

УДК 342.9

Мосьондз Сергій Олександрович –

доктор юридичних наук, доцент,
проректор з навчальної та наукової роботи
Університету сучасних знань

Еволюція органів публічної адміністрації у сфері науки на теренах України

Стаття присвячена визначенню та характеристиці публічної адміністрації у сфері здійснення державної наукової політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства

Ключові слова: наука, публічна адміністрація, становлення, етапи, управлінський вплив, статус, компетенція, оптимізація

Статья посвящена определению и характеристике публичной администрации в сфере осуществления государственной научной политики на современном этапе развития украинского общества

Ключевые слова: наука, публичная администрация, становление, этапы, управленческое влияние, статус, компетенция, оптимизация

The article is devoted to determination and description of public administration in the sphere of realization of public scientific policy on the modern stage of development of Ukrainian society.

Key words: science, public administration, formation, stages, administrative influence, status, jurisdiction, optimization

Постановка проблеми. З урахуванням специфіки державної наукової політики України, коли приймається чимало правових актів та здійснюється менше зусиль щодо їх реалізації, основне завдання має бути спрямоване не на створення нових концепцій, стратегій і паперових носіїв, джерел інформації, що їх містять, а на реалізацію задуманого. У такому випадку повинна різко зрости роль публічної адміністрації, покликаної здійснювати обговорені, схвалені та зафіксовані належним чином наукові завдання та цілі. Тим більше демократичний розвиток українського суспільства створює передумови для ефективного впливу публічного лідерства на прийняття державно-управлінських рішень для реалізації будь-якого виду державної політики, у тому числі у сфері науки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливі аспекти публічної адміністрації, у тому числі в механізмі державної політики у сфері науки, досліджувалися багатьма відомими науковцями. Так, в основу наукових праць В. Авер'янова, О. Андрійко, І. Голосніченка, Р. Калужного, С. Ківалова, О. Красовської, Т. Коломоець, В. Колпакова, О. Кузьменко покладено проблеми

з'ясування змісту публічної адміністрації. Г. Андрощук, Г. Добров, В. Євтушенко, І. Єгоров, В. Кремень, В. Куранда, Ю. Рижкова, О. Попович, А. Ямчук займалися питаннями становлення української науки. Управлінський аспект науки розглядали А. Бердашевич, Ю. Битяк, Т. Гуржій, Е. Демський, С. Петков, С. Стеценко, В. Ярмачі, О. Ярмиш.

Невирішені раніше проблеми. За багато років в розвинутих країнах світу дійшли висновку, що конкурентні змагання держав на міжнародній арені зводяться до змагання у сфері науки й техніки. При цьому успіх стратегії у сфері науки залежить від спадкоємності державної політики та ефективності публічного адміністрування. Таким чином, сучасний процес розбудови демократичної, правової держави та становлення громадянського суспільства в Україні об'єктивно обумовлює потребу з'ясування місця та ролі публічної адміністрації в механізмі здійснення державної політики у сфері науки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Категоріальний термін «публічна адміністрація» законодавцем на сьогодні не визначений, але ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України визначає поняття «публічної служби»

як діяльність на державних політичних засадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права взагалі. Воно присутнє в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю.Л. Панейко в роботі «Теоретичні основи самоврядування» писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [2, с. 119].

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний.

При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади. В українському праві публічною владою визнається:

а) влада народу як безпосереднє народовладдя;

б) державна влада – законодавча, виконавча, судова;

в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування.

Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [3, с. 30].

Реалії сучасного етапу розвитку українського суспільства свідчать про те, що держава здійснює публічне адміністрування у науковій сфері саме за допомогою різних органів та організацій, які в цілому складають

систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання науки в Україні. Традиційно до них більшість вітчизняних вчених-адміністративістів відносять дві групи таких суб'єктів – виконавчо-розпорядчі та консультативно-дорадчі. Так, наприклад, С. Г. Стеценко виділяє виконавчо-розпорядчих суб'єктів адміністративно-правового регулювання науки в Україні та поділяє їх на дві умовні групи – суб'єкти, повноваження яких визначено в Конституції України (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), суб'єкти, повноваження яких визначено в інших нормативно-правових актах (Міністерство освіти і науки України, Вища атестаційна комісія України, Державне агентство України з інвестицій та інновацій, Національна академія наук України).

