

16. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf
17. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>
18. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
19. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
20. Лагода О.С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
21. Адміністративне право України : навч. посіб. : [у 2 т.] / [Галунько В.В., Олєфір В.І., Пихтін М.П. та ін.] / за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.
22. Пухтецька А.А. Адміністративна процедура: питання кодифікації вітчизняного законодавства / А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 97–104.
23. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 : зареєстрований до розгляду на 11 сесії VI скликання Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

УДК 342.9

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

DEVELOPMENT OF THE LEGAL REGULATION OF THE SCIENTIFIC ACTIVITIES

Неколяк Р.В.,
аспірант

*Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

Стаття присвячена аналізу основних положень нової редакції Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». У статті досліджені правові новели Закону. Обґрунтована необхідність розробки нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів із метою реалізації норм оновленого Закону.

Ключові слова: наука, науково-технічна діяльність, закон, законодавство, регулювання.

Статья посвящена анализу основных положений новой редакции Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности». В статье исследованы правовые новшества Закона. Обоснована необходимость разработки новых, а также внесения изменений к действующим нормативно-правовым актам с целью реализации норм Закона.

Ключевые слова: наука, научно-техническая деятельность, закон, законодательство, регулирование.

The article analyzes the main provisions of the new Law of Ukraine "On scientific and technical activity". The article studies the legal provisions of the law. It focuses on innovative norms of the Law in particular. The necessity of developing new and amending existing legal acts in order to implement the new rules of Law was underlined.

Key words: science, scientific and technical activities, law, legislation, regulation.

Постановка проблеми. На сучасному етапі одним із найважливіших стратегічних завдань є активізація розвитку наукового потенціалу. Тому особливої актуальності набувають питання удосконалення правового регулювання наукової і науково-технічної діяльності.

Окремі аспекти правового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності досліджують М.В. Венецька, О.П. Гармашова, Н.М. Мироненко, В.П. Нагребельний, В.І. Олещенко, І.Б. Усенко, Ю.С. Шемшученко та інші.

26 листопада 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», який визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку у сфері наукової і науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади. У зв'язку з цим Закон України від 1 грудня 1998 р. № 284-XIV «Про наукову і науково-технічну діяльність» було визнано таким, що втратив чинність.

Метою статті є аналіз основних положень нової редакції Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Виклад основного матеріалу. У Законі закладені базові принципи реформування державної сфери наукових досліджень та розробок, а також фінансування на-

уки. Закон передбачає цілу низку новацій, пов'язаних зі створенням Національної ради з питань розвитку науки і технологій, з розвитком грантової системи фінансування наукових досліджень, унормуванням процедури виборів та призначення керівників наукових установ, введенням низки обов'язкових вимог до статутів НАН України і національних галузевих академій наук та багатьма іншими питаннями.

Закон містить низку новел щодо правового регулювання трудових правовідносин із науковими працівниками, правового статусу та розширення прав наукових установ, запровадження нових організаційних форм та елементів інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності, соціального захисту наукових працівників, підтримки молодих учених, фінансування наукової сфери, зокрема, в частині розширення системи грантового фінансування наукових і науково-технічних проектів тощо.

Законом передбачається створення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій та Національного фонду досліджень України.

Національна рада України з питань розвитку науки і технологій є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, що утворюється при Кабінетові Міністрів України з метою забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації

єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності.

Утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій є одним із найважливіших нововведень, що матиме вплив на розвиток науки.

Подібні органи створені в деяких європейських країнах. Наприклад, Рада з наукових досліджень та інновацій (Research and Innovation Council) у Фінляндії, Вища рада з питань наукових досліджень та технологій (Conseil supérieur de la recherche et de la technologie) у Франції.

Зокрема, в Норвегії діє науково-дослідна Рада (The Research Council of Norway). До її повноважень належить планування, координація і фінансування норвезьких досліджень. Вона визначає загальні потреби в наукових дослідженнях і пропонує пріоритети, які виробляє на основі пропозицій керівних і консультативних органів та широкомасштабних зовнішніх консультацій. Рада є головним радником Уряду з наукової політики та органом, що реалізує цю політику [1].

