

УДК 342.9

С. О. МОСЬОНДЗ

**ОРІЄНТИРИ ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАУКИ  
В УКРАЇНІ**

*Визначенню та висвітлено орієнтири ефективного публічного адміністрування наукою на сучасному етапі розвитку українського суспільства.*

**Ключові слова:** наука, публічне адміністрування, становлення, орієнтири, модернізація, трансформація, реформування, забезпечення.

**Мосёндз С.А. Ориентиры эффективного публичного администрирования науки в Украине**

*Определены и освещены ориентиры эффективного публичного администрирования наукой на современном этапе развития украинского общества.*

**Ключевые слова:** наука, публичное администрирование, становление, ориентиры, модернизация, трансформация, реформирование, обеспечение.

**Mosondz Serhij. Orientiri of effective publicad ministrati on byscience in Ukraine**

*The article is devoted determination and illumination of orientiriv of effective public administration science on the modern stage of development of Ukrainian society.*

**Key words:** science, public administration, becoming, orientiri, modernization, transformation, reformation, providing.

Історія розвитку світової спільноти переконливо свідчить: межа століть, як правило, знаменується тим, що на передній край теорії пізнання, науки і культури висувається чергова вузлова проблема суспільного розвитку. На наше глибоке переконання в наш час такою ключовою проблемою постає питання ефективного публічного адміністрування наукою на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Про важливість науки в сучасному житті переконливо свідчить те, що у вересні 2000 року глави держав та урядів 189 країн (у тому числі й України) прийняли Декларацію тисячоліття ООН, у якій визначено глобальні цілі розвитку тисячоліття до 2015 року. Серед восьми визначених цілей названо формування глобального партнерства з метою розвитку, у розрізі якого акцентовано увагу на доступності кожного до результатів наукових технологій.

---

© МОСЬОНДЗ Сергій Олександрович – доктор юридичних наук, доцент, проректор з навчальної та наукової роботи Університету сучасних знань

Різні обґрунтування та концептуалізації науки в цілому та публічного адміністрування наукою зокрема ми знаходимо у наукових працях таких відомих дослідників, як: Е. Агацці, Ю. Анісімова, В. Арутюнова, А. Бердашевича, Д. Бернала, В. Вернадського, Ф. Брокгауза, П. Гайденко, В. Данилевського, Г. Добрава, Є. Золотухіна, В. Колпакова, В. Конопльова, О. Красовської, Ж. Кондросе, В. Кохановського, Л. Косаревої, О. Кузьменко, Б. Кузнєцова, О. В. Летова, Б. Маліцького, Л. Маркової, Р. Мельника, Н. Нижник, О. Поповича, К. Поппера, М. Розова, Б. Старостіна, С. Стеценка, В. Стюпіна та ін.

Публічне адміністрування у сфері науки в Україні спрямовано на реформування наукової галузі на національних традиціях з урахуванням світових наукових тенденцій та економічних можливостей держави з метою забезпечення всебічного розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розквіту її таланту, підвищення її наукового рівня, забезпечення усіх сфер діяльності науковими інноваційними продуктами.

Головну роль у публічному адмініструванні сферою науки відіграють механізми трансформації, модернізації, реформування науки, нормативно-правового, інформаційного та фінансового забезпечення реалізації наукової політики, тому їх аналіз є актуальним.

Трансформація передбачає глибинні якісні перетворення, які становлять фундамент подальших змін у сфері науки. Трансформація означає реформи, але вони настільки значимі і масштабні, що визначають спрямованість подальших реформ. Трансформаційні перетворення ведуть до зміни середовища, в межах якого здійснюється розвиток. Трансформація у сфері науки може розглядатись в трьох аспектах: політичному (деідеологізація науки); суспільному (перехід знань в якість товару, комерціалізація науки); економічному (демонополізація науки, формування конкурентного середовища).

Трансформація започаткувала перехідний процес, визначила його направленість. Нині можна стверджувати, що перехідний період у розвитку нашої країни завершився (відбулись реформа власності, демократизація суспільства), Україна отримала статус країни з ринковою економікою. На часі якісне вдосконалення ринкових механізмів у всіх сферах життєдіяльності суспільства з тим, щоб підвищити конкурентоспроможність країни.

Модернізація вказує на якісну спрямованість реформ, на їхню націленість на впровадження нового і прогресивного, що може підвищувати конкурентоспроможність наукового комплексу.

