

ДЖЕРЕЛА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

Конкретизовано джерельну базу державної політики у сфері науки на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Ключові слова: наука; джерела державної політики у сфері науки.

Конкретизированы источники базы государственной политики в сфере науки на современном этапе развития украинского общества.

Ключевые слова: наука; источники государственной политики в сфере науки.

The article is devoted to the base of sources of government politics in the science sphere at the modern stage of development of Ukrainian society.

Keywords: science; sources of public policy in the sphere of science.

роголосивши себе демократичною, правовою та соціальною державою, Україна взяла на себе обов'язки дотримання вимог міжнародного співтовариства щодо розвитку науки. Науковець В. Вернадський зазначав, що "... той народ, який зможе найповніше, найшвидше, найдосконаліше оволодіти новими знаннями, які відкриваються в людському житті, найкраще розвинути і використати їх, – одержить ту силу, досягнення і спрямування якої на загальне добро є основним завданням будь-якої розумної державної політики" [1, с. 40]. Очевидно, що ефективність або принаймні поступовість наукового розвитку країни залежить від державної політики, обґрунтованості засад її формування до продуктивної її реалізації, що уособлюється в ефективному здійсненні.

Процес суспільно-трансформаційних перетворень, що відбувається в українському суспільстві, зумовлює необхідність дослідження проблем державної політики у сфері науки в Україні загалом та конкретизації її джерельної бази зокрема.

Нині чимало наукових праць спрямовано переважно на розширення знань про науковий прогрес та основи державного управління науковою діяльністю. Це праці В. Авер'янова, О. Алімова, О. Андрійко, В. Бакуменка, Л. Бесчастного, М. Гамана, В. Геєць, Б. Данилишина, О. Дація, М. Корецького, В. Колпакова, О. Кузьменко, М. Крупки та ін. У працях інших учених багато уваги приділено питанням форм і методів реалізації науково-технічної політики, досліджено проблеми інтеграції науки у виробництво, фінансування

науки, шляхи впровадження досягнень науки і техніки, проблеми оцінювання впливу науково-технічного прогресу на ефективність суспільного виробництва. Дослідженням цих питань займалися: З. Адаманова, О. Амоша, І. Галиця, А. Гальчинский, О. Кузьмін, В. Мельник, О. Меліхова, А. Монаєнко, В. Осецький, О. Тивончук, В. Чижова, Л. Федулова, О. Ядранська та ін. Однак недостатньо уваги приділено визначенню та конкретизації джерел державної політики у сфері науки в Україні.

Проблеми науки та політики держави у сфері науки завжди цікавили дослідників різних галузей знань. Проте, якщо йдеться не про проблеми науки загалом (соціальні, економічні, демографічні тощо), а про такі цілісні та багатогранні явища, як державна політика у сфері науки та джерела її формування, то, як показує аналіз, існує досить обмежена кількість комплексних досліджень.

Будь-яке визначення державної політики у сфері науки не має суперечити загальному уявленню про політику в її традиційному значенні. Так, політика в найбільш абстрактній формі є сферою взаємодії між класами, партіями, націями, народами, державами, соціальними групами, владою і населенням, громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя [2, с. 6].

Політика існує поряд з іншими сферами життєдіяльності – ідеологічною, моральною, культурною, духовною, правовою, релігійною, тісно переплітаючись з ними. Однак особливість політичних відносин полягає в тому, що вони більшою мірою, ніж інші, характеризуються організаційно-регулятивними засадами.

Аристотель визначав політику як мистецтво управління державою. Демокріт вважав таке мистецтво найвищим із мистецтв. У ХІХ столітті ідеї Аристотеля і Демокріта розвинули М. Вебер, В. Гумбольдт, К. Маркс, Ф. Енгельс. Сучасні політологи, спираючись на мислителів минулого, підкреслюють, що політика – це також мистецтво можливого, мистецтво компромісів, узгодження бажаного й об'єктивно досяжного.

Ефективна, мудра, реалістична політика є запорукою процвітання та благополуччя нації, суспільства. Головне (серцевина, ядро) в політиці – державна влада, її завоювання, утримання та використання.