Статтю 20 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначається статус ради, її основні функції, принципи роботи [2].

Національна рада України з питань розвитку науки і технологій складається з Наукового та Адміністративного комітетів. З огляду на важливість завдань Національної ради закон ставить високі вимоги до її членів.

Склад Наукового комітету формується із 24 вчених, які представляють наукову спільноту, є науковими лідерами, мають визначні наукові здобутки, бездоганну наукову репутацію та довіру в науковому середовищі. Членів Наукового комітету визначають спеціально створеним Ідентифікаційним комітетом. Склад Наукового комітету має бути здатним реалізувати наукове лідерство, бути авторитетним і незалежним, збалансовано представляти всю наукову спільноту.

Згідно з положеннями, передбаченими статтю 22 Закону, члени Наукового комітету обираються Ідентифікаційним комітетом із питань науки, персональний склад якого формується на конкурсній основі з вітчизняних та іноземних вчених, які мають вагомий науковий здобуток, бездоганну наукову репутацію та довіру в науковому середовищі.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 липня 2016 р. № 410 «Про утворення Ідентифікаційного комітету з питань науки» утворено Ідентифікаційний комітет з питань науки та затверджено Положення про цей комітет. А Розпорядженням кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 670-р затверджено склад Ідентифікаційного комітету з питань науки.

Адміністративний комітет – це робочий колегіальний орган Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, персональний склад якого у кількості 24 осіб призначається Кабінетом Міністрів України [3].

Формування Наукового комітету з передових представників наукової спільноти, а Адміністративного – з представників центральних органів виконавчої влади, академій наук, університетів, інноваційних структур дасть змогу Національній раді України з питань розвитку науки і технологій ефективно здійснювати завдання із формування та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності.

Спільна робота управлінців та вчених у цих комітетах дасть змогу сформувати такі рішення, які, з одного боку, є важливими з позиції наукової спільноти, враховують основні тенденції розвитку світової науки і національні наукові пріоритети, а з іншого – їх можна реалізувати в рамках законодавчої бази та наявних управлінських механізмів.

Національна рада подаватиме Кабінетові Міністрів України рекомендації щодо формування державного бюджету в частині визначення загальних обсягів фінансування наукової і науково-технічної діяльності та його розпо-

ділу між базовим та конкурсним фінансуванням наукових досліджень.

Національна рада є консультативно-дорадчим органом, її структура та повноваження дають змогу істотним чином впливати на формування державної політики в науковій сфері та на порядок розподілу бюджетних коштів на наукові дослідження.

Метою утворення Національного фонду досліджень України є стимулювання фундаментальних та прикладних наукових досліджень і реалізації єдиної державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності в межах його повноважень.

Національний фонд досліджень України утворюються Кабінетом Міністрів України, основні його повноваження – грантова підтримка фундаментальних та прикладних наукових досліджень, надання цільових грантів дослідницьким університетам, фінансова підтримка наукової і науково-технічної діяльності державних ключових лабораторій.

Крім фінансової підтримки наукових досліджень, діяльність Фонду спрямовуватиметься на розвиток матеріально-технічної бази досліджень і розробок високого рівня, організацію та проведення конференцій, симпозіумів, стажування наукових працівників.

Частиною другою статті 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачено, що частина фінансування, яка за рішенням Національної ради України з питань розвитку науки і технологій спрямовується на конкурсне фінансування проектів через Національний фонд досліджень України, щорічно повинна збільшуватись.

Реалізація цих норм Закону сприятиме переходу до грантової системи фінансування науки і конкуренції, прийнятій в ЄС.

Одним із напрямів реформування наукової сфери є розширення взаємодії академічної та університетської науки. Таке поєднання є умовою модернізації науки та освіти.

Розвиток університетської науки сприятиме залученню талановитої молоді до наукових досліджень та забезпеченню відповідності змісту освіти сучасним досягненням у галузі науки і техніки.

