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

ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАУКИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: *форми, наука, сфера, державне регулювання, об'єкт пізнання, сутнісний зміст, правове регулювання.*

Постановка проблеми. З огляду на багатогранний характер державної наукової політики, вона об'єктивізується в багатьох формах та втілюється у життя найрізноманітнішими способами і прийомами. Реалізація галузевої політики провадиться шляхом видання (укладення) юридичних документів, вчинення політичних актів, здійснення економічних заходів, проведення інформаційних кампаній тощо. Її основні цілі досягаються різними методами: правовими й позаправовими, примусовими та заохочувальними, профілактичними та юрисдикційними, ідеологічними, виховними та, зрештою, безпосереднім впливом на учасників правовідносин [1, 68].

Поза всяким сумнівом, провідну роль у реалізації державної наукової політики (власне, як і державної політики в цілому) відіграють форми державного регулювання науки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науково-теоретичних розробок державного регулювання науки, у тому числі його основних форм, слід виділити праці таких відомих науковців, як В. Арутюнова, А. Безбородова, О. Ваганова, Г. Волкова, Л. Гохберга, Н. Гордєєвої, Д. Гвішіані, А. Гудкової, О. Динкіна, Г. Доброва, М. Згуровського, С. Здіорука, Г. Калитича, Д. Каркавіна, К. Коржавіна, В. Кременя, Б. Лєбіна, Б. Маліцького, Л. Мінделі, С. Микулинського, Н. Панкратової, О. Поповича, К. Поппера, В. Расудовського, А. Соколова та ін.

Невирішені раніше проблеми. Від якості прогнозування, планування та програмування залежать обґрунтованість державного регулювання, його цілеспрямованість, реальність, ефективність. Разом з тим, навіть дрібні погрішності в ході їх здійснення можуть обернутися серйозними проблемами при вирішенні важливих політичних завдань. Особливо чітко дана закономірність простежується на прикладі державного регулювання у сфері науки в Україні. Останній вже тривалий час ґрунтується на хибних прогнозах, невірних розрахунках, нездійсненних планах, розрізнених і неузгоджених програмах.

Виклад основного матеріалу. Вдаючись до конкретної та детальної характеристики прогнозування у сфері науки, слід відзначити, що термін «прогнозування» і його англійський еквівалент forecasting вживаються не тільки до одного якогось методу досліджень перспектив наукового розвитку, а практично до всіх спроб передбачити розвиток науки і технологій. Наприклад, Е. Янч говорить вже про приблизно 100 методів або елементів методів такого роду досліджень. При цьому він вважав за потрібне навіть дати досить чіткі визначення цих та суміжних понять:

© С.О. Мосьондз, 2013.

прогноз – ймовірнісне твердження про майбутнє з відносно високим ступенем достовірності;

передбачення – аподиктичне (неймовірнісне) твердження про майбутнє, що ґрунтується на абсолютній достовірності;

технологічне прогнозування – ймовірнісна оцінка на відносно високому рівні впевненості майбутнього переміщення технологій [11, 19].

До певного часу ці терміни вживалися і варіювалися досить вільно. А прогноз науково-технологічного розвитку на двадцятирічний період в СРСР мав офіційну назву «Комплексна програма науково-технічного прогресу і його соціально-економічних наслідків», хоч це, м'яко кажучи, не зовсім відповідало уявленням про те, що має називатися програмою з позицій класичного програмно-цільового методу.

М.З. Згуровський та Н.Д. Панкратова наполягають на тому, що термін «прогноз» має застосовуватись лише до результатів, отриманих на основі екстраполяції у майбутнє тенденцій зміни кількісних параметрів минулих років із застосуванням методів математичної статистики, тоді як термін «передбачення» – до оцінки якісних змін, котрі здебільшого не можна відобразити кількісними характеристиками [2, 4]. Не хочеться заперечувати проти того, що, мабуть, було б зручніше досягти певного розмежування, термінологічного відокремлення кількісних екстраполяцій у майбутнє лінійних та квазілінійних змін характеристик процесів від якісних оцінок майбутнього, в яких робляться спроби передбачити і немонотонні, завідомо нелінійні чи навіть вибухоподібні зміни. Проте, як вважає О.С. Попович, визнати пропоновану термінологію оптимальною все ж не можна [3, 131].