Окрім того, він виділяє і консультативно-дорадчі органи, серед яких Національна рада з інноваційного розвитку України, Рада з питань науки та науково-технічної політики при Президентові України, Координаційні ради з пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки тощо [4, с. 431]. Київська плеяда авторів підручника з адміністративного права України (Академічний курс), зосереджуючи увагу на публічному адмініструванні у сфері науки, виділяють цілу низку державних органів, серед яких: Кабінет Міністрів України, Комісія з питань науково-технічної діяльності, Міністерство освіти і науки України, Державний фонд фундаментальних досліджень, Державний інноваційний фонд, Національна академія наук України, галузеві академії наук України, місцеві органи виконавчої влади, а також окремо позиціонують Вищу атестаційну комісію України [5, с. 268-281]. Запорізька плеяда авторів підручника з адміністративного права України також без загального групування відзначають, що повноваженнями публічного адміністрування у сфері науки наділені: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державна служба інтелектуальної власності України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Національна академія наук України, галузеві та відомчі академії наук [6, с. 440-441]

Так, узагальнений аналіз змісту наукових та навчальних джерел, присвячених у тій чи іншій мірі питанням адміністративно-правового регулювання науки, свідчить про типовість поглядів вчених-адміністративістів (без врахування оптимізації системи центральних органів виконавчої влади) стосовно з'ясування місця та ролі публічної адміністрації в механізмі здійснення державної політики у сфері науки в Україні.

Автор же виходить з того, що здійснення державної наукової політики в сучасній Україні є багаторівневою концептуалізацією практичних напрацювань органів публічної адміністрації у сфері науки, що представляється можливим простежити через етапи їх еволюційного поступу. І детальний аналіз функцій та компетенції органів публічної адміністрації в сфері науки через призму визначення етапів їх становлення дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління наукою.

Перший, серед виокремлених етапів становлення органів публічної адміністрації у сфері науки, ми пов'язуємо із створенням ще у 1990 році першого національного органу з формування наукової політики – Постійної комісії Верховної Ради Української РСР з питань народної освіти і науки. Згодом, напередодні оголошення незалежності України, був створений Відділ науки і нових технологій у складі Секретаріату Кабінету Міністрів УРСР та Комітет по науково-технічному прогресу при Кабінеті Міністрів УРСР.

З обранням першого Президента України в країні почався процес повномасштабного формування наукової політики та створення системи публічної адміністрації. Прийнятий у грудні 1991 року Верховною Радою України Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності», як зазначалось у попередньому підрозділі, був новаторським, прогресивним, таким, що започаткував низку новацій у цій царині. Відповідно до цього Закону на початку 1992 року були створені органи публічної влади у сфері реалізації окремих напрямів державної політики у сфері науки: Державне патентне відомство при Комітеті по науково-технічному прогресу при Кабінеті Міністрів України (забезпечення правової охорони об'єктів

промислової власності, видача патентів та інших охоронних документів на винаходи, промислові зразки, а також забезпечення функціонування єдиної патентної системи на території України), Державний інноваційний фонд України – для забезпечення розвитку науки і техніки, використання результатів науково-технічної діяльності в Україні, Державний фонд фундаментальних досліджень при Комітеті по науково-технічному прогресу при Кабінеті Міністрів України (фінансування із держбюджету на конкурсних засадах фундаментальних та пошукових наукових досліджень, що виконувалися науковими організаціями, вищими навчальними закладами, дослідницькими колективами, а також окремими вченими, у тому числі іноземцями), Вища атестаційна комісія України (державний контроль за присудженням вчених ступенів і вчених звань в Україні), Державне агентство України з авторських і суміжних прав (забезпечення реалізації політики у галузі авторського права, прав і законних інтересів авторів творів науки, літератури і мистецтва), Національне космічне агентство України при Кабінеті Міністрів України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує розроблення та реалізацію державної політики у галузі дослідження і використання космічного простору, а також є відповідальним за ефективне використання відповідного науково-технічного потенціалу України.

Створення цих органів у сфері регулювання наукових процесів є, на нашу думку, другим етапом становлення органів публічної адміністрації у сфері науки. Також до цього етапу ми безсумнівно відносимо і започаткування функціонування на базі Комітету по науково-технічному прогресу при Кабінеті Міністрів України головного центрального органу виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної наукової політики – Державного комітету України з питань науки і технологій (згодом – Державного комітету України з питань науки, техніки і промислової політики).

Третій етап становлення органів публічної адміністрації у сфері науки нами асоціюється з трансформацією Державного комітету України з питань науки, техніки і промислової політики у Міністерство у справах

науки і технологій України та розбудовою академічного сектору науки, осередком якого виступила Академія наук України.

Міністерство України у справах науки і технологій було центральним органом виконавчої влади, яке забезпечувало проведення у життя державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, в межах своїх повноважень керувало діяльністю органів, які здійснювали функції управління в науковій та науково-технічній сфері, несло відповідальність за розвиток наукового і науково-технічного потенціалу України, контролювало ефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів, що виділялися державою на розвиток науки і технологій.