Відповідно до частини першої статті 19 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» наукова та науково-технічна діяльність у вищих навчальних закладах є невід'ємним складником освітньої діяльності і провадиться з метою інтеграції наукової, освітньої і виробничої діяльності в системі вищої освіти. Така інтеграція сприятиме розвитку наукового потенціалу, забезпечить підготовку наукових кадрів, які зможуть ефективно працювати в умовах високої конкуренції.

Важливими нововведеннями для інтенсифікації наукових досліджень є можливість створення центрів колективного користування науковим обладнанням та створення Державної ключової лабораторії (статті 13, 15 Закону). Їх створення має стати дієвим механізмом підтримки найперспективніших напрямів наукових досліджень, забезпечення максимальної ефективності під час використання наукового обладнання. Актуальним завданням є розробка типових положень про центр колективного користування науковим обладнанням та Державну ключову лабораторію.

Створення регіональних наукових центрів (стаття 25) для можливості наукового забезпечення розв'язання актуальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів сприятиме здійсненню регіональної політики у науковій сфері.

Для стимулювання державних наукових установ щодо впровадження результатів власних наукових досліджень передбачається надання права державним науковим (науково-дослідним, науково-технологічним, науково-технічним, науково-практичним) установам та державним університе-

там, академіям, інститутам бути співзасновниками господарських товариств винятково шляхом внесення права на використання об'єктів права інтелектуальної власності як вкладу до статутного капіталу таких товариств.

Законом визначено особливості внесення до статутного капіталу господарського товариства майнових прав інтелектуальної власності; вимоги до оцінки вартості майнових прав, повідомлення про створення господарського товариства, розпорядження корпоративними правами, здійснення прав учасника господарського товариства від імені державної наукової установи; особливості використання доходів, отриманих від діяльності товариства, ліквідації господарського товариства.

Положення нового законодавства щодо наукового відрядження та наукового стажування (статті 33–34 Закону) спрямовані на підвищення соціально-правового статусу вчених, наукових працівників та реалізацію їхнього наукового потенціалу.

На думку науковців, важливою особливістю нового Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» є його орієнтація на використання світових і європейських форм організації науки, фінансування наукової сфери та оцінювання ефективності наукової діяльності установ. Закон значною мірою забезпечує необхідні передумови для інтегрування України в європейський дослідницький простір і передбачає активну участь українських науковців у виконанні міжнародних проектів і програм [4].

Законом передбачається удосконалення термінів, що використовуються у сфері наукової і науково-технічної діяльності, з метою їх наближення до термінології, що діє у країнах ЄС, та введення в законодавство нових понять, таких як «науковий підрозділ», «науковий (науково-технічний) проект», «дослідне виробництво», «наукове відрядження». Це теж важливо, оскільки чіткість термінів, однозначність їхнього змісту є необхідною передумовою однакового розуміння, використання та застосування. Законодавчо визначені і нові терміни, такі як «Європейський дослідницький простір» та «дослідне виробництво».

Імплементация нового законодавства потребує істотних змін у нормативно-правовій базі, що регулює відносини у науковій та науково-технічній сфері. Процес імплементации передбачає здійснення системи конкретних заходів із розроблення та запровадження нормативно-правового забезпечення механізмів його реалізації.

Розвиток правового регулювання наукової діяльності здійснюється в нормативних актах Кабінету Міністрів України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 504-р «Про створення Національного репозитарію академічних текстів» Міністерству освіти і науки України надано доручення розробити план заходів щодо створення Національного репозитарію академічних текстів – електронної бази, що міститиме тексти дисертацій, інших наукових робіт, робіт здобувачів вищої освіти [5].

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 556 внесено зміни до переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок. Перелік оновлено та доповнено новими напрямками, зокрема, спрямованими на підтримку національної безпеки та оборони України [6].

Встановлення наукових пріоритетів зосередить увагу дослідників на обраних напрямках, а також сприятиме концентрації фінансових ресурсів для вирішення актуальних наукових і науково-технічних завдань.

Питання недофінансування науки є традиційно актуальним. Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» основними цілями державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності є, зокрема, досягнення високого рівня розвитку науки і техніки та примноження національного багатства на основі використання наукових та науково-технічних досягнень. З огляду на ці завдання і повинен формуватися державний бюджет.