По-перше, вона недостатньо узгоджується із загальноприйнятим значенням цих слів в українській мові, як у побутовій, так і в науковій. Зокрема, Філософський енциклопедичний словник, підготовлений Інститутом філософії ім. Г.С. Сковороди НАН України, визначає прогнозування як аналіз та наукове передбачення майбутніх станів і тенденцій розвитку соціальних чи природних явищ, обґрунтована інформація про якісні і кількісні характеристики процесів, що передбачаються [10, 524]. Передбачення ж трактується як припущення про напрям розвитку (явищ, відносин тощо), про можливість певних подій, соціальних, технічних рішень та ін. [10, 475]. Отже, прогнозування по суті відрізняється від передбачення лише тим, що воно наукове. Якось не хотілось би погоджуватись з тим, що дослідження форсайтного типу із залученням тисяч висококваліфікованих вчених і спеціалістів промисловості дають нам лише певні припущення і зовсім не мають нічого спільного з наукою.

Трактування термінів прогнозування і передбачення в аналогічному ключі відповідає і традиції, що встановилась в законодавстві нашої держави. Наприклад, ст. 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» дає таке визначення: державне прогнозування економічного і соціального розвитку — науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [4].

По-друге, прийнятий у нашому законодавстві термін «прогнозно-аналітичні дослідження» зовсім не передбачає застосування одних лише методів лінійної екстраполяції і отримання результатів у вигляді єдино можливого варіанту прогнозу. Його основний сенс і полягає в тому, щоб державна політика у сфері науки формувалася на основі осмисленого вибору політичним керівництвом одного із кількох можливих варіантів розвитку. При цьому основним критерієм при такому виборі мають бути розроблені фахівцями про-

гнози наслідків кожного з таких варіантів [3, 132].

Необхідність прогнозування у сфері здійснення державної наукової політики в Україні зафіксована у цілому в трьох законах України: «Про наукову і науково-технічну діяльність» 13 грудня 1991 р. [5], «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. [6], «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 8 вересня 2011 р. [7] та розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 рр.» від 13 квітня 2007 р. № 175 [8]. Крім того, закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. вимагає, щоб при прогнозуванні витримувався принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку [4].

Засобом формального прогнозування майбутніх проблем і можливостей як і в будь-яких сферах, так і у сфері науки виступає стратегічне планування.

Стратегічне планування на рівні державної політики – це ключовий елемент стратегічного управління розвитком країни, який допомагає органам влади, відповідальним за реалізацію тих чи інших напрямів політики, приймати рішення, узгоджені з підходами до реалізації своїх функцій, цілей та завдань.

Що стосується наукової сфери, то в останні роки з усвідомленням зростаючої ролі науки у конкурентній боротьбі за ринки розвинуті країни стали більше уваги приділяти всім складовим стратегічного планування та управління, як визначенню цілей та пріоритетних напрямів наукового розвитку на основі технологічного прогнозування, програмуванню заходів для досягнення заданих цілей, зокрема, як заходів з вдосконалення системи управління і механізмів фінансування науково-технічної та інноваційної діяльності, так і організації систематичного моніторингу і оцінки результативності здійснених заходів політики.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства можна однозначно констатувати, що роль стратегічного планування у сфері науки переоцінити неможливо. Стратегічне планування забезпечує комплексний підхід до вирішення актуальних наукових завдань на основі охвату 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 напрямах наукової діяльності, раціонально розподілити наявні сили та засоби, уникнути різноманітних дисбалансів, непотрібних кроків, марних витрат. Зрештою, саме від стратегічного планування залежить гнучкість державних рішень у сфері науки, їх толерантність до кризових явищ та адекватність викликам часу.

Важливим чинником досягнення високого рівня наукового розвитку України є формування ефективного механізму стратегічного планування у сфері науки. Зокрема, в Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України наголошувалося на необхідності вдосконалення системи формування державних пріоритетів у сфері науки та технологій на основі принципу їх відповідності головним проблемам і перспективам розвитку суспільства [8]. Згідно із цими пріоритетами розподілялися ресурси держави, насамперед, на фундаментальні дослідження вітчизняних наукових колективів, що мали світове визнання, найважливіші наукові й науково-технічні програми.