На практиці суть державної влади виражається у прийнятті актів (учиненні дій), які мають державно-обов'язкову силу, забезпечуються організаційними заходами, а в разі необхідності – примусом з боку держави. Державна влада здійснюється або народом безпосередньо, або органами державної влади.

З юридичного погляду, державна влада характеризується особливими властивостями: суверенністю, верховенством, незалежністю та самостійністю. Насамперед із державною владою тісно пов'язано поняття “суверенітет держави”. Характеризуючи цей взаємозв'язок, відомий державознавець М. І. Палієнко зазначав: “...Суверенітет – не сама державна влада, а лише певна властивість її, в силу якої вона є вищою і незалежною правовою владою... Якщо ми називаємо певну державу суверенною, то ми цим виражаємо, що вона володіє в межах своєї території вищою і незалежною владою. У цих межах суверенна державна влада не має ні рівних собі, ні вищої над собою правової влади... але сама панує над усім і над будь-якою іншою правовою владою... Тому суверенітет часто і називають вищою, незалежною територіальною владою” [3, с. 59–60].

Насправді державна влада виникає лише внаслідок суверенних прав народу і володіє

повноваженнями лише в межах, визначених народом, відповідно до демократичної процедури. Державна влада може бути названа суверенною тільки умовно, оскільки вона уособлює суверенність держави в усіх випадках, крім прямого народного волевиявлення. Суверенна влада також пов'язана правовими нормами, вона не може вийти за межі, встановлені у правових нормах. Слушно зауважує В. С. Нерсисянц, що державність – це не просто монополія сили й насильства в суспільному житті, а певна форма (система і порядок) організації та застосування цієї сили. Ця форма визначається правом цього державно організованого суспільства [4, с. 6].

Необхідно зробити акцент на одній із сучасних проблем теорії державної влади, суть якої зводиться до проблемності взаємозв'язку понять “державна влада” та “політична влада”. Такі поняття, як “політична влада” та “державна влада”, “політична діяльність” та “державна діяльність”, “організація державної влади” та “організація державного апарату” тощо слід розмежовувати. У юридичній літературі та навіть чинних юридичних нормах іноді змішують розуміння політичної влади народу як джерела державної влади та державної влади, що здійснюється державними органами. Політична діяльність здійснюється не тільки в межах держави, а й в інших складових політичної системи суспільства. К. С. Гаджієв зазначає, що “держава існує там, де є політика, але політика сама по собі може існувати і поза державою” [5, с. 186]. Звідси будь-яка державна влада – політична, але не будь-яка політична влада – державна. При цьому не можна протиставляти державну владу політичній, оскільки остання в державно організованому суспільстві неможлива поза державою.

У вітчизняній юридичній і політичній літературі термін “джерело політики” згадується вкрай рідко, без конкретизації сутнісних ознак. Як свідчить контекстуальний аналіз відповідних теоретичних положень, джерела державної політики здебільшого ототожнюються з джерелами права. З цим погодитися складно.

Із джерел державної політики суб'єкти правозастосування мають черпати інформацію про спрямування генеральної політичної лінії та фундаментальні засади своєї діяльності. Представники російської науки досягли помітного прогресу в цьому напрямі досліджень. Зазначений прогрес полягає не в остаточному вирішенні питання про сутність джерел державної політики (з цього приводу російський правничий загал не має консолідованої думки), а в його теоретичному осмисленні. Проблематику джерел державної політики розглядають з різних політичних, правових і філософських позицій. На цьому ґрунті формуються різноманітні (іноді цілком контрадикторні) підходи, теорії, концепції. Але навіть наявну розбіжність думок слід вважати значним кроком уперед.

Аналіз поглядів російських учених дає змогу виокремити чотири концептуальні підходи до розуміння джерел державної політики: легістський, політико-правовий, економіко-політичний і суспільно-політичний.