Що ж розуміється під модернізацією? По суті, є два поширених визначення, які між собою дещо різняться. Перше, яке узагальнив російський фахівець В. Красильщиков: модернізація – це якісний стрибок у розвитку тієї чи іншої країни, коли її економіка та суспільні відносини стають подібними до капіталізму країн Заходу середини минулого століття<sup>1</sup>. Друге, на наш погляд, більш вдале, узагальнююче визначення модернізації дає відомий російський вчений В. Іноземцев, на думку якого модернізація – це мобілізаційний процес, який запроваджується у тих чи інших країнах для скорочення відставання від держав-конкурентів<sup>2</sup>, тобто націленість цього процесу залежить від вибору конкурента. Слід погодитися, що модернізація має мобілізаційний характер, оскільки у неї є мета, досягнення якої у певний період передбачає просторову й часову мобілізацію ресурсів. Модернізація – стратегія нормативна, адже вона завжди орієнтована на певну модель. Модернізація – це наздоганяюча стратегія, оскільки вона має орієнтир – країну-конкурента, точніше – країну-взірець. Останнім часом в Україні почали говорити про упереджувальну чи випереджаючу модернізацію. Але перш

ніж когось випередити, його необхідно наздогнати. Потім ставиться нова мета, і т. д., тобто система в динаміці весь час намагається досягти певної нормативної моделі, обраної нею за взірць, а тому постійно перебуває у наближенні до обраної норми.

Модернізацію як цілеспрямовану стратегію можливо здійснити за будь-якого політичного та економічного режиму (Петро I, Олександр II, О. Бісмарк, Й. Сталін та ін.), але завжди стоїть запитання: «Для чого?». Якщо мета не відповідає гуманістичним цілям розвитку суспільства, то модернізація, врешті-решт, призводить до його занепаду і руйнування. Якщо ми ставимо за мету розбудувати інноваційне в усіх вимірах суспільство як необхідну умову постійного генерування життя високого рівня та високої якості, то модернізацію необхідно започаткувати на ліберально-демократичних цінностях, оскільки імператив лібералізму – свобода (в тому числі і економічна) як необхідна умова інноваційності людини.

Як правило, модернізація ініціюється згори, а її головним модератором є держава, але суб'єктність модернізації повинна складатися з трьох рівноправних партнерів – держави, бізнесу, суспільства. Тому в її контексті виникає важливе запитання: «Як сполучити економічні та інституційні інтереси цих суб'єктів, щоб досягти максимального результату?». В аспекті вирішення цього питання російські фахівці широко обговорюють проблему так званих «суспільних коаліцій» на підтримку модернізації. Суть ідеї полягає у формуванні широкої коаліції через виявлення суспільних групових інтересів, а також у їх об'єднанні навколо окремих цілей стратегії модернізації<sup>3</sup>. Розглядаючи ймовірність формування коаліцій та їх можливий склад, автори цієї ідеї не пропонують механізму їх формування та інституційного оформлення. Ідея коаліцій за модернізацію, на думку професора В. Онищенко, є суто теоретичною моделлю. Так, він припускає, що можливо в агрегованому вигляді визначити інтереси усіх більш-менш значущих соціальних кластерів країни. Як уже потім досягти коаліційної згоди? Хто стане її ініціатором? Держава, але за умови, якщо їй довірятимуть. На його погляд, автори забули про таку важливу складову соціального капіталу суспільства, як довіра. Довіра як соціоекономічна категорія має велике значення для мобілізації країни до конструктивних дій, забезпечує вищу ефективність бізнесу через зменшення трансакційних витрат та є основою влади<sup>4</sup>.

Модернізацію науки можна визначити найактуальнішою проблемою сучасного соціально-економічного розвитку України. Комплексна й глибока модернізація системи науки – це орієнтир ефективного публічного адміністрування сферою науки в Україні, її головний стратегічний напрям. Основу модернізації науки повинно складати формування нового організаційно-економічного механізму, який полягає у відмові від режиму повного бюджетного утримання системи науки та перехід до механізму багатоканального інвестування з неї на основі порівняння прибутків і витрат зі сторони споживачів її продукту.

І трансформація, і модернізація науки супроводжується реформами, аналіз яких ми можемо знайти у численних наукових дослідженнях. На жаль, численні опубліковані наукові праці мають описово-з'ясувальний характер з акцентуванням хронологічно-історичних, загально-концептуальних і, частково, змістових аспектів наукових перетворень<sup>5</sup>. Натомість для ґрунтовної і об'єктивної оцінки реформи необхідним є їх комплексне та усебічне дослідження, врахування і застосування різноманітних вимірів.

Передусім розглянемо термін «реформа», дефініція якого у загальному вигляді представлена в одному із вітчизняних словників іншомовних слів як перетворення, зміна, перебудова чого-небудь, що проводиться переважно законодавчим шляхом<sup>6</sup>.