Відмежувавшись від загального позитивного бачення стратегічного планування у сфері науки в Україні, відзначимо, що брак досвіду стратегічного планування та невизначеність його методологічних засад вкрай негативно позначаються на якості державних доктрин, концепцій, програм.

Будучи властивими державному плануванню взагалі, окреслені вади проявляються на всіх його напрямах. Не стало винятком і стратегічне планування у сфері науки. Підготовку, прийняття та реалізацію цільових програм і концепцій з питань науки супроводжує велика кількість проблем, які суттєво послаблюють ефект їх корисної дії.

Ось уже протягом двох десятиліть стратегічні документи з питань науки розробляються без чітко визначеної системи. Прийняті концепції рідко знаходять продовження в цільових програмах, натомість, останні не мають єдиної концептуальної основи. Як наслідок, планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є стихійним і неузгодженим.

Серйозним недоліком стратегічного планування в сфері науки є його дискретний характер. Відповідно до чинного законодавства, розробка державних цільових програм та їх концепцій здійснюється за ініціативою публічної влади по мірі актуалізації тих або інших проблем суспільної життєдіяльності [9]. На практиці це означає, що цільові програми (концепції) приймаються не із заздалегідь обумовленою періодичністю, а залежно від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, як-то: існування певної проблеми, наявність політичної волі до її вирішення, слушність соціально-політичної ситуації. Оскільки ж потрібна комбінація «супутніх» чинників має місце далеко не завжди, а шестерні бюрократичного механізму обертаються дуже повільно, – процес переходу від одного плану до іншого (наступного) може тягнутись роками. Тим часом, невирішені проблеми продовжують загострюватись і набувати все більших масштабів.

Системні вади стратегічного планування в сфері науки зумовлюють ірреальність галузевих планів. За браком механізму адаптації до постійних соціально-економічних змін, останні майже ніколи не коригуються, залишаючись у первісному вигляді аж до сплину своєї дії. З одного боку, це ускладнює реалізацію планових заходів, оскільки з часом реальний сценарій їх здійснення починає кардинально різнитись від того, на який вони були розраховані, а з іншого – призводить до суттєвих матеріальних (ресурсних) втрат. У ході виконання плану може з'ясуватися недоцільність певного заходу, з'явитися менш затратна альтернатива тощо. Але будучи жорстко запрограмованим, цей захід все одно продовжує виконуватись, усупереч принципам економії та раціоналізму.

Перелік недоліків стратегічного планування у сфері здійснення державної наукової діяльності в Україні можна було б продовжувати й далі. Проте з огляду на невичерпність фактичного матеріалу (в існуючому механізмі формування галузевих планів дуже складно віднайти бодай одну надійну ланку), обмежимося сказаним. Зауважимо лише, що більшість наявних проблем обумовлена дисфункцією всієї системи державного планування, тож і вирішувати їх потрібно на загальному (міжгалузевому та міжрегіональному) рівні. Але про це – трохи пізніше. Наразі перейдемо до розгляду програмно-цільового аспекту державної політики у сфері науки в Україні.

Державне цільове програмування – це алгоритм 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.

В Україні основною формою програмно-цільового управління науковою

діяльністю залишаються державні цільові програми, спрямовані на реалізацію наукових проектів у пріоритетних для країни галузях наукового знання.

Слід зауважити, що при розробці цільових програм до них нерідко включають заходи, які цілком можна реалізувати в рамках галузевого управління, але включення заходу до програм, на думку розробників, є додатковим аргументом на користь необхідності бюджетного фінансування заходу при формуванні бюджетних запитів та проектів держбюджету.

Систематичне недофінансування держпрограм свідчить про те, що реальна можливість їх ресурсного забезпечення не завжди враховується.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про державні цільові програми» програми за спрямованістю поділяються на економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні тощо.