У межах легістського підходу джерелом державної політики вважають нормативно-правову форму її вираження. Суть цієї концепції втілює лаконічний вислів М. Ф. Зам'ятіна: “Джерелом державної політики є нормативно-правовий акт, причому не будь-який, а лише той, що: а) відображає певні політичні аспекти; б) має належний рівень юридичної сили” [6, с. 67]. Розвиваючи цю думку, деякі автори обмежують коло джерел державної політики Конституцією, законами, підзаконними нормативними актами Президента, Уряду, керівництва центральних органів державної влади [7, с. 17].

З позицій прибічників політико-правового підходу, джерелами державної політики є не тільки правові, а й політичні акти (декларації, заяви, звернення, виступи, послання

тощо) [8, с. 114, 115]. Деякі вчені відносять до джерел державної політики програмні документи політичних партій і кандидатів на виборні посади, безвідносно до того, чи репрезентовані вони в органах державної влади [9, с. 17]. Інші доводять, що політика як квінтесенція державної волі може формуватися тільки суб'єктами, інтегрованими в систему державного управління [10, с. 4]. Дехто вважає альтернативними джерелами галузевої політики “показові” судові процеси та засоби масової інформації [11, с. 46], а дехто – політичні лозунги [12, с. 50].

Економіко-політична концепція джерел державної політики ґрунтується на засадах марксистської теорії економічного детермінізму. Згідно з останньою, саме виробничі (економічні) відносини є “...реальним базисом, на якому зведена юридична й політична надбудова суспільства” [13, с. 536], та “...основою соціального буття, втілюваною в конкретних політико-правових формах і течіях суспільної думки” [14, с. 429–430]. Філософське уявлення про економічну детермінованість усіх сфер суспільного життя (зокрема, політичної, правової, духовної, культурної) суттєво відобразилося на світогляді тих правників, які вважають економіку “...найважливішим джерелом політики, позаяк остання не має власної основи... і черпає свою силу з економічних протиріч та інтересів” [15, с. 43].

Ще далі в пошуках витоків державної політики заглибилися апологети суспільно-політичного підходу. Вони керуються сакраментальним постулатом про неможливість існування базису (економіки) та надбудови (політики, права, культури) за межами суспільства, а також із конституційного принципу народовладдя. На цій дуалістичній основі вибудовується такий ланцюжок умовиводів: “Згідно з п. 1 ст. 3 Конституції Російської Федерації, носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є її багатонаціональний народ. Якщо розуміти політику по-ленінськи, тобто як боротьбу за владу... стає зрозуміло, що політика – це боротьба за увагу та підтримку народу як єдиного джерела влади. Відповідно, народ і є джерелом влади” [16, с. 86].

Ми підтримуємо той підхід, за яким реальними носіями інформації про зміст державної політики є не тільки нормативно-правові, а й політичні документи: послання, звернення, програми, виступи, доповіді тощо. Цей безперечний факт остаточно підтверджує слушність політико-правового концепта джерел державної політики, на якому акцентує увагу вчений-адміністративіст Т. О. Гуржій [17, с. 112].

Не всі правові та політичні документи слугують джерелами державної політики. Значна частина правових актів позбавлена політичного змісту. Водночас не кожен політичний акт приймають (проголошують, здійснюють) від імені держави. У зв'язку з цим, постає необхідність у чіткому окресленні кола документів, які є або принаймні можуть бути виразниками державно-політичної волі та, як наслідок, слугувати джерельною базою державної політики.

Чільне місце в ієрархії зазначених документів посідають Конституція України як ціннісний базис і правова основа державно-політичної діяльності, а також закони України як основна форма правового регулювання найважливіших відносин у суспільстві. До джерел державної політики належать також міжнародні договори України, постанови Верховної Ради України, правові акти Президента України, Уряду, центральних органів державного управління. За низкою ознак до цього переліку можна віднести рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів.

Питання про те, чи є джерелом державної політики в Україні нормативно-правові акти

місцевих органів влади, переважна більшість правників не визначають. На наш погляд, багато рішень місцевої влади приймають не просто на підставі, а й у розвиток чинного законодавства. Нерідко в їх змісті дослівно відтворюють концептуальні засади державної політики у сфері науки в Україні, сформульовані в законах і правових актах загальнодержавної дії. Це дає підстави розглядати їх як факультативне джерело інформації про зміст державної політики в країні.

