

РОЗДІЛ І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 001.001.63: 378 (477)

ЦІЛЬОВЕ ПРОГРАМУВАННЯ ЯК ОСНОВНА ФОРМА ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

Мосьондз С.О., д.ю.н., доцент

Університет сучасних знань

Стаття присвячена визначенню та удосконаленню державного цільового програмування як основної форми планування у сфері науки на сучасному етапі розвитку світового співтовариства.

Ключові слова: форма, наука, сфера, цільове програмування, планування, регулювання, державна політика.

Mosondz S.A. ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРЕ НАУКИ В УКРАИНЕ / Университет современных знаний, Украина

Стаття посвящена определению и усовершенствованию государственного целевого программирования как основной формы планирования в сфере науки на современном этапе развития мирового содружества.

Ключевые слова: форма, наука, сфера, целевое программирование, планирование, регулирование, государственная политика.

Mosondz S.O. TARGET PROGRAMMING AS THE MAIN FORM PLANNING IN SCIENCE IN UKRAINE / University of modern knowledges, Ukraine

The article is devoted determination and improvement of the state target programming as a basic form of planning in the field of science on the modern stage of development of world concord.

At the present stage of development of Ukrainian society there is the lack of conceptual understanding of the meaning of public policy research, the mechanisms of its formation and implementation. Its goals, objectives, principles and priorities are not clarified either, and effective standards are not established. Because of the absence of clear strategic guidelines state activities in science has become unsystematic, uncoordinated and fragmented. Development programs are based on dubious hypotheses and inaccurate calculations, are pursuing contradictory unreasonable goals, and are breaking the determinants of science from the point of subjective evaluation.

The validity of state regulation, its focus, the reality and the effectiveness of the realization of state scientific policy of Ukraine depend on the quality of target programming in science.

Despite the great potential effectiveness of national target programs as a tool for public policy research, the lack of nomothetic united rules of formulation and approval of national target programs, which is evident in the content and legal status of existing programs relating to the areas of science, blasts their efficiency, effectiveness and value.

In our view, in 2015 and following years the state target programs will be formed only for urgent scientific, technical, industrial, economic and social problems that are found during the development of long-term and medium-term government forecasts of socio-economic development of Ukraine, which will closely bind the state target program with solution of key tasks of socio-economic development.

Considering the above mentioned, we conclude that the legal basis for target programming in science in Ukraine is today declarative, because there is no corresponding practical mechanism and appropriate strict measures of control over its implementation and enforcement. It is therefore advisable to amend the Law of Ukraine "On scientific and technical activity" in which the basic form of planning in the field of scientific and technical activity is to determine the development of national target programs aimed at solving the most important problems of science.

Key words: form, science, scope, targeted programming, planning, regulation, public policy.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства констатується факт відсутності концептуального уявлення про зміст державної наукової політики, про механізми її формування та реалізації. Не з'ясовані її цілі, завдання, принципи та пріоритети, не встановлені

критерії ефективності. За браком чітких стратегічних орієнтирів, державна діяльність у сфері науки набула безсистемного, неузгодженого та фрагментарного характеру. Програми розвитку науки ґрунтуються на сумнівних гіпотезах і недостовірних розрахунках, переслідують суперечливі необґрунтовані цілі, виходять з суб'єктивної оцінки детермінант науки.

Серед науково-теоретичних розробок розвитку науки, у тому числі її цільового програмування, 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 ж цільового програмування у сфері науки залежать обґрунтованість державного регулювання, його цілеспрямованість, реальність, ефективність здійснення державної наукової політики України.

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.

Узагальнюючи світовий досвід застосування програмно-цільового методу в практиці державного регулювання наукового й інноваційного розвитку в розвинутих країнах, можна виділити сім основних підходів:

- розроблення програм зі 100-відсотковим державним фінансуванням;
- реалізація програм, що припускають використання як державних, так і частково коштів інвесторів;
- створення вигідних економіко-правових умов для розвитку приватного сектору у визначених урядом напрямках;
- стимулювання конкуренції для інтенсивного розвитку пріоритетних галузей;
- сприяння взаємовигідному співробітництву між різними суб'єктами приватного і державного секторів;
- застосування інструментів державної фіскальної політики (пільгове оподаткування, субсидії тощо);
- формування інноваційної інфраструктури (створення інкубаторів, технологічних парків і центрів трансферу технологій) [1, 13].

Зазвичай, уряди зарубіжних країн використовують одразу декілька схем програмно-цільового регулювання наукового розвитку. Різними є лише обсяги державних коштів, які виділяються на ту або іншу форму підтримки, а також рівень участі держави у формуванні і реалізації цільових програм.

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.

Державні цільові програми розробляються за сукупності таких умов, як:

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики;
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
- наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми [2].

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 статтею 3 Закону України «Про державні цільові програми», програми, за спрямованістю, поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні тощо. При цьому ми підтримуємо думку І.Г. Груби, який вважає за можливе державні цільові програми розподілити на три групи.

Перша група державних цільових програм направлена на створення надійної випереджаючої стратегічної основи прикладних досліджень, дослідно-конструкторських розробок, експериментальних моделей, а також резервного масиву новітніх технологій і щільних зразків інноваційної продукції вищого ступеня готовності.

Друга група державних цільових програм пов'язана із забезпеченням впровадження наукових розробок нового покоління, переходом до інноваційного типу відтворення, подоланням негативних тенденцій у розвитку інноваційної діяльності, оновленням виробничого потенціалу і досягненням на цій основі вищих темпів економічного зростання, необхідних для вирішення актуальних економічних завдань.