Відкладати збільшення фінансування науки до часу покращення економічного розвитку нелогічно, оскільки без розвинутої науки, без інновацій економіка не буде успішною. Прогресивне законодавство, зокрема, в науковій сфері – запорука дієвої економіки.

Слід брати до уваги, що результати фундаментальних наукових досліджень відчутні в довгостроковій перспективі, та робити прогноз застосування досягнень наукових досліджень якомога точніше.

На реалізацію норм Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» необхідна розробка нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів.

Пунктом 14 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Кабінету Міністрів України доручено в шестимісячний строк розробити та подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до законодавчих актів України, що випливають із цього Закону, та забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для його реалізації.

Кабінет Міністрів України своїм дорученням від 25 січня 2016 р. № 52073/1/1-15 зобов'язав відповідні центральні органи виконавчої влади забезпечити розроблення та подання проектів нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону.

Хоча до опрацювання Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» були залучені науковці НАН України, представники експертного середовища, його імплементация триває досить повільно.

Без чіткої законодавчої та нормативно-правової бази, ефективної інституційної системи її використання швидко втрачаються можливості належним чином розвивати наукові дослідження, оперативно впроваджувати їх результати, реагувати на світові науково-технологічні досягнення та ефективно використовувати їх у національних інтересах.

Основою для нормативно-правового та організаційного забезпечення трансформації наукової сфери може стати подання напрацьованих Концепції розвитку Національної академії наук України на 2014–2023 рр. та Концептуальних засад нового законодавства про науку.

Найважливішим завданням є підготовка Урядом із залученням фахівців національної та галузевих академій наук проектів нормативно-правових актів, що окреслюють механізми реалізації норм закону, їх ретельна експертиза

Висновки. Модернізація законодавчого забезпечення сфери наукової та науково-технічної діяльності – це основа для реформи науки. На нашу думку, слід активно впроваджувати зближення освіти і науки, залучення бізнесу в інноваційну сферу, скерувати зусилля на сприяння розвитку особистостей, які є схильними до інноваційної та підприємницької діяльності. Крім удосконалення законодавства, потрібно здійснити комплекс адміністративних та економічно-стимулювальних кроків. За таких умов реалізація оновленого законодавства та реформа наукової сфери виправдає очікування науковців та всього суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. The role of the Research Council. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.forskningraderet.no/en/The_role_of_the_Research_Council/1138785841810
2. «Про наукову і науково-технічну діяльність». Закон України. № 848-VIII від 26.11.2015 р. Відомості Верховної Ради України від 15.01.2016. – 2016, № 3, с. 5, ст. 25.

3. «Про наукову і науково-технічну діяльність». Закон України. № 848-VIII від 26.11.2015 р. Відомості Верховної Ради України від 15.01.2016. 2016 р., № 3, с. 5, ст. 25.

4. Загородній А.Г. «Міжнародне співробітництво НАН України з європейськими дослідницькими структурами». Електронний ресурс. Режим доступу: ftp://ftp.nas.gov.ua/akademperiodyka/Downloads/Visnyk_NANU/downloads/PDF_Visn_5-2016/Visn_5-2016+Zagorodny.pdf

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. №504-р «Про створення Національного репозитарію академічних текстів». Урядовий кур'єр від 2.08.2016 р. № 143.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 556 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942» Офіційний вісник України від 06.09.2016. 2016 р., № 68, с. 121, ст. 2303, код акту 82960/2016.

УДК 342.2

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД: ПОНЯТТЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ІЗ СУДОВИМ РОЗСУДОМ

ADMINISTRATIVE DISCRETION: CONCEPT AND SEPARATION OF JUDICIAL DISCRETION

Пуделька Йорг,

Голова представництва GIZ у Казахстані та Туркменістані,
суддя адміністративного суду м. Берлін (Німеччина)

У статті зроблено спробу визначити дефініцію поняття «адміністративний розсуд», а також окреслено основні помилки суб'єктів управління під час реалізації права на розсуд. Останні виокремлено із тим, щоб наголосити, що судовий контроль щодо реалізації адміністративним органом права діяти на свій розсуд має відбуватися винятково з питань наявності чи відсутності таких помилок.