Ураховуючи, що не всі наукові зміни – поверхові чи більш радикальні, перехідні чи більш тривалі – заслуговують називатися реформою, необхідним є якомога точніше визначення терміну «реформа науки» та обмеження його понятійної сфери. Зокрема, реформу можна трактувати як кожен зміну в системі науки, яка: по-перше, відображає окреслену наукову політику; по-друге, виникає як концепція органу публічної адміністрації; по-третє, має далекосяжні стратегічні цілі.

Стосовно механізмів публічного адміністрування науковою сферою в Україні зазначимо, що серед науковців, які їх вивчають, існують різні точки зору. На особливу увагу заслуговує наукова праця українського вченого В. Я. Малиновського, який пропонує механізми публічного адміністрування розглядати як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей публічної адміністрації. Основною складовою частиною цього механізму він визначає систему органів публічної адміністрації<sup>7</sup>.

Цікавою з приводу сутності та елементів механізму публічного адміністрування є позиція О. В. Поступної, яка зауважує, що механізм публічного адміністрування – це приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому, на її думку, складовою механізму публічного адміністрування має бути механізм контролю. Крім механізму контролю, до складу механізму публічного адміністрування освітньою та науковою сферами вона відносить ще і такі механізми, як: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз<sup>8</sup>.

На наше глибоке переконання, до складових елементів механізму публічного адміністрування сферою науки в Україні, крім названих вище, можна віднести нормативно-правове, інформаційне, фінансове його забезпечення.

Обов'язковою умовою реалізації завдань публічного адміністрування й, водночас, головною запорукою його ефективності є якісне нормативно-правове забезпечення. Будучи основним регулятором суспільних відносин, норми права слугують не тільки джерелом політичної волі народу, але й необхідним засобом її перетворення у життя. Якісне правове регулювання гармонізує й упорядковує державну діяльність, а, в кінцевому підсумку, забезпечує максимальну повноту реалізації стратегічних задач. Натомість, слабка правова база завжди привносить елемент невизначеності. За браком надійного правового підґрунтя державно-політичні процеси набувають довільного, розбалансованого характеру. Як наслідок, колосальні зусилля та витрати виявляються марними, актуальні цілі – не досягнутими.

Нормативно-правові засади публічного адміністрування наукою в Україні є сукупністю законодавчих і підзаконних актів органів публічної адміністрації. Окрім того, вони є певною системою, складовими якої є: Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, акти (укази та розпорядження) Президента України, акти (постанови та розпорядження) Кабінету Міністрів України, відомчі акти центральних, акти місцевих органів виконавчої влади України, а також акти органів місцевого самоврядування України.

Системний аналіз юридичних норм у сфері науки надає, на наш погляд, можливість, по-перше, ширше відобразити механізм впливу норм права на державне

управління; по-друге, повніше виявити юридичні аспекти взаємодії структурних ланок державного управління; по-третє, глибше встановити внутрішні зв'язки в самому нормативному масиві; по-четверте, зрозуміти залежність між правовою дійсністю та навколишніми соціальними явищами, процесами, на які вона впливає.

Далі позначимо ще один, украй важливий у сучасних умовах елемент публічного адміністрування наукою. Це – інформаційне забезпечення публічного адміністрування наукою в Україні. Така вимога є не випадковою з цілого ряду причин. По-перше, інформаційна сфера є системостворюючим фактором життя суспільства, активно впливає на стан всієї сфери державних інтересів. Більше того, у цей час інформація ставши центральним, ключовим ресурсом суспільства, визначила якісні трансформації у всьому спектрі інструментів і методів формування й реалізації державних цілей. Можна сказати, що в сучасних умовах інформаційний чинник стає принциповою умовою формування та реалізації державної політики у сфері науки в Україні. Інакше кажучи, в умовах інформаційного ринку, що став реальністю, держава може розраховувати на успіх тільки в тому випадку, якщо навчиться належним чином використовувати рекламні прийоми, PR-технології для просування своїх цілей, сучасні інформаційні мережі, засоби масової інформації тощо.

Фінансове ж забезпечення публічного адміністрування наукою, як відомо, являє собою ту ресурсну основу цілепокладання, що обмежує ініціацію й реалізацію рішень. Інакше кажучи, відповідальні державні службовці можуть розраховувати при вирішенні тієї або іншої проблеми тільки на використання виділених коштів, передбачених бюджетним і позабюджетним фінансуванням. Відповідно управлінські структури повинні гранично чітко структурувати свою мету, прагнучи точно виразити їхні кількісні параметри. Але, як відомо, уже тут можливі різноманітні відхилення, що припускають завищення або заниження обсягів фінансування. Тому скрупульозність розгляду фінансових питань повинна бути максимальною.

Загальний рівень фінансування науки вважається однією з ключових характеристик інноваційності країни, її готовності до побудови економіки, що базується на знаннях. Саме тому, поставивши перед собою завдання побудувати в Європі конкурентоспроможну інноваційно-орієнтовану економіку, у прийнятій на Лісабонському саміті в 2000 році Стратегії Європейське співтовариство визнало необхідним довести витрати на наукові дослідження і розробки до 3% ВВП.

