



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Гаман М.В.,
перший заступник керуючого справами
Верховної Ради України, кандидат
економічних наук*

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РИНКОВИХ УМОВАХ

В статті досліджується проблема підвищення ролі науки в розвитку української економіки та вплив діючого механізму фінансування наукових досліджень на цей процес. Показано, що головною причиною витоку наукових кадрів і стагнації науки є не так недостатнє її фінансування, як недосконалий порядок розподілу бюджетних коштів, виділених на наукові потреби. Запропоновано здійснити зміни в цьому механізмі, зокрема запровадити контрактний метод оплати праці науковців і конкурсний порядок фінансування наукових установ і колективів.

Проблеми вдосконалення організації наукових досліджень в Україні не залишаються поза увагою громадськості. Їм присвячені публікації відомих вчених і державних діячів - К. Ситника, В. Семиноженка, І. Юхновського і багатьох інших. Більшість дослідників вбачають головну причину стагнації фундаментальної науки в Україні в недостатньому фінансуванні. Лише окремі фахівці, зокрема Р. Черніга, звертають увагу на необхідність вдосконалення механізмів витрачання виділених на науку коштів, слушно підкреслюючи, що при нинішніх неефективних методах ніяке можливе збільшення асигнувань не поліпшить справу з наукою в Україні.¹

Історичний етап, в межах якого відбувається становлення України як незалежної держави, є перехідним не лише для нашої держави, а й для всього світу. Мова йде про фундаментальний перехід від крупного машинного виробництва, яке отримало повний розвиток у другому тисячолітті нашого літочислення, до науково-інформаційної стадії, яка розгортається на початку третього. Звісно, це не означає згортання матеріального виробництва як передумови задоволення людських потреб. Люди не переходять на споживання віртуальних продуктів, меблів і одягу - навпаки, матеріальний рівень споживання в цілому підвищується і в межах розвинутого світу навіть вирівнюється.

Зростає провалля між двома світами – розвинутим і відсталим. В тих країнах, де традиційні продуктивні сили не перейшли на принципово нові технологічні засади, економіка втрачає конкурентоздатність. Вони починають відставати у розвитку і можуть назавжди перейти в стан “другорозрядних” без надії на підвищення в статусі. Їх призначенням залишаться постачати елітній частині людства сировину, віддавати кращі інтелекти, бути споживачами низькопробного масового ширпотребу.

Настає час, коли рівень “передового загону” людства стає іншим якісно, його досягнення нездатні сприймати аутсайтери. Просто технічні рішення можна скопіювати і відтворити, як японці свого часу до гвинтика повторювали європейські кораблі та верстати. Але наукові досягнення не можна скопіювати - ними можна лише користуватися, якщо на це буде ласка творців, але відтворити на певному рівні неможливо.



Стан справ з використанням наукових досягнень в Україні набагато гірший, аніж видається. Українські підприємства ще здатні виробляти космічні ракети і найкращі в світі танки, але вся промисловість України нездатна зробити годинника, який коштував би чотири гривні і показував точний час. “Таврія” зовнішністю відстає від “Опеля” чи “Рено” на десяток років, але Запорізький автомобільний завод від конкурентів – на століття. “Поштова скринька” СРСР №1, яка свого часу виробляла мрію меломана – магнітофон “Юпітер” – нездатна конкурувати з електронним виробом, який збирають вчорашні “червоні кхмери” у бамбукових наметах під покрівлю з пальмового листа.

Світова еліта вже майже недосяжна. “Майже” – бо Україна ще має “потенційний потенціал”, перш за все - високий рівень фундаментальної освіти населення та інтелектуальної еліту, здатну не просто збирати за допомогою викрутки електронні мікросхеми, але при наявності масового споживчого попиту, інвестицій та належного обладнання створювати такі мікросхеми. Освіта – може, єдина сфера, окрім торгівлі, яка суттєво розширилася за роки незалежності. Осіб з вищою освітою стало на півтора мільйони більше, ніж в останні роки Радянської влади. Щоправда, ми не випередили весь світ - нові індустріальні країни Південна Корея, Сінгапур, Тайвань та інші ставлять перед собою завдання охопити вищою освітою переважну кількість громадян.² Ми ще можемо здійснити той “фазовий перехід”³, без якого нарощування кількісних показників стає безглуздом.

