

УДК 342.9

С. О. МОСЬОНДЗ,*кандидат юридичних наук, доцент,**проректор з навчальної та наукової роботи Університету сучасних знань***АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ**

З'ясувано зміст та визначено актуальні питання контролю у сфері науки на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Процес побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якої є утвердження і забезпечення прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, що потребує від держави застосування спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей, здійснення різних видів діяльності (в т. ч. наукової) та функціонування державних інститутів. За таких умов важлива роль відводиться контрольній діяльності публічних органів, а в деяких випадках і громадських органів. Функціонування сучасного суспільства неможливо уявити без публічної адміністрації, ефективність якої забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце посідають контрольні.

Різні обґрунтування та концептуалізації контролю ми знаходимо в наукових працях О. Андрійко, В. Гарашука, В. Дасва, С. Ківалова, Р. Калужного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, В. Клочкова, П. Лютікова, М. Маршунова, О. Никитенка, В. Олефіра, С. Петкова, І. Пономарьова, В. Погорілка, В. Рассудовського, З. Рахліна, О. Стукаленка тощо.

Сучасний процес розбудови демократичної, правової держави та становлення громадянського суспільства в Україні об'єктивно обумовлює потребу наукового розроблення концептуальних і практичних засад здійснення контролю у сфері науки в Україні.

Одразу відзначимо, що мовний аналіз категоріального поняття «контроль» доцільно почати з його етимологічної сутності. Згідно з Етимологічним словником української мови термін «контроль» має французьке походження й означає «зворотний, протилежний, подвійний рахунок» [1, с. 558].

Слід звернути увагу також на те, що зміст поняття «контроль» у тлумачних словниках розкривається за допомогою терміна «нагляд». Аналогічна ситуація і з поняттям «нагляд», тобто для розкриття його змісту вживається

термін «контроль» [2, с. 331]. Виходячи з викладеного вище, можна зробити висновок про те, що зміст категоріального поняття «контроль» характеризується за допомогою терміну «нагляд» і навпаки, що свідчить про відсутність чіткої межі між термінами «контроль» і «нагляд», адже в більшості випадків вони використовуються як синоніми.

Короткий огляд законодавства вказує на те, що відмінність між поняттями «контроль» і «нагляд» є не принциповою, а переважно формальною. Яскравим прикладом цього є ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [3], де зазначено, що працівники міліції зобов'язані систематично контролювати поведінку осіб, стосовно яких встановлено адміністративний нагляд. Таким чином, тут нагляд припускає контроль.

Отже, на сьогодні маємо двозначне тлумачення термінів «контроль» і «нагляд», однак доцільність такого тлумачення є сумнівною, адже неточний термін у законі, нечіткий вираз, незрозуміле місце можуть привести до серйозних помилок у застосуванні права. Як справедливо вказує М. Панов, «атрибутом термінології закону повинно стати правило однозначності, коли один термін відповідає тільки одному поняттю» [4, с. 211]. Такої ж думки і А. Долгова, яка аргументовано доводить, що «конкретизація термінології – неодмінна умова чіткості у вирішенні проблеми» [5, с. 317].

У юридичній науці розвиток питання співвідношення понять контролю та нагляду має два самостійних напрямки дослідження: контрольна та наглядова діяльність органів публічної адміністрації, з одного боку, та загальний нагляд прокуратури – з іншого. До речі, якщо контролю у сфері публічної адміністрації і загального нагляду належить роль самостійного способу забезпечення законності у сфері публічної адміністрації, то наглядовій діяльності органів управління відводиться місце у формі контролю або зовсім залишається поза увагою

дослідників. Іноді між термінами «контроль» та «нагляд» ставлять знак рівності і використовують їх як синоніми. Існування ж окремої групи функцій нагляду в структурі управління не заперечувалось ні в роботах адміністративістів, виданих у минулому столітті, ні в сучасних працях. Останнім часом автори, які досліджують проблеми законності у сфері публічної адміністрації, часто згадують про нагляд у зв'язку з контрольною діяльністю.