Світовий досвід підтверджує, що потужна реалізація економічної функції наукового сектору, його вирішальний вплив на розв'язання проблем технологічного оновлення виробництва і випуску конкурентоспроможної продукції можливі лише за умови, коли сума витрат на науку перевищує 0,9% ВВП (для України, враховуючи, що значна частина ВВП перебуває в тіньовому секторі економіки, цей поріг оцінюється близько 1,7% ВВП і є нормативно встановленим у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність»<sup>9</sup>)

Принциповим недоліком існуючої системи управління видатками державного бюджету на фінансування науки в Україні є її відомча домінанта, яка розриває єдиний цикл «наука-техніка-виробництво», знову не створює умов для реалізації інноваційної стадії, яка і визначає економічну ефективність всього циклу. Відомча система державного управління науковою сферою спричинює вкрай низьку економічну ефективність державних науково-технічних програм та максимально протидіє спрямованості управлінських дій на кінцеві комерційні результати, які відразу висвітлюють всі хиби діючої системи прийняття рішень, і на стадії відбо-

ру і формування програм, і на стадіях їх управлінського супроводження<sup>10</sup>. До цього треба додати, що саме відомча модель державного фінансування науки, працюючи в режимі самозбереження, довела до абсурду відносні обсяги фінансування, що припадають на один проект чи вченого, у всіх секторах наукової сфери.

З огляду на викладене, наважимося запропонувати ряд необхідних першочергових заходів для ефективного здійснення державної політики у сфері науки як орієнтиру розвитку Української держави.

Слід розширити перелік ключових законопроектів, прийняття яких необхідне для ефективного здійснення публічного адміністрування наукою в Україні. Основної уваги серед проблем, які потрібно вирішити у законодавчій сфері з питань науки в Україні, заслуговує, на наш погляд, розробка та прийняття Закону України «Про державну політику у сфері науки в Україні», а також прийняття Законів України: «Про державну підтримку галузевої науки», «Про атестацію наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації», «Про охорону прав на наукові відкриття», «Про стимулювання фінансової і матеріальної допомоги науковим установам».

На практиці для реалізації інформаційного забезпечення здійснення публічного адміністрування наукою в Україні варто неухильно вдосконалювати технічне обладнання органів публічної адміністрації; вести постійний контроль за розвитком і модернізацією інформаційних технологій і систем; забезпечувати безперервність та вірогідність поточної інформації про стан об'єкта державного управління; вести відповідну підготовку фахівців; створювати й удосконалювати інформаційні системи, бази, канали передачі даних, їхній захист.

Необхідно провести переорієнтацію підходів до фінансового забезпечення публічного адміністрування наукою в Україні. Річ у тому, що теперішній економічний механізм досі, практично, функціонує на засадах марксистської теорії та планової економіки. За радянських часів цей механізм зводився до простого бюджетного фінансування, – решта джерел майже не розглядалися з ідеологічних міркувань, оскільки було задекларовано, що наукові дослідження мають проводитись за рахунок бюджетних коштів. Відповідно до вищеназваних теоретичних засад, діяльність в науковій сфері визнавалася такою, що не брала участі у створенні національного доходу. Саме такі ідеологічні рамки, практично, стримували ґрунтовні наукові дослідження у різних галузях суспільного життя.

**1.** Красильщиков В. А. Модернизация: Зарубежный опыт и уроки для России / В. А. Красильщиков // Стратегическое проблемы модернизации. – М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2009. – С. 1. **2.** Иноземцев В. Модернизация России в контексте глобализации / В. Иноземцев // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 2. – С. 90. **3.** Аузан А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения / А. Аузан, А. Золотов // Вопросы экономики. – 2008. – № 1. – С. 97. **4.** Онищенко В. Модернізація як імператив розвитку України / В. Онищенко // Економіка України. – 2011. – № 7. – С. 8-9. **5.** Василюк А.В. Сучасна модель реформування освіти / А.В. Василюк // Віче: зб. наукових праць / [редкол.: В.І. Гусев та ін.]. – К.: ВПК «Експрес-Поліграф», 2011. – С. 315. **6.** Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наукова думка, 2000. – С. 302. **7.** Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / Малиновський В.Я. – К.: Атіка, 2005. – С. 118. **8.** Поступна О.В. Механізми державного управління вищою освітою України / О.В. Поступна // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 108. **9.** Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України 13.12.91 // ВВР України. – 1992. – № 12. – Ст. 165. **10.** Бажал Ю. Економічний розвиток і державна політика: навч. посібн / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін. – К.: В-во УАДУ, 2002. – С. 233.