За останні роки прийнято чимало державних цільових програм, які стосуються розвитку наукової сфери. Наприклад, у межах бюджетних програм на 2011 виконувалось 110 цільових програм, з них 13 програм мали відношення до сфери науки. Серед них: Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008–2012 рр. (затверджена Законом України від від 30 вересня 2008 р.); Державна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2002–2010 рр. (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р.); Державна науково-технічна програма «Образний комп'ютер» (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р.); Державна науково-технічна програма розвитку топографо-геодизичної діяльності та національного картографування на 2003–2010 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р.); Державна цільова програма реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2011 року (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2007 р.); Державна програма прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2007 р.); Державна цільова науково-технічна програма «Розроблення і освоєння мікроелектронних технологій, організація серійного випуску приладів і систем на їх основі» на 2008–2011 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р.); Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008–2012 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р.); Державна цільова науково-технічна програма розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008–2012 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р.); Державна цільова науково-технічна програма створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами (зв'язок, навігація, спостереження) (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р.); Державна цільова науково-технічна програма «Створення хіміко-металургійної галузі виробництва чистого кремнію протягом 2009–2012 рр.» (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р.); Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грід-технологій на 2009–2013 рр. (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р.); Державна цільова науково-технічна програма «Нанотехнології та наноматеріали» на 2010–2014 рр. (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2009 р.).

Більшість державних цільових програм розраховані на 3–4 роки, з орієнтовним обсягом фінансування – це означає, що конкретні обсяги фінансування мають визначатися в державних бюджетах на відповідний рік. Реальне фінансування часто ви-

являється меншим за орієнтовне, а інколи уже прийнята Урядом державна цільова програма не потрапляє до державного бюджету та її виконання має чекати наступного року.

Отже, попри велику потенційну ефективність державних цільових програм як інструменту державної наукової політики, брак узаконених єдиних правил формування і затвердження державних цільових програм, що прослідковується у змісті та правовому статусі існуючих програм, які стосуються сфери науки, підриває їхню ефективність, дієвість і значення.

На наш погляд, державні цільові програми до 2015 р. і подальші роки формуватимуться тільки для вирішення нагальних науково-технічних, виробничих, економічних і соціальних проблем, що виявляються в ході розробки довгострокового і середньострокового державних прогнозів соціально-економічного розвитку України, що дозволить найтіснішим чином пов'язати державні цільові програми з рішенням ключових завдань соціально-економічного розвитку.

Висновки. З урахуванням викладеного приходимо до висновку, що правові засади основних форм (прогнозування, планування та програмування) державного регулювання науки в Україні є на сьогодні декларативними, оскільки немає відповідних їх практичних механізмів і відповідних жорстких заходів контролю за їх дотриманням і виконанням. Тому доцільно внести зміни до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», в якому визначити серед форм державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності прогнозування, стратегічне планування та цільове програмування.

Список літератури:

1. *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.
2. *Згуровський М.З.* Стратегія технологічного передбачення в інноваційній діяльності / М.З. Згуровський, Н.Д. Панкратова // Науково-технічна інформація. – 2006. – № 2 (28). – С. 3–10.
3. *Попович О.С.* Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / О.С. Попович. – К. : Фенікс, 2005. – 226 с.
4. *Про державне* прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – С. 195.
5. *Про наукову* і науково-технічну діяльність : Закон України 13 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
6. *Про пріоритетні* напрями розвитку науки і техніки : Закон України від 11липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.
7. *Про пріоритетні* напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 8 вересня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – Ст. 2841.
8. *Про схвалення* Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 28. – Ст. 1120.
9. *Про державні* цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 956.
10. *Філософський енциклопедичний* словник. Бібліотека Фонду фундаментальних досліджень. – К. : Абрис, 2002. – 736 с.

11. *Янч Эрих*. Прогнозирование научно-технического прогресса / Эрих Янч. – М. : Прогресс, 1974. – 264 с.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена определению и усовершенствованию основных форм государственного регулирования науки в Украине на современном этапе развития украинского общества.

SUMMARY

The article is devoted determination and improvement of basic forms of government control science of Ukrain at the modern stage of development of Ukrainian society.

Рекомендовано кафедрою української філології та соціальних наук

Подано 19.04.2013.