Як бачимо, проблемі співвідношення нагляду й контролю приділяється чимало уваги. Так, В. Даєв і М. Маршунов проводять розмежування між наглядом і контролем за їх відношенням до свого предмета, за самим предметом, за межами наглядової й контрольної перевірок. На їхню думку, нагляд, на відміну від контролю, завжди здійснюється ззовні щодо об'єктів інших систем, тоді як контроль може здійснюватися й усередині системи (не може бути самонагляду, але може бути самоконтроль). Нагляд передбачає наявність заздалегідь установлених параметрів піднаглядної діяльності, тоді як сфера контролю не обмежена; предметом нагляду може бути й діяльність самих контролюючих органів, зворотне ж виключено. Як і інші автори, вони відзначають, що, на відміну від контролюючих органів, які перевіряють не тільки законність, але й доцільність діяльності, нагляд може здійснюватися тільки з погляду законності [6, с. 42–43].

В адміністративно-правовій науці також немає єдиної думки щодо розуміння контролю.

Автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією В. Авер'янова називають контроль важливим видом діяльності держави, здійснюваний уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності та дисципліни. На думку вказаних науковців, сутність державного контролю полягає в спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [7, с. 351].

Поряд із широким визначенням поняття контролю як діяльності, наявної в роботі всіх державних органів, В. Гаращук [8, с. 45] та О. Андрійко [9, с. 39] розглядають контроль і звужено – як діяльність органів контролю, яких у межах їх повноважень наділяють функцією контролю, котрий є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, ме-

тодів і визначених процедур здійснюють контроль.

Отже, враховуючи дані погляди, ми солідарні з думкою П. Лютікова, який відзначає, що державний контроль – це об'єктивно зумовлена діяльність публічної адміністрації (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об'єктів, полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в ньому, застосуванні заходів щодо запобігання та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права, виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень і про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням тощо [10, с. 67].

Як бачимо, державний контроль належить до сфери державної влади. Проте на сучасному етапі розвитку світового співтовариства контроль у сфері науки не обмежується контрольною діяльністю лише органів державної влади. Так, В. Шевчук додатково виокремлює муніципальний контроль як контроль місцевого самоврядування та незалежний, здійснюваний в ареалі громадянського суспільства, тобто можна сказати, що результати реалізації такого контролю призначені для прийняття рішень тільки у вказаних сферах [11, с. 209]. Однак, поділ контролю залежно від суб'єктів його здійснення потребує уточнення.

Наділення місцевого самоврядування контрольними функціями істотно розширило межі публічного контролю, зокрема, контролю у сфері науки. Останній перестав бути виключною прерогативою держави та здійснюється нині спільними зусиллями всіх (і державних, і недержавних) суб'єктів публічної адміністрації. Попри всю непорушність наведеного факту, муніципальний аспект галузевого контролю майже повністю зник із поля зору науковців. Як і півстоліття тому, контроль у сфері науки розглядають переважно в контексті виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Такий підхід завідомо обмежений. Він не охоплює цілих пластів суспільних відносин, пов'язаних із правом територіальних

громад самостійно вирішувати питання місцевої ваги, в тому числі питання наукової діяльності.

Контрольна діяльність муніципальних структур є надзвичайно багатогранною. Нею охоплені ключові аспекти науки: соціальний, економічний, організаційний, господарський, ідеологічний, навчально-виховний та багато інших. У ході її здійснення використовується широкий управлінський інструментарій, застосовуються найрізноманітніші способи впливу на свідомість і поведінку учасників правовідносин.

Невичерпне розмаїття детермінант, ознак і проявів муніципального контролю у сфері науки потребує ґрунтовного наукового аналізу. Без цього неможливо ні вибудувати струнку концепцію його розвитку, ні забезпечити його досконале правове регулювання, ні розробити ефективні механізми його втілення, ані вирішити комплекс пов'язаних з ним проблем, а, як свідчить практика, таких проблем назріло дуже багато.

Нормативно-правова регламентація муніципального контролю у сфері науки неповна й суперечлива. Чинне законодавство недостатньо чітко розмежовує повноваження органів місцевого самоврядування та державної влади, що, з одного боку, провокує низку компетенційних конфліктів, з іншого – ослаблює загальну ефективність здійснюваних заходів. Основні форми та методи муніципального контролю на законодавчому рівні не конкретизуються. Не повністю врегульовано правовий статус його суб'єктів. Не закріплено механізми реалізації важливих контрольних функцій.