Для швидкого розвитку необхідні кошти, матеріальні ресурси та внутрішній попит. Інвестиції та обладнання є в необмеженій кількості на світовому ринку. Масштабного попиту поки нема з вини невдалої монетаристської політики держави, яка зумовлює жебрацький рівень задоволення матеріальних потреб абсолютної більшості населення. Ще кілька років залишається можливість простою зміною парадигми внутрішньої економічної політики підвищити купівельну спроможність населення і водночас створити несприятливі умови для імпорту будь-яких товарів і виробів. Можна очікувати, що в країну надійдуть інвестиції (до речі, з власних коштів, до часу вивезених в офшорні зони) і розпочнеться масове складальне виробництво зарубіжних зразків, в котрих лише найбільш відповідальний мікрочіп буде зарубіжного виробництва. Це ще не буде переходом у світову еліту, але нас буде викреслено з числа призначених на розсіяння і асиміляцію.

Для входження в цю еліту необхідно перебудовувати систему відносин науки та виробництва, перетворювати їх роздільне існування на симбіоз, в якому органічно сплетені фундаментальні дослідження, дослідно-конструкторські розробки, виготовлення експериментальних зразків та їх масове виробництво. Всі ці стадії мають співіснувати не послідовно в часі, а паралельно, згідно з суворим мережевим графіком.

Вища державна влада в Україні розуміє значущість вказаної проблеми. “Сучасний міжнародний досвід переконливо свідчить, що країна, яка програє “інноваційні змагання”, залишається серед аутсайдерів. Аби не опинитися серед них, ми просто зобов’язані якомога ефективніше використати свій науковий потенціал”, - наголосив Президент України Л.Д. Кучма, виступаючи на церемонії вручення відзнак лауреатам Державної премії України в галузі науки і техніки 2002 року та щорічних премій Президента України молодим вченим НАН України.⁴

Перша з проблем, яка постає для України у щасливому випадку переходу до цього варіанту – це вибір напрямку концентрації зусиль. Науково-технологічна база сучасного виробництва вимагає настільки значних витрат, що навіть наймогутніші держави масштабів США чи Японії неспроможні одночасно нести фінансовий тягар утримання всіх наукових напрямків.

Складність цього вибору полягає в тому, що обирати треба не з міркувань чисто економічних, де сьогодні можна отримати найвищі прибутки, а скоріш технологічних – де ми



можемо виграти чи хоч би втриматися в конкуренції. Україна не може собі дозволити навіть розкіш одночасної підтримки деякого спектру науково-технологічних напрямків, щоб залишити право вибору самій боротьбі. У кожному, навіть незначному науковому питанні на зразок розробки нової фарби, не говорячи вже про лікарський препарат, не можна вкладати для початку невеликі кошти – результату не буде ніякого. Наука нині коштує надзвичайно дорого.

Вибір не можуть здійснити політики, бо їх компетентність взагалі лежить в інших площинах. Але саме на державному рівні мають прийматися рішення, оскільки мова йде про ресурси, доступні за обсягами лише в загальнодержавному масштабі.

Боротьба за використання обмежених суспільних ресурсів для підтримки досліджень має відбуватися між фахівцями різних галузей і напрямків, бо лише вони насправді компетентні – щоправда, кожен у своєму питанні. Але кожен з них буде захищати свій власний напрямок і використовувати для цього аргументи, які фахівцями іншої спрямованості не можуть бути ні відкинута, ні підтвержені. При виборі пріоритетних напрямків розвитку наукових досліджень не можна покладатися на висновки зарубіжних радників – невмолимими закони конкуренції не дають гарантії, що ці поради не зашкодять національним інтересам.

Отже, визначення конкретного шляху спрямування коштів на фінансування наукових досліджень залишатиметься найбільш складним завданням, яке не можна визначити наперед. Напевне, будуть допущені помилки, слід бути готовим до втрат у випадку невірної орієнтації, але звести їх до нуля неможливо. Скоріш за все, оптимальний варіант визначиться поступово, під впливом навіть випадкових обставин – іноді країна в цілому захоплює лідерство в певному науковому питанні завдяки наявності єдиного талановитого дослідника.

