

13. Проект Кодексу України про адміністративні проступки: зареєстр. у Верховній Раді України від 26 травня 2004 р. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5.
14. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія – Суми, 2006.
15. Коломосць Т.О., Сквирський І.О. Виправні роботи за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: Монографія. – К., 2008.
16. Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985.
17. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. – Харьков, 1998.
18. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К., 1979.
19. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1989.
20. Астахов Д. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
21. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. – К., 2007.
22. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес / О.Д. Крупчан (наук. ред.). – Чернівці, 2001.
23. Адміністративна відповідальність: Навч. посібник / За заг. ред. Т.О. Коломосць. – К., 2011.
24. Агеев О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2006.
25. Сінельник Р.В. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Дис. ... канд. юрид. наук. – Запоріжжя, 2008.

Надійшла до редакції 25.11.2011

МОСЬОНДЗ С.О.,
кандидат юридичних наук, доцент
(Університет сучасних знань)

УДК 342.95 : 37

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

Досліджено механізм формування ефективної стратегії державної політики у сфері науки та визначено етапи стратегічного державного регулювання науки в Україні.

Ключові слова: сфера науки, державна політика, державне регулювання

Исследуется механизм формирования эффективной стратегии государственной политики в сфере науки и определены этапы стратегического государственного регулирования науки в Украине.

Ключевые слова: сфера науки, государственная политика, государственное регулирование.

This article examines forming mechanism of effective strategy of public policy in the field of science and defines the stages of strategic government control of science in Ukraine.

Keywords: science sphere, public policy, government control.

Важливим чинником досягнення високого рівня наукового розвитку будь-якої держави, у тому числі й України, є формування ефективної стратегії державної політики у сфері науки. На підтвердження даної тези можна навести положення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки, в якій наголошується, що сьогодні підтримка науково-технологічного розвитку на державному рівні повинна здійснюватися насамперед за допомогою визначення і реалізації державних стратегічних пріоритетів науково-технологічного розвитку, що дасть змогу концентрувати фінансові та людські ресурси для реалізації конкурентних переваг вітчизняного науково-технологічного сектору та забезпечення прогресивних технологічних структурних зрушень в економіці [1].

Розвитку теоретичних засад побудови та функціонування елементів механізму формування стратегії різного роду правових явищ присвячено багато праць з теорії соціального управління та наукознавства вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, М. Башина, К. Боумена, М. Брайсона, Т. Гуржія, В. Глушкова, Г. Доброва, Ю. Єршова, П. Завліна, Е. Задорожного, В. Коханенка, О. Кузьменко, В. Кредісова, А.



Кокошина, Б. Кузика, В. Лебедева, В. Лисичкіна, М. Мескона, В. Налімова, Н. Нижник, О. Машкова, В. Онопрієнка, В. Рижих, І. Салтисова, В. Соловійова, В. Терещенка, В. Тертички, В. Трапезнікова, Е. Уткіна, В. Янкевича та ін.

Науковцями сформульовано концептуальні основи стратегії, розроблено низку схем відповідного процесу та методологічних засобів достатнього рівня ефективності. Відомі на сьогодні схеми процесу формування стратегії державної політики у сфері науки в Україні мають різний ступінь деталізації та відмінності у послідовності етапів здійснення стратегії, що зумовлює необхідність створення на основі цих схем однозначної, універсальної та деталізованої схеми для практичного використання. Отже, важливим науковим завданням стає аналіз системи формування стратегії державної політики з метою розроблення і теоретичного обґрунтування шляхів та методологічних засобів удосконалення відповідного механізму формування стратегії державної політики у сфері науки.

Одна з ключових проблем створення методології ефективної стратегії державної політики у сфері науки в Україні включає визначення її мети, постановку і формування основних принципів. Без створення адекватних науковому процесу методологічних передумов, на наш погляд, неможливо перейти до створення конструктивних процедур, методів і моделей оптимального стратегічного адміністративно-правового регулювання науки.

Більшість цілей стратегічного державного регулювання науки можна віднести до таких основних стратегічних напрямів: підвищення ефективності результатів науково-інноваційної діяльності, раціональний розподіл ресурсів (матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних) по стадіях розробки і впровадження в практичну площину результатів наукової діяльності.