Суто політичними джерелами, на думку Т. О. Гуржія, слід вважати документи (заяви, звернення, декларації, виступи, послання, платформи), які виражають політичні наміри та зобов'язання вищих посадових осіб, органів державної влади, а також політичних сил, представлених у їх складі [17, с. 115]. Деякі дослідники шукають витoki державної політики у програмних документах громадських об'єднань або персоналій, не інтегрованих у систему державної влади: політичних партій, кандидатів на виборні посади, публічних осіб [18, с. 20]. Погодитися з цим підходом складно, оскільки названі документи не втілюють державної волі, позбавлені реального правового та організаційного забезпечення.

Такою є загальна конкретизація системи джерельної бази державної політики в країні. З огляду на галузевий характер політики у сфері науки в Україні, її джерельна база значно вужча. За межами останньої залишаються постанови Верховної Ради України, рішення вищих судових інстанцій, нормативно-правові акти центральних органів влади, не наділені спеціальними повноваженнями у сфері науки. Відповідно, правову основу державної політики у сфері науки становлять: Конституція України, закони та міжнародні договори України, укази Президента України, постанови та розпорядження Уряду, акти профільних міністерств і відомств, державних наукових установ, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Варто також додати, що політичними джерелами державної політики у сфері науки в Україні здебільшого є публічні заяви Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховної Ради України, представників політичних сил, що входять до складу Парламенту, членів Уряду, а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до його складу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні питання методології та практики науково-технічної політики / за ред. Б. А. Малицького. – К. : УкрІНТЕІ, 2001. – 204 с.
2. Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 6–17.
3. Громадянське суспільство і правова держава: проблеми становлення : [зб. наук. пр.] / за заг. ред. Є. М. Моїсєєва. – К. : ТОВ “Міжнар. фін. агенція”, 1997. – 78 с.
4. Нерсесянц В. С. История идей правовой государственности / Нерсесянц В. С. – М., 1993.
5. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку / Гаджиев К. С. – М., 2000.
6. Замятин Н. Ф. Отраслевая политика государства / Николай Фёдорович Замятин. – Казань : Альфа-пресс, 1992. – 226 с.
7. Арутюнова С. П. Основы государственной политики здравоохранения / С. П. Арутюнова // Вопросы реформирования государственной системы здравоохранения : [сб. науч. тр.]. – Махачкала : Изд-во ДГМА, 1994. – С. 14–23.

8. Сулакшин С. С. Государственная политика, её источники и основания – вещи вполне конкретные / С. С. Сулакшин // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В. И. Якунина. – 2007. – Вып. № 5 (10). – С. 114–116.
9. Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик / М. Ю. Погорелко // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В. И. Якунина. – 2008. – Вып. № 3 (17). – С. 16–46.
10. Якунин В. И. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – 2006. – Вып. № 7. – С. 1–33.
11. Третьяков А. В. Источники уголовно-правовой политики / А. В. Третьяков // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 44–46.
12. Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В. И. Якунина. – 2008. – Вып. № 3 (17). – 112 с.
13. Маркс К. К критике политической экономии // Избранные произведения : в 3 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1986. – Т. 1. – 635 с.
14. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / Ленин В. И. – М. : Изд-во полит. лит., 1971. – Т. 1. – 663 с.
15. Нигматулин Н. О. Взаимодействие экономики и политики / Н. О. Нигматулин // Наука. Политика. Предпринимательство. – 2001. – № 1–2 (7–8). – С. 37–45.
16. Казанцев Н. М. Правовые и управленческие источники и основания государственной политики / Н. М. Казанцев // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / Н. М. Казанцев ; под. ред. В. И. Якунина. – 2007. – Вып. № 5 (10). – С. 4–86.
17. Гуржій Т. О. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики в сфері безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 111–121.
18. Якунин В. И. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – 2006. – Вып. № 7. – С. 1–33.