Даються взнаки й інші вади муніципального контролю: розкоординованість і неузгодженість дій його основних учасників, відсутність налагоджених схем взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації, дефіцит ресурсного забезпечення, слабка методична база, низький рівень підготовки кадрів тощо.

Вочевидь, вирішити наведені проблеми можна тільки на основі системного дослідження всіх значущих якостей, особливостей та закономірностей муніципального контролю. Лише наявність міцного емпірико-теоретичного фундаменту надасть змогу об'єктивно оцінити його стан, визначити пріоритетні напрями його розвитку, налагодити безперебійну роботу його механізмів, з'ясувати причини існуючих недоліків, віднайти ефективні способи їх усунення.

Для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при органах виконавчої влади можуть створюватися (а в деяких випадках і в обов'язковому порядку створю-

ються) різні дорадчо-консультативні органи на кшталт громадських рад чи громадських колегій. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 зобов'язує центральні та місцеві органи виконавчої влади створювати відповідні громадські ради [12].

Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Правовою основою для діяльності громадських рад є:

– ч. 1 ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами;

– п. 9 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої голови місцевих державних адміністрацій утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи;

– п. 43 ч. 3 ст. 43 постанови Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації»: з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при місцевій державній адміністрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 створюється громадська рада;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Для забезпечення можливості впливу громадської ради на покращення державної політики з будь-якого суспільно важливого питання передбачено використання в діяльності громадських рад таких інструментів, як: громадський контроль; громадська експертиза; громадська антикорупційна експертиза. Вони надають можливість поліпшити ситуацію та стабілізувати зміни під час вирішення того чи іншого питання.

Громадський контроль, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза реалізуються за ініціативою та з використанням зусиль громадських об'єднань (зокрема благодійних) із залученням за потреби необхідних фахівців та експертів і, як правило, без використання державних ресурсів.

По суті, громадський контроль – це активне спостереження громадян за особами, котрі від їхнього імені за рахунок податків керують країною на всіх рівнях – від села до столиці. Особливістю громадського контролю є те, що його результати мають рекомендаційний характер, проте неврахування їх органом влади має бути обов'язково обґрунтовано [13, с. 24].

Для відродження та розвитку громадського контролю у сфері науки в Україні доцільно було б створити громадську організацію «Всеукраїнський громадський контроль у сфері науки» із відділеннями в усіх обласних центрах України та зареєструвати її діяльність відповідно до вимог Закону України «Про об'єднання громадян».

На наше переконання, громадський контроль повинен найширше застосовуватись у галузі фінансового забезпечення здійснення наукової діяльності саме з тих міркувань, що контролери-ревізори надто завантажені виконанням додаткових завдань, скорочується час на проведення ревізій, а це негативно позначається на їх якості. У процесі ревізії виявляються факти спотворення даних бухгалтерського обліку й звітності, що спричинено недбалістю облікових працівників або некваліфікованими чи неправомірними розпорядженнями керівників.

Дуже складним і проблемним є процес відшкодування завданих відповідальними особами збитків. Частка реально відшкодованих

збитків дуже мала, адже правоохоронні та судові органи, органи виконавчої влади й місцевого самоврядування в більшості випадків не застосовують до порушників істотних економічних санкцій, не говорячи вже про їх кримінальну чи адміністративну відповідальність. Окрім того, результати ревізії прямо залежать і від використання щодо контрольних органів політичного пресингу. Усі наведені недоліки, пов'язані із заміною адміністративних методів управління на ринкові, є недоліком перехідної економіки, тому організація контрольно-ревізійної роботи потребує вдосконалення саме через відродження громадського контролю.

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері науки може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають безпосередньо вирішуватися за їхньої участі у процесі прийняття рішень.

Висновки. Враховуючи вищевикладені міркування, на наше переконання, контроль у сфері науки можна звести до діяльності органів публічної адміністрації та громадських формувань, що здійснюється на постійній основі з використанням специфічних форм і методів, полягає у спостереженні за функціонуванням суб'єктів сфери науки, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання ними законності й дисципліни.