Важливою передумовою ефективного державного регулювання науки в Україні є наявність розвиненої інноваційної інфраструктури у вигляді систем матеріально-технічного і інформаційного забезпечення, фондів науково-технічних результатів, маркетингу. Розвинена інноваційна інфраструктура може успішно забезпечувати організаційне і економічне поєднання дослідників і розробників із засобами праці (включаючи й інформацію), а також ефективне запровадження науково-технічних результатів.

Зазначимо і те, що розвиток окремих стратегій вимагає визначень відповідних пріоритетів. Автор вважає, що постановка та вирішення стратегічних завдань, які вимагають розстановки спеціальних пріоритетів з урахуванням використання інструментарію стратегічного управління, повинні здійснюватися поетапно.

При цьому кожний з етапів можна характеризувати певним порядком проведення державної політики у сфері науки в Україні. Початковий (перший) етап вирішення стратегічних управлінських завдань може починатися з прогнозування.

Прогнозування в державній політиці – це не довільні припущення чи робочі гіпотези, а складна науково-дослідна діяльність, що охоплює всебічний аналіз наявних тенденцій; варіантне передбачення розвитку подій; оцінку наслідків планованих рішень; обґрунтування напрямів державного (галузевого, інституціонального) розвитку. Чим вищим є рівень науковості прогнозів, тим вони якісніші, а державне планування та управління загалом – результативніші. Лише на основі достовірних, науково обґрунтованих прогнозів результати державної політики максимально збігатимуться з її генеральним задумом та стратегічними цілями [2, с. 69].

Як оптимальний ми підтримуємо варіант, визначений Концепцією Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки, за яким пропонується створення на державному рівні єдиної системи прогнозування наукового розвитку, що передбачала б:

- проведення моніторингу результативності вітчизняного сектору наукових досліджень і науково-технічних розробок з урахуванням світового досвіду оцінювання результативності наукової роботи;
- формування середньострокових прогнозів науково-технологічного розвитку з урахуванням результатів кон'юнктурних досліджень ринкового попиту на високотехнологічну продукцію та виробничого потенціалу вітчизняного промислового комплексу (стратегічних маркетингових досліджень у сфері науково-технологічного розвитку);
- використання світового досвіду організації та проведення прогнозування науково-технологічного розвитку на довгостроковий період;



– залучення до прогнозування незалежних експертів з виробничого сектору [1].

Другий етап стратегічного державного регулювання науки в Україні має зводитись до планування. Планування в державній політиці являє собою процес вибору й формалізації оптимальних шляхів вирішення проблем життєдіяльності суспільства з урахуванням об'єктивних умов (у всій їх мінливості та багатоманітності), а також наявної ресурсної бази. Воно є ключовою фазою державно-управлінського циклу, на якій формується сукупність передумов для практичного втілення генерального задуму, концепту, ідеї. Органічно поєднуючись з прогнозуванням, стратегічне планування виступає головним інструментом його об'єктивізації. В ході стратегічного планування довгострокові та середньострокові прогнози отримують правову оболонку, трансформуються з передбачень у директиву, набувають параметричної визначеності, підкріплюються певним тактичним алгоритмом. Загалом, якщо прогнозування тільки задає вектори стратегічного курсу, то планування торує по ним шлях до конкретних суспільно важливих цілей.

Роль планування у формуванні державної (регіональної, галузевої) політики переоцінити неможливо. На цьому етапі під державну політику поступово підводиться матеріальний базис, а сама вона набуває формалізованого та схематизованого характеру. Планування забезпечує комплексний підхід до вирішення актуальних політичних задач на основі охопту всіх територій і рівнів адміністративної вертикалі; сприяє налагодженню соціально-економічних зв'язків між регіонами, сферами, галузями; оптимізує управлінський процес, робить його цілеспрямованим, послідовним і прагматичним. Стратегічне планування дозволяє консолідувати ресурсний потенціал на найважливіших напрямках державної діяльності, раціонально розподілити наявні сили та засоби, уникнути різноманітних дисбалансів, непотрібних кроків, марних витрат. Зрештою, саме від стратегічного планування залежить гнучкість державної політики, її толерантність до кризових явищ та адекватність викликам часу.

Визначальний вплив стратегічного планування на політичні, економічні та соціальні процеси зумовлює сталий науковий інтерес до цього феномену. Важливість його всебічного аналізу підкреслюється в роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких особіно стоять імена М.Д. Брайсона, А.А. Кокошина, Б.М. Кузика, В.В. Тертички. Проте на практиці планування, навпаки, переживає глибоку кризу довіри з боку суб'єктів управлінської діяльності. Спочатку крах радянської економічної системи, "зав'язаної" на п'ятирічних планах, а потім – анархія ринку першої половини 90-х років XX століття породили тотальне невір'я в ефективність довгострокових стратегій [2, с. 70].