До третьої групи входять державні цільові програми, що використовують традиційні технології, які високо зарекомендували себе з погляду надійності та забезпечують ефективність виробництва. У рамках середньострокової програми соціально-економічного розвитку України, повинні бути вжиті заходи, направлені на підвищення ефективності реалізації державних цільових програм, забезпечення комплексності вирішення програмних завдань, тіснішого зв'язку науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт і інвестиційних проектів, скорочення кількості програм [3, 60].

Далі потрібно зазначити, що практично всі державні цільові програми, які діють в науковій сфері, затверджені відповідно до Закону України «Про державні цільові програми». Можна вказати чотири головних причини для використання цільового програмування як інструменту державної політики.

Перша: цільове програмування надає більшої цілеспрямованості роботі урядових структур, уможливує конкретну оцінку її дієвості.

Друга: за умов однорічного бюджетного циклу лише цільові програми, розраховані на кілька років, можуть слугувати засобами планування та здійснення завдань, розрахованих на триваліші терміни.

Третя: загальнодержавні цільові програми мають можливість об'єднувати національні, регіональні, місцеві, навіть недержавні ресурси, що важко забезпечити в рамках поточної бюджетної діяльності.

Четверта: конкретна цільова програма може виявитися незамінним інструментом, якщо уряд і суспільство стикаються зі складною, масштабною проблемою, яка вимагає значно більших зусиль і ресурсів, аніж це зазвичай виділяється для цієї галузі чи сфери діяльності [4, 23].

За останні роки прийнято чимало державних цільових програм, які стосуються розвитку наукової сфери. Наприклад, у межах бюджетних програм на 2012 рік виконувалося 110 цільових програм, з них 13 програм мали відношення до сфери науки. Серед них:

- Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008-2012 роки (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-геодезичної діяльності та національного картографування на 2003-2010 роки (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 роки (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 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1355);
- Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2012 роки (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 роки (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 роки (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року № 331-р);
- Державна цільова науково-технічна програма «Нанотехнології та наноматеріали» на 2010-2014 роки (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2009 р. № 1421-р).

Більшість наукових цільових програм розраховані на 3-4 роки, з орієнтовним обсягом фінансування – це означає, що конкретні обсяги фінансування мають визначитися в державних бюджетах на відповідний рік. Реальне фінансування часто виявляється меншим за орієнтовне, а інколи уже прийнята Урядом державна цільова програма не потрапляє до державного бюджету та її виконання має чекати наступного року.

У цільові програми доцільно включати не лише цифри з отримання «матеріального» результату, а й заходи з його комерціалізації, захвату та утримання відповідних «ніш» на світових ринках [5, 263].

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, підбиває їхню ефективність, дієвість і значення.

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

З урахуванням викладеного доходимо висновку, що правові основи цільового програмування у сфері науки в Україні є на сьогодні декларативними, оскільки немає відповідного його практичного механізму і відповідних жорстких заходів контролю за його дотриманням і виконанням. Тому доцільно внести зміни до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», у якому основною формою планування у сфері наукової та науково-технічної діяльності визначити розробку державних цільових програм, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку науки. При цьому, на рівні постанови Кабінету Міністрів України, затвердити Порядок оцінки ефективності наукових цільових програм, яким би визначалися: правила оцінювання проміжних та підсумкових результатів наукових цільових програм, їх окремих заходів; система вимірних програмних індикаторів (показників); методика відповідних розрахунків; правові наслідки оцінки ефективності наукових цільових програм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куранда Т.К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком / Т.К. Куранда, Н.І. Вавіліна // Науково-технічна інформація. – 2011. – № 2 (48). – С. 12-17.
2. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.04 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 956.
3. Груба Г.І. Оптимальні стратегії реалізації інвестиційно-інноваційної політики / Г.І. Груба // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2008. – № 2. – С. 59-65.
4. Гриценко О.А. Державні цільові програми у галузі культури [Електронний ресурс] / О.А. Гриценко, В.В. Солодовник // Експериментальна веб-сторінка науковців українського центру культурних досліджень. – Режим доступу : http://culturalstudies.in.ua/zv_2005_3_14.php
5. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф ; пер. с англ. яз. – М. : Экономика, 1989. – 579 с.

УДК 34.001: 008

FORMATION OF INDIVIDUAL LEGAL CULTURE: ASPECTS OF THE THEORY

Gansenko A.A., candidate of law, associate professor

Zaporizhzhya national university

The article analyses the concept of the legal culture of the person. It indicates that the formation of the legal culture of the person is influenced by a row of objective and subjective factors such as the family education, the social personal environment, the nature of the activity, the mass media influence, the communicative experience with the agents of the authorities, the availability of the legal information, the social activities in the sector of the rights and freedoms' protection and other factors. It proves the necessity of creation the moral basis of the legal culture of the society and of the person, in connection with it there is a necessity of consulting philosophy and natural sciences. The article offers a version of the philosophical moral-legal theory of the environmental and inner world structure of the person, that can be a base of the formation of the legal culture of the person. Familiarization with the subject of the theory proposed below, its discussion in educational establishments will contribute to the formation of the legal orientation to keep rights and freedoms of the person followed, inadmissibility of signs of illegal behaviour. Categorical imperative, according to which "each person must be taken as the biggest value, that can't be used as a way of achieving one's own aims", must be formed in the legal conscience of the person. Besides, the conception pointed out gives to such a categorical imperative a scientific basis, confirmed by well-known laws of nature. The proposed theory doesn't agree with religious and moral convictions of representatives of the main world religions and can become one of the efficient instruments of the legal education.

Key words: the legal culture, the ideological basis, the legal education, rights of the person, legal values, the formation of orientation, conception, theory.