

Мосьондз Сергій Олександрович –
кандидат юридичних наук, доцент, про-
ректор з навчальної та наукової роботи
Університету сучасних знань

Формування стратегії державної політики у сфері науки в Україні

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

Ключові слова: стратегія державної політики, наука, стратегічне державне регулювання, науковий розвиток.

Постановка проблеми. Важливим чинником досягнення високого рівня наукового розвитку будь-якої держави, в 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].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. 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. Добрава, 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 та теоретичного обґрунтування шляхів і методологічних засобів удосконалення відповідного механізму формування стратегії державної політики у сфері науки.

Виклад основного матеріалу. 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 як 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 розвинутої інноваційної інфраструктури у вигляді систем матеріально-технічного та інформаційного забезпечення, фондів науково-технічних результатів, маркетингу. Розвинена інноваційна інфраструктура може успішно забезпечувати організаційне та економічне поєднання дослідників і розробників із засобами праці (включаючи й інформацію), а також ефективно запровадження науково-технічних результатів.

Відзначимо і те, що розвиток окремих стратегій потребує 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 по-

дій; 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 збагатимуться з її генеральним задумом і 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 охоплення 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 ХХ 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 (змістовної спрямованості). При цьому, оскільки кількість пріоритетів обмежена, то вона і не повинна охоплювати всього 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 та 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) проєктуються також на мікрорівень, оскільки названі методи можуть бути застосовані по відношенню до первинних господарських ланок усіх форм власності, інтереси яких і повинні бути дотримані в першу чергу.

Третій етап стратегічного державного регулювання науки в Україні повинен ґрунтуватися 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 (із 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, алгоритмічністю, прикладною спрямованістю та імперативністю.

Названі риси дають науковцям підстави вбачати у програмуванні вищий організаційний рівень планування політики, його сутнісну квінтесенцію та, водночас, логічний підсумок. Програмування являє собою універсальний інструмент формалізації галузевих політик, – пише Р. А. Сальніков, – у ході цього процесу політичні цілі (почасту декларативні й орієнтовні), набувають якості правових установок, перетворюються на офіційний імператив, підкріплюються адміністративними та іншими важелями державного впливу [3 с. 59]. Усі види управлінської діяльності переслідують певну суспільно значущу мету, але тільки програмування підносить її на вищий аксіологічний рівень. Програмування конкретизує стратегічні цілі та будується навколо них, цілком їм підпорядковуючись”, – розвиває цю думку Е. О. Розенберг і підсумовує: “В решті решт, саме воно робить державну політику по-справжньому цілеспрямованою...” [4, с. 28, 29].

Попри визначення політики як такої, що завжди цілеспрямована, не варто ставити цей факт у виключну заслугу програмно-цільового метода. Наведені рядки досить повно розкривають організуючу роль програмування. На відміну від прогнозів і 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 зводиться 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 ґрунтуватися 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, відтак, 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.

В 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 й 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 та 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-обґрунтованому виборі науково-технічної проблеми, яка вирішується на базі програмно-цільового підходу, необхідна наявність цілої низки ознак програмної розробки, серед яких такі основні з них, як комплексність, новизна, міждисциплінарний характер. Відповідно до наших уявлень, такими ознаками не завжди можуть володіти 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 та правові форми взаємостосунків. Одна з них – державне замовлення, яке виражає потреби держави по створенню й 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 та 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 основі високих технологій, до створення розгалуженої системи державних управлінських органів, що формують наукові пріоритети, регулюючи і стимулюючи зацікавленість суб'єктів господарювання в прискоренні темпів впровадження інновацій в усіх сферах народного господарства.

Важливою ланкою державної стратегії державного 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 переслідує мету вироблення найприйнятнішого, скоординованого з можливо великою кількістю економічних суб'єктів, варіанту стратегії. Держава в цьому випадку повинна не пригнічувати, а, навпаки, стимулювати партнерські взаємостосунки на принципах зацікавленості та взаємодоповнення [8, с. 136].

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

Формування цілісної стратегії державного регулювання науки повинно 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 використаних джерел

1. Про схвалення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки № 175-р : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. // Офіц. вісник України. – 2007. – № 28. – Ст. 1120.
2. Гуржій Т. О. Актуальні проблеми державного прогнозування у сфері безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 3. – С. 68–73.
3. Сальников Р. А. Програмно-целевой метод отраслевого управления / Р. А. Сальников. – М. : Астель, 1992. – 96 с.
4. Розенберг Э. А. Социальное программирование / Э. А. Розенберг. – М. : Инфра-М, 2000. – 314 с.
5. Семенова Т. Ю. Программно-целевое управление инновационным развитием региона / Т. Ю. Семенова // Проблемы современной экономики. – 2007. – № 3 (23). – С. 115–119.
6. Квасов А. А. О целевых программах повышения безопасности дорожного движения в России / А. А. Квасов // Автомобильная промышленность. – 2007. – № 4. – С. 1–3.
7. Данько М. С. Інституційні аспекти управління розвитком економіки України / М. С. Данько // Проблеми науки. – 2005. – № 6. – С. 9–16.
8. Козик В. В. Деякі аспекти інвестиційної політики / В. В. Козик // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку : Вісник ДУЛП. – 1999. – № 368. – С. 135–138.

В статье исследован механизм формирования эффективной стратегии государственной политики в сфере науки и определены этапы стратегического государственного регулирования науки в Украине

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

Стаття надійшла до редакції журналу 17 жовтня 2011 року.