

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

Визначаються та пропонуються шляхи удосконалення правових основ цілепокладання державної політики у сфері науки в Україні на сучасному етапі розвитку українського суспільства

Ключові слова: державна політика, прогнозування, стратегічне планування.

Определяются и предлагаются способы усовершенствования правовых основ целевозложения государственной политики в сфере науки в Украине на современном этапе развития украинского общества

Ключевые слова: государственная политика, прогнозирование, стратегическое планирование.

The article is devoted determination and improvement of legal frameworks of cilepokladannya of government politics in the science sphere of Ukrain at the modern stage of development of Ukrainian society

Key words: public policy, prognostication, strategic planning

Цілепокладання – складний процес, який, поряд з постановкою цілей, передбачає побудову результативної моделі їх реалізації¹. Для того, щоб державна політика була успішною (а в суворому сенсі – щоб вона взагалі була), повинен існувати чіткий алгоритм переходу від намічених цілей до практичних результатів, зауважує М. Ф. Симонов і додає: «розробка такого алгоритму включає декілька фаз, серед яких основні: прогнозування, планування та програмування»².

Серед науково-теоретичних розробок державної політики у сфері науки, у тому числі її цілепокладання, 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. Добрава, М. Згуровського, С. Здіорука, Г. Калитича, Д. Каркавіна, К. Коржавіна, В. Кременя, Б. Лебіна, Б. Маліцького, Л. Мінделі, С. Микулинського, Н. Панкратової, О. Поповича, К. Поппера, В. Расудовського, А. Соколова та ін.

Від якості прогнозування, планування та програмування залежать обґрунтованість державної політики, її цілеспрямованість, реальність, ефективність. Водночас навіть дрібні огріхи в ході їх здійснення можуть обернутися серйозними проблемами при вирішенні важливих політичних завдань. Особливо чітко ця закономірність простежується на прикладі державної політики у сфері науки в Україні. Остання вже тривалий час ґрунтується на хибних прогнозах, невірних розрахунках, нездійснених планах, розрізних і неузгоджених програмах.

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 близько 100 методів або елементів методів такого роду досліджень. При цьому він вважає за потрібне дати досить чіткі визначення цих і суміжних понять: прогноз – ймовірнісне тверджен-

ня про майбутнє з відносно високим ступенем достовірності; передбачення – аподиктичне (неймовірніше) твердження про майбутнє, що ґрунтується на абсолютній достовірності; технологічне прогнозування – ймовірнісна оцінка на відносно високому рівні впевненості майбутнього переміщення технологій³.

До певного часу ці терміни вживалися і варіювалися досить вільно. А прогноз науково-технологічного розвитку на двадцятирічний період у СРСР мав офіційну назву «Комплексна програма науково-технічного прогресу і його соціально-економічних наслідків», хоча це, 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 застосовуватися 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, які здебільшого не можна відобразити кількісними характеристиками⁴. Не хочеться заперечувати проти того, що мабуть було б зручніше досягти певного розмежування, термінологічного відокремлення кількісних екстраполяцій у майбутнє лінійних і квазілінійних змін характеристик процесів від якісних оцінок майбутнього, у яких робляться спроби передбачити і немонотонні, явно нелінійні чи навіть вибухоподібні зміни. Проте, як вважає О. С. Попович, визнати пропоновану термінологію оптимальною все ж не можна⁵.

По-перше, вона недостатньо узгоджується із загальноприйнятими значеннями цих слів в українській мові, як у побутовій, так і у науковій. Зокрема, Філософський енциклопедичний словник, підготовлений Інститутом філософії ім. Г.С. Сковороди НАН України, визначає прогнозування як аналіз і наукове передбачення майбутніх станів і тенденцій розвитку соціальних чи природних явищ, обґрунтована інформація про якісні та кількісні характеристики процесів, що передбачаються⁶. Передбачення трактується як припущення про напрям розвитку (явищ, відносин тощо), про можливість певних подій, соціальних, технічних рішень та ін.⁷ Отже, прогнозування, по суті, відрізняється від передбачення лише тим, що воно наукове. Не хотілося 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.

Тракування термінів прогнозування і передбачення в аналогічному ключі відповідає і традиції, що встановилася 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 та соціального розвитку — науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери у майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку⁸.

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

мають бути розроблені фахівцями прогнози наслідків кожного з таких варіантів⁹.

Необхідність прогнозування у сфері здійснення державної наукової політики в Україні зафіксована в трьох законах України: «Про наукову і науково-технічну діяльність» 13 грудня 1991 р.¹⁰, «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р.¹¹, «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08 вересня 2011 р.¹² та розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 роки» від 13 квітня 2007 року № 175-р¹³. 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 прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку¹⁴.

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 і завдань.

Що стосується наукової сфери, то в останні роки з усвідомленням зростаючої ролі науки в конкурентній боротьбі за ринки розвинуті країни стали більше уваги приділяти всім складовим стратегічного планування та управління, як визначенню цілей і пріоритетних напрямів наукового розвитку на основі технологічного прогнозування, програмуванню заходів для досягнення заданих цілей, зокрема, заходів з вдосконалення системи управління і механізмів фінансування науково-технічної та інноваційної діяльності, так і організації систематичного моніторингу й 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 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 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, їхня толерантність до кризових явищ і 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 наголошується на необхідності вдосконалення системи формування державних пріоритетів у сфері науки та технологій на основі принципу їхньої відповідності головним проблемам і перспективам розвитку суспільства¹⁵. Згідно із цими пріоритетами ресурси держави мають розподілятися насамперед на фундамен-

тальні дослідження вітчизняних наукових колективів, що мають 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 напрямках. 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 їхньої 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 у сфері науки є його дискретний характер. Відповідно до чинного законодавства розробка державних цільових програм та їхніх концепцій здійснюється за ініціативою публічної влади по мірі актуалізації тих або інших проблем суспільної життєдіяльності¹⁶ [12]. 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 тягнутися роками. Тим часом невирішені проблеми продовжують загострюватись і набувати все більших масштабів.