Далі, за будь-якого вибору, залишиться проблема визначення можливих обсягів коштів, матеріальних та людських ресурсів, які держава здатна витратити для вирішення наукових проблем. Складність полягає у неможливості встановлення будь-яких дійсно обґрунтованих нормативів і застосування аналогій – кожне наукове дослідження є унікальним, потребує особливого, нерідко одноразового матеріального забезпечення, і необхідні видатки найчастіше не мають нічого спільного з економічною ефективністю від впровадження результатів. В історії науки немало випадків, коли найважливіші відкриття, що в подальшому приносили багатомільярдні прибутки, були отримані випадково і без додаткових витрат. Не менше прикладів протилежних – багатомільярдні витрати своїми результатами не компенсували навіть утримання прибиральниць, залучених для наведення порядку після невдалих експериментів.

В Україні законодавчо закріплено виділення певної частки національного продукту на потреби наукових досліджень. В Законі України “Про наукову та науково-технічну діяльність” встановлено, що кожного року в Державному бюджеті мають бути передбачені видатки на наукові дослідження обсягом не менше 1,7% ВВП. Відразу можна зробити висновок, що ні урядом, ні законодавчою владою не виконується це законодавче положення. У 2002 р. на наукові дослідження Законом про бюджет було заплановано виділити 0,36% ВВП. У 2003 р. на дослідження і розробки пропонується виділити ще меншу частку. Втішатися можна лише тим, що за останні роки справи дещо поліпшилися – так, у 1999 році на потреби науки з бюджету було спрямовано лише 0,22% ВВП.

Закон України “Про освіту” вимагає, щоб бюджетні асигнування на освіту склали не менше 10% національного доходу. У державному бюджеті на 2002 рік на освіту було виділено 2,5 млрд. грн., або 1,2% ВВП. Навіть приблизно не дотримано законодавчої вимоги і в бюджетному законі на 2003 рік – передбачено в п’ять разів менше, ніж вимагає рамковий закон.

Продовження подібного стану, з огляду на небезпеку катастрофічного відставання нашої держави від лідерів світового розвитку, не можна допустити. Необхідно доводити до відома



громадськості і законодавців ті невиправні втрати, які матиме Україна в цілому від такої “економії”. Зважаючи на обмеженість бюджетних коштів, необхідно знаходити шляхи економії в інших, нехай також важливих напрямках, але не у підтриманні наукового потенціалу.

Зрештою, передбачення необхідних обсягів бюджетних видатків знаходиться в компетенції законодавчої влади. Верховна Рада України складається з людей, які здатні до державницького мислення. Їх треба лише наполегливо інформувати про загрозові і негативні наслідки такої економії, і вони при затвердженні Закону про Державний бюджет вже на наступний рік зможуть прийняти виважене рішення.

Надалі справа опиниться в руках виконавчої влади, яка здійснюватиме виконання затвердженого законодавцями бюджету. Саме у витрачання визначених коштів в Україні найменше порядку, допускаються як прості помилки, так і прямі зловживання.

Як приклад відношення до фінансування науки в нашій державі можна навести висновки Рахункової палати України, яка за конституційним статусом постійно контролює ефективність витрачання бюджетних коштів. Так, вона здійснила аудит доцільності, ефективності та повноти використання коштів, передбачених у Держбюджеті 2000-го року на фінансування завдань Національної програми інформатизації. В ньому відзначається: “Визначені ще 1998 року основні завдання та обсяги робіт Програми до минулого року з Держбюджету практично не фінансувалися. У 2000-му на виконання НПП було вперше спрямовано 5 млн. грн., що майже у 15 разів менше від суми, передбаченої Законом України “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998-2000 роки”.⁵

Прикладів недостатнього виділення навіть прямо передбачених Законом про бюджет відповідного року обсягів фінансових ресурсів на потреби науки багато, і це свідчить не про випадковість, а про загальну закономірність – другорядне значення, яке надає виконавча влада держави проблемам розвитку наукової сфери. Слід розуміти, що в умовах хронічного невиконання доходної частини Державного бюджету спроба посилити адміністративну відповідальність чиновників за неповноту виділення передбачених коштів не досягне мети – все одно внаслідок вказаного недовиконання надходжень певні суспільні потреби залишаться незадоволеними. З точки зору законності, недофінансування витрат на забезпечення діяльності міністерського апарату є не меншим порушенням, аніж видатків на продовження космічної програми.