Ми ж з упевненістю можемо констатувати, що сьогодні на стадії планування виробляється вибір стратегічних і тактичних цілей наукового розвитку (відповідно, на перспективу і на найближчий період), виходячи з прогнозу соціально-економічного розвитку регіону, країни. Ця послідовність вирішення завдань представляється правомірною в якості таких стратегічних цілей, як збереження наявного наукового потенціалу та його зміцнення в рамках єдиної соціально-культурної політики.

Після визначення стратегічних цілей слід формувати систему пріоритетів наукового розвитку, вимоги до яких можуть виражатися у відповідності з потребами народного господарства, в зіставленні з ресурсними можливостями корпорацій, особливо фінансовими, в локалізованості за часом, в наочності (змістовній спрямованості). При цьому оскільки кількість пріоритетів обмежена, то вона й не повинна охоплювати все різноманіття стратегічних завдань, що стоять перед науковою орієнтацією господарюючого суб'єкта. Цим вимогам, звичайно, відповідають пріоритети, сформульовані для реалізації короткострокових цілей. На нашу думку, до числа таких пріоритетних напрямів сьогодні слід віднести: створення і використання принципово нових наукових технологій; підвищення конкурентоспроможності і мобільності нової наукової продукції, вдосконалення інформаційних технологій.

На даній стадії результати ухвалених на макрорівні рішень (вироблення цілей, пріоритетів і напрямів державної політики у сфері науки) проектуються також на мікрорівень, оскільки названі методи можуть бути застосовані до первинних господарських ланок всіх форм власності, інтереси яких і повинні бути дотримані в першу чергу.

Третій етап стратегічного державного регулювання науки в Україні повинен ґрунтувати-



ся на програмуванні дій, під яким необхідно розуміти технологію розробки комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, сфер суспільного життя або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Ключовими моментами державного програмування є: ідентифікація та систематизація стратегічних цілей; розробка інтегральної системи заходів, спрямованих на їх досягнення; побудова чіткого алгоритму реалізації запланованих заходів (з попереднім визначенням виконавців, джерел та обсягів фінансування); максимальна визначеність планових параметрів, критеріїв, показників; наявність механізмів контролю й відповідальності за досягнуті результати. Таким чином, державне програмування характеризується комплексністю, багатопараметричністю, алгоритмічною, прикладною спрямованістю та імперативністю.

Названі риси дають науковцям підстави вбачати у програмуванні вищий організаційний рівень планування політики, його сутнісну квінтесенцію та водночас логічний підсумок. За словами Р.А. Сальнікова, програмування являє собою універсальний інструмент формалізації галузевих політик; у ході цього процесу політичні цілі (почасти декларативні й орієнтовні), набувають якості правових установлень, перетворюються на офіційний імператив, підкріплюються адміністративними та іншими важелями державного впливу [3, с. 59]. За великим рахунком, усі види управлінської діяльності мають певну суспільно значущу мету, але тільки програмування підносить її на вищий аксіологічний рівень. Як стверджує Е.О. Розенберг, програмування конкретизує стратегічні цілі та будується навколо них, цілком їм підпорядковуючись, «врешті-решт, саме воно робить державну політику по-справжньому цілеспрямованою...» [4, с. 28, 29].

Попри визначення політики як такої, що завжди цілеспрямована, не слід ставити цей факт у виключну заслугу програмно-цільового методу. Наведені думки досить повно розкривають організуючу роль програмування. На відміну від прогнозів та багатьох різновидів стратегічних планів (доктрин, концепцій), позбавлених перспективного характеру, цільові програми: а) надають державно-політичним цілям смислової доконаності, вимірності, обов'язковості; б) трансформують їх у конкретні управлінські задачі; в) створюють необхідне підґрунтя для їх практичного втілення. Шляхом кореляції інтенційних і змістовних аспектів державної політики цільове програмування забезпечує оптимальний результат при мінімальних ресурсних витратах. При цьому воно синергує державно-політичну діяльність: будучи ув'язаними в єдину інтегральну схему, програмні заходи продукують віддачу, значно більшу за простий сумарний ефект [2, с. 72].