Системні вади стратегічного планування у сфері науки зумовлюють ірреальність галузевих планів. За браком механізму адаптації до постійних соціально-економічних змін останні майже ніколи не корегуються, 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 різнитися від того, на який вони були розраховані. З іншого – призводить до суттєвих матеріальних (ресурсних) втрат. У ході виконання плану може з'ясуватись недоцільність певного заходу, з'явитися менш витратна 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 стратегії 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, отже, 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 взаємо-

пов'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 і 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 рік виконувалося 110 цільових програм, з них 13 програм належали до сфери науки. Серед них: Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008-2012 рр. (затверджена Законом України від 30 вересня 2008 р.); Державна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2002–2010 роки (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 422-р); Державна науково-технічна програма «Образний комп'ютер» (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1652); 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. № 37); Державна цільова програма реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2011 року (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2007 р. № 785); Державна програма прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2007 р. № 1118); 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. № 1355); Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008–2012 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1155); 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. № 1395); 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. № 834); Державна цільова науково-технічна програма «Створення хіміко-металургійної галузі виробництва чистого кремнію протягом 2009–2012 років»

(затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 1317-р); Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грид-технологій на 2009-2013 рр. (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року № 331-р); Державна цільова науково-технічна програма «Нанотехнології та наноматеріали» на 2010–2014 рр. (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2009 р. № 1421-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 виявляється меншим за орієнтовне, а інколи вже 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, підтримує їхню ефективність, дієвість і значення.

На нашу думку, 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 та середньострокового державних прогнозів соціально-економічного розвитку України, що дасть змогу найтіснішим чином пов'язати державні цільові програми з рішенням ключових завдань соціально-економічного розвитку.

З урахуванням викладеного приходимо до висновку, що правові основи цілепокладання (прогнозування, планування та програмування) державної політики у сфері науки в Україні є сьогодні декларативними, оскільки немає відповідних їхніх 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 методів державного регулювання та управління у науковій та науково-технічній діяльності прогнозування, стратегічне планування та цільове програмування. З цією метою ст. 36 та 36-1 названого закону викласти у такій редакції:

Стаття 36. Прогнозування у сфері наукової та науково-технічної діяльності

Прогнозування у сфері наукової та науково-технічної діяльності – науково обгрунтована гіпотеза про можливий стан наукової та науково-технічної діяльності в перспективі залежно від характеру прогнозного фону, а також про терміни та способи досягнення намічених цілей.

Прогнози стану наукової та науково-технічної діяльності розробляються на короткостроковий (1-3 роки) та середньостроковий (5 років) періоди.

Відповідальність за розроблення прогнозів стану наукової та науково-технічної діяльності несе центральний орган виконавчої влади у сфері науки.

Прогнози стану наукової та науково-технічної діяльності розробляються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Показники прогнозів стану наукової та науково-технічної діяльності слугують основою для розроблення державних цільових програм з питань БДР.

Стаття 36-1. Планування у сфері наукової та науково-технічної діяль-

ності

Основною формою планування у сфері наукової та науково-технічної діяльності є розробка державних цільових програм, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку науки.

Державні цільові наукові та науково-технічні програми розробляються, затверджуються та реалізуються на підставі закону України «Про державні цільові програми», в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Загальнодержавні цільові наукові та науково-технічні програми розробляються строком на п'ять років. Галузеві та місцеві цільові наукові та науково-технічні програми розробляються на строк від трьох до п'яти років з урахуванням тривалості дії чинних загальнодержавних цільових програм.

Державні цільові наукові та науково-технічні програми є основним засобом реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки шляхом концентрації науково-технічного потенціалу держави для розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем.

Державні цільові наукові та науково-технічні програми з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки формуються центральним органом виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності на основі цільових проектів, відібраних на конкурсних засадах.

1. *Основы социального управления*: Уч. пос. / Гладышев А. Г., Иванов В. Н., Патрушев В. И. и др.; Под ред. В. Н. Иванова. – М.: Высшая школа, 2001. – С. 22. 2. *Симонов М.Ф.* Социальное управление: Уч. пос. для студентов вузов. – СПб.: АКТ, 1998. – С. 171. 3. *Янч Эрих.* Прогнозирование научно-технического прогресса. – М.: Прогресс, 1974. – С. 19. 4. *Згуровський М.З., Панкратова Н.Д.* Стратегія технологічного передбачення в інноваційній діяльності // Науково-технічна інформація. – 2006. – № 2 (28). – С. 4. 5. *Попович О.С.* Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / Під ред. Б.А. Маліцького. – К.: Фенікс, 2005. – С. 131. 6. *Філософський енциклопедичний словник.* Бібліотека Фонду фундаментальних досліджень. – К.: Абрис, 2002. – С. 524. 7. Там само. – С. 475. 8. *Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України:* Закон України від 23.03.00 // ВВР України. – 2000. – № 25. – С. 195. 9. *Попович О.С.* Цит. праця. – С. 132. 10. *Про наукову і науково-технічну діяльність:* Закон України 13.12.91 // ВВР України. – 1992. – № 12. – Ст. 165. 11. *Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки:* Закон України від 11.07.01 // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 253. 12. *Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні:* Закон України від 08.09.11 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – Ст. 2841. 13. *Про схвалення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 роки:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.07 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 28. – Ст. 1120. 14. *Філософський енциклопедичний словник.* 15. *Про схвалення Концепції Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 роки:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.07. 16. *Про державні цільові програми:* Закон України від 18.03.04 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 956.