Стосовно розбудови академічного сектору науки, наголосимо, що протягом першої половини 90-х років було створено нові державні академії наук – Українську академію аграрних наук, Академію педагогічних наук України, Академію медичних наук України, Академію правових наук України та Академію мистецтв України. Виступаючи за збереження академічних традицій вітчизняної науки та державної підтримки фундаментальних досліджень, фактично цей сектор самоврядних, громадських наукових установ перетворювався на окремий суб'єкт державної політики у сфері науки. Так, 19 березня 1994 року Кабінеті Міністрів України затвердив положення про Національний науковий центр, 23 березня вийшов Указ Президента про визнання Академії наук національною академією. З плином часу в 2010 році усім державним галузевим академіям наук також було надано статус національних академій.

При цьому Національна академія наук України, як орган публічної адміністрації у сфері науки, була і залишається вищою державною науковою організацією України, що заснована на державній власності та користується правами самоврядності.

Четвертий етап становлення органів публічної адміністрації у сфері науки – введення інститутів консультативно-дорадчих органів при Президентові України – Ради з питань науки та науково-технічної політики (згодом – Національної ради з питань науки, інновацій та сталого розвитку України) та при Кабінетові

Міністрів України – Комісії Кабінету Міністрів України з питань науково-технічного розвитку.

Великим позитивом діяльності цих консультативно-дорадчих органів було те, що до їх компетенції належало вироблення пропозицій щодо державної політики у сфері науки та вивчення стану її реалізації.

П'ятий етап становлення органів публічної адміністрації у сфері науки, як на наш погляд, характеризується неодноразовими реорганізаціями Міністерства у справах науки і технологій України.

Спочатку з метою підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади та поетапного впровадження адміністративної реформи в Україні відбулася ліквідація Міністерства у справах науки і технологій України та створення на його базі Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності, а згодом – об'єднання Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності та Міністерства освіти України в Міністерство освіти і науки України.

Пониження статусу міністерства до рівня державного комітету значно ускладнило подальший розвиток наукової служби, здатної повноцінно та комплексно виконувати покладені на неї обов'язки.

Директивне ж об'єднання Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності та Міністерства освіти України також не сприяло посиленню комплексного публічного адміністрування галузевою наукою та інтеграції освіти і науки. Навпаки, первинна паритетність політики щодо науково-технологічної діяльності за окремими сферами була втрачена через домінування освітнього напрямку в новоствореному відомстві. Про це свідчить навіть той факт, що із сорока закріплених за Міністерством освіти і науки України завдань лише тринадцять можна було віднести до наукової сфери.

І при цьому об'єднане Міністерство освіти і науки України стало головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності.

I, нарешті, шостий етап становлення органів публічної адміністрації у сфері науки пов'язується нами із оптимізацією системи органів публічного адміністрування у сфері науки на сучасному етапі розвитку Української держави.

Оптимізація органів публічного адміністрування у сфері науки – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги.

Так, Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7] визначено кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України. Тим самим розпочато активну фазу адміністративної реформи, з якою, на нашу думку, країна спізнилася на декілька років.

Тож на сучасному етапі розвитку українського суспільства з врахування оптимізаційного процесу безпосереднє публічне адміністрування в науковій сфері здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, як: Міністерство освіти і науки; Державна служба інтелектуальної власності України, діяльність якої спрямовується і координується через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України; Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, діяльність якого також спрямовується і координується через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України; Державне космічне агентство України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

З перерахованої низки наукових органів публічної адміністрації Міністерство освіти і науки на сьогодні є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері науки, а інші – здійснюють публічне адміністрування окремими напрямами наукової діяльності, визначають напрями розвитку наукового потенціалу закріплених за ними наукових галузей.

Окрім безпосереднього управлінського впливу на наукову діяльність на теренах нашої держави загальне публічне адміністрування у сфері науки відповідно до діючого законодавства здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а на місцевому рівні – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Висновки. Проведений структурно-функціональний аналіз діяльності органів публічної адміністрації, до компетенції яких належать питання здійснення державної наукової політики дає змогу зробити висновок, в Україні немає єдиної адміністративної структури, на яку були б покладені функції здійснення державної політики у сфері науки. У зв'язку з цим кошти та сили спеціально спрямовані на її здійснення не виділяються. Враховуючи, що практично для всіх міністерств, служб та агентств, які мають завдання і повноваження у цій сфері, адміністрування науковими процесами (вплив на них) не є безпосереднім змістом їхньої діяльності, на нашу думку, з питань науки належало б створити окремий центральний орган виконавчої влади – Міністерство науки та інновацій України з відповідними структурами у місцевих державних адміністраціях.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.05 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Л. Панейко. – Л.: Літопис, 2002. – 196 с.
3. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації / В. К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5 – С. 28–31.

4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.– Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007.– 592 с.
6. Адміністративне право України: Підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 94. – Ст. 3334.