Переваги програмно-цільового методу очевидні. Поза всяким сумнівом, цільові програми – найбільш прогресивна форма планування в регіональному та загальнодержавному масштабах [5, с. 117; 6, с. 1]. Але не слід забувати про те, що за певних обставин теоретичні переваги здатні обернутися цілком реальними проблемами. Властива програмам синергія зводить у ступінь не тільки позитивний ефект, а й вплив негативних чинників. Збій реалізації одного заходу неминуче дестабілізує функціонування всієї системи. Дрібна погрішність вихідних параметрів може стати причиною величезних матеріальних втрат.

Ці та інші ризики свідчать про необхідність виваженого, продуманого, а в якомусь сенсі навіть обережного підходу до програмування. Воно має ґрунтуватись на наукових засадах, усебічному аналізі ситуації, точних розрахунках, надійному матеріальному базисі. Лише за вказаних умов застосування програмно-цільового методу буде виправданим як з точки зору досягнутого результату, так і з точки зору його відповідності кореспондуючим затратам.

Програмування – невід'ємний елемент державного планування, тому йому притаманні всі організаційні недоліки останнього: фрагментарність, асинхронність, дискретність та ін. Разом з тим програмотворчий процес характеризується певними особливостями, котрі зумовлюють наявність власної, іманентної проблематики.

У ринковій економіці конкретний зміст стратегічного планування і державного регулювання, по суті, визначається з позицій програмно-цільового підходу. Програми по здійсненню наукової діяльності слугують найважливішим засобом для концентрації всіх видів споживаних ресурсів (у тому числі і бюджетних коштів) на пріоритетних напрямках розвитку наукового



процесу. При цьому програмування наукової діяльності виступає не тільки як основна форма стратегічного планування і адміністративно-правового регулювання, але і як об'єкт фінансової, матеріальної і законодавчої підтримки з боку держави.

Цільові науково-інноваційні програми є комплексом взаємопов'язаних заходів, направлених на реалізацію поставленої мети – на вирішення науково-технічної проблеми (проблем). Вказані програми повинні бути орієнтовані за термінами, складом виконавців, збалансовані за фінансовими і матеріально-технічними ресурсами, що виділяються в першочерговому порядку [7, с. 10].

При науково обгрунтованому виборі науково-технічної проблеми, яка вирішується на базі програмно-цільового підходу необхідна наявність цілого ряду ознак програмної розробки, серед яких такі основні з них, як комплексність, новизна, міждисциплінарний характер. Відповідно до наших уявлень, такі ознаки не завжди можуть мати пріоритетні проблеми, висунуті через необхідність їх рішення в даний момент.

Четвертий етап раціонального стратегічного державного регулювання науки повинен бути орієнтований на державні управлінські дії, що забезпечують реалізацію нових технологій інноваційними організаційно-правовими структурами. Для вказаних напрямів реалізації нових наукових впроваджень можуть застосовуватися різні економічні, організаційні і правові форми взаємостосунків. Одна з них – державне замовлення, яке виражає потреби держави по створенню і виробництву нової техніки і технології, реалізовані за допомогою учасників інноваційного ринку незалежно від їх форм власності. Інша форма реалізації нових наукових впроваджень може бути здійснена через контракт, що встановлює договірні відносини між державою-замовником і підприємством-виконавцем. Договірні відносини даного господарського товариства, підприємства з державою можуть бути закріплені юридично у формі контрактів на здійснення конкретної наукової або інноваційної діяльності. Контрактна система, на наш погляд, значно підвищує можливості державних органів управління у виборі альтернативних варіантів вирішення наукових проблем, одночасно дозволяючи об'єднати різні нові ідеї і рішення для виконання будь-якої наукової програми.

В ефективному стратегічному державному регулюванні науки, на нашу думку, держава повинна відігравати велику роль разом з формуванням інвестиційних стратегій інноваційного розвитку і вибору його пріоритетних напрямів, починаючи від проголошення курсу на перетворення країни, що орієнтує своє виробництво на використання високих технологій, до створення розгалуженої системи державних управлінських органів, що формують наукові пріоритети, регулюючи і стимулюючи зацікавленість суб'єктів господарювання у прискоренні темпів упровадження інновацій в усіх сферах народного господарства.