Отже, і у відношенні до конкретних осіб необхідно застосовувати не лише вимогливість щодо дотримання законності, але й засоби переконання. Одним з вагомих аргументів, здатних переконати високопоставлених посадовців і чиновників усіх рівнів у згубності економії на утриманні науковців, є доведення до їх відома тих величезних зусиль, які витрачають дружні нам, але конкуруючі на світовому ринку держави на підтримку, а називаючи справжній стан речей – на підкуп наших українських вчених.

На території України нині діють тисячі зарубіжних структур благодійного спрямування. Найбільш потужні (Міжнародний фонд “Відродження”, Агентство США з міжнародного розвитку, Німецька Консультативна Група з питань економічних реформ при Уряді України, Фонд інституціонального розвитку Світового банку та ін.) провадять постійну роботу з основних проблемних питань, що стоять перед українським суспільством. Головну мету своєї діяльності вони декларують як прискорення трансформаційних процесів в українському суспільстві. Але не можна забувати, що вони одночасно виступають інструментом ідеологічної експансії провідних західних країн для проведення перетворень саме в тих напрямках і на такий кшталт, як це бачиться цим країнам.



Як правило, зарубіжні фонди, фінансовані нерідко з державних бюджетів наймогутніших країн, мають у своєму розпорядженні значні фінансові ресурси. Разові гранти іноземної допомоги, не говорячи вже про заробітну плату у випадку зарахування на постійну роботу, не можуть навіть порівнюватися з тим утриманням, яке може надати навіть найбільш висококваліфікованому фахівцеві українська держава. От і купують за безцінь не просто наших вчених, а сукупний результат діяльності всієї української науки за багато років.

Значна кількість вчених виїжджають для роботи за кордон. За останні 5 років з України емігрувало близько тисячі докторів та кандидатів наук. Зрештою, це можна розглядати як ознаку визнання загально високого рівня інтелектуального потенціалу українського народу – але треба розуміти, що моральна втіха від цього визнання не витримує ніякого порівняння з тим збитком, який несе при цьому держава. В цілому в Україні працює понад 60 тисяч фахівців, що мають наукові звання та ступені, але ж в цій сфері не можна вимірювати збитки та досягнення самими лише кількісними пропорціями.

Сучасний вчений, особливо пов'язаний з дослідженнями в сфері точних природничих наук, за будь-якої природної обдарованості може отримати свої досягнення лише в результаті спільної з колективом багаторічної праці і застосування значних матеріальних і фінансових ресурсів. Водночас, без такого обдарованого учасника (не обов'язково керівника) найбільший колектив може іноді десятками років працювати задарма і не отримує пристойних результатів.

Виїжджаючи за кордон, такий вчений безоплатно і назавжди експортує за межі держави продукт багаторічної праці тисяч кваліфікованих фахівців і, зрештою, акумульовані податкові відрахування мільйонів простих громадян. Ці міркування не можна не брати до уваги, розглядаючи подання кваліфікованих фахівців на предмет виїзду за кордон. Виникає суттєва правова колізія, пов'язана з конституційними свободами громадян. Конституція України, як і в інших цивілізованих державах, не передбачає обмеження свободи пересування внаслідок наявності особливого таланту чи нагромаджених знань. Нобелівський лауреат має таке ж право в будь-який момент виїхати за кордон хоч би на відпочинок, як і мільйони "човників" чи просто туристів.

Зрештою, майже така ж проблема існує у спортивному світі – обдарований спортсмен, навіть коли досягає своїх рекордів завдяки вродженим здібностям і власній наполегливості, в демократичних країнах також користується конституційними свободами. В сфері любительського спорту (щоправда, "любительство" тут вже давно умовне) держави нерідко втрачають такі таланти, але там, де справи пов'язані з грошима, на зразок футболу, конституційні свободи гравців суттєво обмежені. Пересічний обиватель іноді висловлює здивування, коли чує про "продаж" чи навіть "оренду" футболістів між країнами чи просто спортивними клубами, але кваліфіковані юристи не висловлюють занепокоєння, оскільки не вбачають порушення конституційних прав і свобод. Колізія вирішується єдино вірним юридичним шляхом, з дотриманням усіх досягнень демократії – укладенням довгострокових контрактів спортивного клубу з гравцями, в яких фізичні особи добровільно і свідомо приймають на себе обмеження щодо свободи власного пересування і зміни місця роботи.