Ключові слова: адміністративний розсуд, судовий розсуд, помилки розсуду.

В статье сделана попытка определить дефиницию понятия «административное усмотрение», а также обозначены основные ошибки субъектов управления при реализации права на усмотрение. Последние выделены с тем, чтобы подчеркнуть, что судебный контроль относительно реализации административным органом права действовать по своему усмотрению должен происходить исключительно по вопросам наличия или отсутствия таких ошибок.

Ключевые слова: административное усмотрение, судебное усмотрение, ошибки усмотрения.

This article attempts to determine the definition of the term “administrative discretion” and outlined the main errors involving actors in the management of the right to own. Recently singled out in order to emphasize that the judicial review regarding implementation of the administrative authority to act on your own should occur only on the presence or absence of errors.

Key words: administrative discretion, judicial discretion, errors of appreciation.

Постановка проблеми. Поняття розсуду є одним із центральних в адміністративному праві. Якщо якась норма права надає органу управління право діяти на свій розсуд (іншими словами, наділяє дискреційними повноваженнями), то це означає, що цей орган має певний діапазон можливостей для самостійного прийняття рішень, що можуть бути перевірені судом в обмеженому обсязі.

Стан дослідження. У статті йдеться про розмежування адміністративного та судового розсуду. Основи розмежування цих питань містяться у таких нормативно-правових актах Німеччини, як Закон про адміністративні процедури та Адміністративно-процесуальний кодекс, але це питання потребує окремої уваги. Саме тому метою статті є подальше вивчення розбіжностей між визначеннями.

Вклад основного матеріалу. Розсуд може стосуватися «вчинення або невчинення якоїсь дії» (нім. – Entschließungsermessen) або торкатися питання «яким чином», тобто питання щодо заходів, за допомогою яких має реагувати орган на поведінку чи діяльність конкретного суб'єкта. Йдеться про ситуацію, коли орган може обрати захід чи адресата з декількох представлених (нім. – Auswahlermessen).

Відповідь на питання, чи уповноважує норма орган управління діяти на свій розсуд, потрібно шукати у самій нормі. У переважній більшості вживані в її тексті формулювання (такі як «може», «має право», «зобов'язаний») дають змогу отримати таку відповідь. Рідше для відповіді необхідно звернутися до тлумачення норми.

Приклад: відповідно до §7 частини 1 речення першого Закону про порядок вручення документів, що

направляються адміністративними органами (нім. – Verwaltungszustellungsgesetz), документи можуть бути направлені особі, що уповноважена в цілому чи у визначених питаннях. Отже, органу управління надано право діяти на свій розсуд, але у встановлених межах – він вправі визначити, направляти документи уповноваженій особі або безпосередньо адресату адміністративного акта.

Але у реченні другому цього ж припису передбачено, що документи направляються уповноваженій особі, якщо вона надала письмову довіреність. Тепер орган не може діяти на власний розсуд; щоби вручення стало легітимним і розпочався відлік відповідних строків (приміром, строків на оскарження), він має направити документ уповноваженій особі.

Закріплення за органом управління права діяти на свій розсуд не означає, що він може робити все, що завгодно. Згідно з §40 Закону про адміністративні процедури Федеративної Республіки Німеччина (далі – ЗАП) такий орган зобов'язаний реалізувати це право тільки відповідно до мети, з якою його уповноважено на розсуд, та з дотриманням встановлених законом меж [1].

Якщо орган управління не усвідомлює, що він вправі діяти на свій розсуд, то має місце помилка (так зване «помилкове незастосування розсуду»), допущення якої робить адміністративний акт протиправним і може призвести до його скасування в межах відомчого оскарження або позовного провадження.

Якщо орган управління усвідомлює, що він вправі діяти на свій розсуд, але застосовує цю можливість без урахування мети, з якою вона надана, керуючись міркуваннями, що не мають стосунку до справи, і не бере до уваги