Важливою ланкою державної стратегії регулювання науки є створення механізму узгодження інтересів суб'єктів господарювання, центральних і місцевих влад, науковців на основі інтенсивного обміну інформацією. Жодне серйозне рішення у сфері науки і технології не повинне обходитися без такого багатоступеневого процесу, який має на меті вироблення найприйнятнішого, скоординованого з можливо великим числом економічних суб'єктів, варіанта стратегії. Держава в цьому випадку повинна не пригнічувати, а навпаки, стимулювати партнерські взаємостосунки на принципах зацікавленості і взаємодоповнення [8, с. 136].

Усе вищевикладене дає повноправну підставу зробити висновок, що поставлені мета, завдання підвищення наукової активності та методи їх вирішення повинні забезпечуватися стратегіями організаційно-структурних перетворень у процесі здійснення державної політики у сфері науки в Україні.

Формування цілісної стратегії державного регулювання науки має стати об'єктивною умовою проведення ефективної державної політики у сфері науки в Україні та потребує скоординованих на державному рівні дій органів виконавчої влади, Національної та галузевих академій наук із залученням підприємств, установ та організацій усіх форм власності.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.07 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 28. – Ст. 1120.
2. Гуржій Т.О. Актуальні проблеми державного прогнозування у сфері безпеки дорожнього руху



- // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 3 – С. 68-73.
3. Сальников Р.А. Программно-целевой метод отраслевого управления. – М., 1992.
 4. Розенберг Э.А. Социальное программирование. – М., 2000.
 5. Семенова Т.Ю. Программно-целевое управление инновационным развитием региона // Проблемы современной экономики. – 2007. – № 3 (23). – С. 115-119.
 6. Квасов А.А. О целевых программах повышения безопасности дорожного движения в России // Автомобильная промышленность. – 2007. – № 4. – С. 1-3.
 7. Данько М.С. Інституційні аспекти управління розвитком економіки України // Проблеми науки. – 2005. – № 6. – С. 9-16.
 8. Козик В.В. Деякі аспекти інвестиційної політики // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку: Вісник ДУЛП. – 1999. – № 368. – С. 135-138.

Надійшла до редакції 01.11.2011

СЕРГЄЄВ Р.С., кандидат юридичних наук
(ТОВ «Інвестиційно-лізингова
компанія «Рента», м. Одеса)

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ДИСПЕТЧЕРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ

В електроенергетиці України діє єдина централізована диспетчерська система оперативно-технологічного управління виробництвом, передачею та постачанням електричної енергії. Функції диспетчерського (оперативно-технологічного) управління об'єднаною енергетичною системою України виконує державне підприємство, яке визначається центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління в електроенергетиці. Централізоване диспетчерське (оперативно-технологічне) управління поширюється на суб'єкти підприємницької діяльності, об'єкти електроенергетики яких підключені до об'єднаної енергетичної системи України.

Ключові слова: централізоване диспетчерське управління, електроенергетика, диспетчеризація, адміністративна відповідальність.

В электроэнергетике Украины действует единая централизованная диспетчерская система оперативно-технологического управления производством, передачей и поставкой электрической энергии. Функции диспетчерского (оперативно-технологического) управления объединенной энергетической системой Украины выполняет государственное предприятие, которое определяется центральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление в электроэнергетике. Централизованное диспетчерское (оперативно) управление распространяется на субъекты предпринимательской деятельности, объекты электроэнергетики которых подключены к объединенной энергетической системе Украины.

Ключевые слова: централизованное диспетчерское управление, электроэнергетика, диспетчеризация, административная ответственность.

In Ukraine electric-power system industry acts centralized control system of operation and technology management, distribution and supply of electric power. State enterprise act as such control system in Ukraine. It set by respectful central body of the state. All private enterprises which plugged in such a system are under management of such control system.

Keywords: licensing of energy procurement organizations, state control, electric power, license suspension and cancellation.

Диспетчеризація є принципово важливою функціональною діяльністю у сфері електроенергетики, яка забезпечує злагоджене ведення розподільчих процесів на всіх стадіях технологічного циклу енергопостачання. За допомогою централізованого диспетчерського управління здійснюється технологічна координація виробництва та реалізації електроенергії, передачі її по мережах, переведення об'єктів електроенергетики до режиму експлуатації, формування графіків постачання електроенергії та їх обмеження. Необхідність такої діяльності зумовлюється передусім фізичними властивостями електроенергії, особливостями її продажу, оскільки момент виробництва електроенергії практично співпадає з моментом її споживання (швидкість її