Список використаної літератури

1. Етимологічний словник української мови : в 7 т. Т. 2. Д–Копці / редкол. О. С. Мельничук (голов. ред.) та ін. ; укл.: Н. С. Родзевич та ін. – К. : Наук. думка, 1985. – 572 с.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-ое изд., стер. – М. : Рус. яз., 1987. – 797 с.
3. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : закон України від 1 груд. 1994 р. № 264194-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
4. Панов Н. И. Юридическая терминология и ее значение для разработки нового уголовного законодательства Н. И. Панов // Актуальные проблемы формирования правового государства : крат. тезисы докл. и науч. сообщений республ. науч. конф. (г. Харьков, 24–26 окт. 1990 г.). – Харьков : ХЮИ, 1990. – С. 210–212.
5. Криминология : учебник / Беляев Н. А., Волгарева И. В., Кропачев Н. М. и др. ; под ред. В. В. Орехова. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. – 216 с.
6. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 136 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
8. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Володимир Миколайович Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Ольга Федорівна Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 302 с.
10. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лютіков Павло Сергійович. – Запоріжжя, 2009. – 212 с.
11. Шевчук В. О. Контроль господарських систем у суспільстві з перехідною економікою (проблеми теорії, організації, методології) / В. О. Шевчук. – К. : Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 1998. – 370 с.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

13. Волошина А. В. Эффективная организация работы гражданской организации : метод. рек. / А. В. Волошина, М. В. Лациба. – К. : Україна, 2011. – 76 с.

Надійшла до редколегії 17.03.2012

МОСЕНДЗ С. А. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ НАУКИ УКРАИНЫ

Определены содержание и актуальные вопросы контроля в сфере науки на современном этапе развития украинского общества.

MOSIONDZ S. ACTUAL ISSUES OF CONTROL IN THE FIELD OF SCIENCE IN UKRAINE

The maintenance and actual issues of control in the field of science on the modern stage of development of Ukrainian society are defined.

УДК 336.148(477)

І. О. ОБРАЗЦОВА,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Досліджено поняття «система», визначено ознаки та складові системи фінансового права. Доведено самостійність бюджетного права як особливої галузі фінансового права.

Інтенсивний розвиток фінансових відносин протягом останніх років виявив особливе значення окремих фінансово-правових інститутів, серед яких важливе місце належить бюджетному праву. Відбувається новий етап у розвитку галузі фінансового права, вагомий внесок у розроблення якого зробила Л. К. Воронова [1].

Фінансове право становить складову частину в системі юридичних наук, які, у свою чергу, включаються в систему суспільних наук, що вивчають різні явища суспільного життя.

Сучасне життя ставить перед вітчизняною фінансовою наукою складні виклики та завдання, конструктивне і своєчасне вирішення яких є запорукою існування та дієвості України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Це пов'язане насамперед із тим, що економічні та політичні перебудови в Україні сприяють активному використанню фінансів та визначають відповідні зміни й розширення змісту галузі фінансового права. Реформування бюджетної системи та революційний розвиток бюджетного процесу, стрімкий розвиток банківської системи та поява нових негативних явищ у розвитку публічних та приватних фінансових ресурсів обумовлюють перегляд розуміння багатьох базових категорій фінансового права. Порівняно з минулим затяжним періодом у досить короткий час прийнята велика кількість фінансово-правових актів, які становлять потужний зако-

нодавчий масив, Бюджетний та Податковий кодекси України тощо.

Дискусія серед учених-юристів з приводу нового розуміння системи фінансового права зумовила існування різних поглядів на дане питання. Одна група вчених вважає, що фінансове право поділилося на окремі галузі права, такі, як бюджетне, податкове, банківське право, і тим самим звужується предмет фінансового права. На думку інших учених, з'являються нові види фінансових правовідносин, і тим самим предмет фінансового права розширюється [2]. Останніми роками поширюється твердження про галузеву самостійність таких фінансово-правових інститутів, як банківське право [3] або податкове право [4], про існування та розвиток комплексних галузей права [5], а також доводять, що бюджетне право – це підгалузь адміністративного [6] чи конституційного права [7], або що воно тотожне парламентському праву [8, с. 68]. Наведені дискусійні питання не є новими в науковому колі. Як зазначав ще С. Ф. Кечек'ян, повне переплетення публічного та приватного права полягає не в тому, щоб поряд із ними або замість них (маються на увазі публічне та приватне право) виділити щось інше, а в тому, щоб вивчати і публічне, і приватне право, і тільки тоді можна визнати існування «змішаних» правових утворень, які одночасно будуть виступати сукупністю як приватноправових, так і публічно-правових відносин, але «не можна