буття, зокрема і в сфері науки [11].

Таким чином, ми виділяємо фрагментарність, як головну ознаку наведеного масиву досліджень оскільки, вчені намагаються вирішити питання, що мають вузьку утилітарність та стосуються або процедурних аспектів реалізації конкретного напрямку контрольно-наглядової функції, або мають на меті уточнення окремих положень законодавства. Натомість ми не бачимо задоволення суспільного інтересу та запиту в даному контексті досліджень, які стосуються таких питань як підвищення якості та цілісності правового регулювання відносин інституціоналізації результатів наукових досліджень, розвитку стимулюючої ролі держави тощо.

Слід також звернути увагу на сукупність теоретичних пошуків в сфері реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в контексті розмежування таких функцій як моніторинг, нагляд, контроль, спостереження тощо. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд» досліджує в своїх роботах І. Павлик [12]. Так само термінологічна визначеність в аналізованій нами сфері постає предметом досліджень М.М. Терещенка [13] та Г.В. Яковлевої [14]. Помилковим синонімічне вживання понять «контроль» і «нагляд» в своїх дослідженнях доводить зокрема Ю. Макаренко [15]. Чітке визначення нагляду та контролю є одним з важливих умов ефективного їх здійснення, а отже і реалізації завдань та функцій держави. За наявності розробленої теоретико-методологічної бази нагляду та контролю можливе оптимальне досягнення мети нагляду та контролю, успішної реалізації завдань та функцій держави.

В свою чергу, Я.І. Маслова аналізуючи співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні робить пізнавальний акцент на тому, що контрольно-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору [16]. Результати цих досліджень дають нам змогу встановити відмінності

між різними формами та діями спрямованими на реалізацію цілей державного контролю в аналізованій нами сфері. 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 [15]. Тому погоджуючись із висновками вченого нами також обстоюється думка щодо необхідності запровадження більш адаптивних, інноваційних та гнучких моделей реалізації контрольно-наглядової діяльності держави в науковій сфері.

Систематизація та класифікація, як базові інструменти наукового пізнання, дали змогу визначити низку особливостей, на які доцільно звернути увагу. Так, державне управління в сфері науки стосувалось традиційно питань пов'язаних із управлінням суб'єктам наукової діяльності державної форми власності, а також на створення загального законодавчого регулювання відносин з приводу наукових досліджень та використання результатів наукових пошуків, втілених в практичну форму (як правило матеріальну). Фактично мова йде про управління об'єктами державної форми власності та регулювання питань трансферу технологій та авторського права. При чому останнє має край фрагментарну форму.

Процес державного управління науковою сферою майже ніколи не розглядався самостійно, без відриву від освітньої та технічної сфери. Це створило уявлення, що наукова сфера є похідною від освітньої й інших форм суспільної діяльності, але насправді на сьогодні існує усталена потреба трансформації підходів до державного управління в аналізованій сфері та суттєвої структурної розробки концептуального бачення моделей його реалізації.

Контрольно-наглядова діяльність державних органів має бути цілеспрямованою, корисною і суспільно необхідною та призводити до настання позитивних результатів у вигляді запровадження тих чи інших коригуючих заходів спрямованих на вирішення проблем розвитку об'єкту управління

#### **Список використаних джерел:**

1. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. д.ю.н. ; спеціальність: 12.00.07. К., 1999. 378 с.
2. Авер'янов В. Б. Демократичні засади державного управління та адміністративне право. К. : Юрид. думка. 2010. 424 с.

3. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д. ю. н.; спеціальність: 12.00.07. Харків: НЮАУ ім. Я. Мудрого. 2016. 480 с.
5. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України : дис. к.ю.н.; спеціальність: 12.00.07. Харків : ХНУВС. 2007. 184 с.
6. Бутинець Ф. Ф., Бардаш С. В., Малюга Н. М. Контроль і ревізія. Київ : Н. І. К., 2000. 512 с.
7. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України : автореф. дис. к.ю.н. ; спеціальність : 12.00.07. К., 2010. 16 с.
8. Головніна О. Г. Державне регулювання розвитку людського капіталу в умовах економічних викликів : автореф. дис. д.е.н. ; спеціальність 08.00.03. Київ : НУБІП. 2021. 34 с.
9. Кирильчук Т.С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. к.ю.н. ; спеціальність : 12.00.07. К., 2007. 232 с
10. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник*. 2017. Вип. 20.
11. Макаренко Ю. Дефініція державного контролю у сфері земельних ресурсів: проблемні питання формулювання. *National Law Journal: Theory And Practice*. 2019. № 5. С. 62–68.
12. 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.
13. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. к.ю.н. ; спеціальність : 12.00.01. Х., 2002. 195 с.
14. Яковлева Г. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 90–93.
15. Попович О. С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації К. : Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г. М. Доброва НАН України. 2019. 342 с.
16. Савіщенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні : монографія. Дніпропетровськ : Дніпр. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра, 2015. 372 с.