В нашій державі контрактна форма трудових угод вже набула поширення, і її варто застосовувати саме у співпраці з кваліфікованими вченими. Існуючий порядок, за яким оплата праці наукового працівника державного наукового закладу визначається посадою та науковим ступенем з урахуванням стажу роботи, для справжньої науки є безглуздом. Всі ці чинники свідчать про заслуги в минулому, а в сучасній науці іноді навіть вчорашні знання є вже застарілими. Науковець має отримати винагороду, співставну з його реальним вкладом у вирішення тої наукової проблеми, яку він буде вирішувати, а не з тими результатами, які він мав у минулому.



Тому не має існувати навіть приблизних обмежень в обсягах індивідуальної оплати фахівців, як і прагнення дотримуватися якоїсь абстрактної “справедливості” у співвідношенні між дослідниками нібито однакового рівня. В науці, як і в професійному спорті, кожен досягає індивідуальних результатів і має право на індивідуальну винагороду.

За допомогою такого механізму буде досягнута хоч би потенційна можливість збереження для держави найбільш результативних науковців. Підписуючи контракт з врахуванням індивідуальних можливостей, кожен, хто заслуговує, зможе отримати в Україні таку ж винагороду, яку йому пропонують у зарубіжжі. Звичайно, при обмежених можливостях держави утримати всі потенційні таланти у власній країні не вдасться, але без застосування такого механізму не вдасться втримати жодного, принаймні з тих, хто цього заслуговує.

Контрактний механізм оплати наукової праці може бути застосований навіть в межах існуючої нині в Україні інституціональної структури наукової діяльності, в якій основною ланкою є науково-дослідний інститут. Необхідно лише змінити механізм її фінансування. Ця система майже без змін збереглася з радянських часів. В адміністративно-командній мілітаризованій економіці така статична структура була дієздатною, хоч і надто витратною. Чверть науковців світу працювала в Радянському Союзі, до того ж вони не мали можливості покинути країну. Тому вистачало талантів, які майже на однакових з іншими матеріальних умовах здійснювали інтелектуальне лідерство.

Однак в умовах ринково-демократичного суспільства подібна система не спрацьовує. Бюджетні асигнування на науку розподіляються між інститутами за досягнутим рівнем, а між ученими – за минулими заслугами. Як наслідок, Національна Академія наук України катастрофічно “старіє”⁶, тематика досліджень формується не з огляду на потреби держави, а виходячи з інтересів самих дослідників. Нерідко “... ученим видається лише зарплата, що дозволяє хоча б не померти, але майже не виділяються кошти на продовження наукової праці. Тому в багатьох академічних лабораторіях «наукова праця» зводиться до миття пробірок і змахування пилочки.”⁷

Зрозуміло, що на таких засадах фінансування науки, при нинішніх обмежених можливостях, не можна навіть сподіватися на досягнення справді ефективних наукових результатів, здатних забезпечити науково-технологічний прорив у економіці. В жодній галузі виробництва (крім, може, енергетики чи авіабудування) нема достатньої концентрації фінансових ресурсів, здатної витримати тягар фундаментальних досліджень. Тому ще довгий час єдиним джерелом їх фінансування залишиться бюджет. Скільки б не збільшувалися його обсяги, “пропорційний” метод розподілу коштів гальмуватиме найбільш корисні і перспективні розробки, кращі фахівці відпливатимуть за кордон.

Для раціонального використання наявних ресурсів слід кардинально змінити механізм розподілу бюджетних асигнувань на науку в цілому. Законодавчо, з гласним обговоренням, мають затверджуватися обсяги фінансування актуальних наукових проблем – приміром, суспільству необхідно дослідити фізичні властивості певної речовини чи розробити технологію виробництва синтетичного автомобільного палива з вугілля. Незважаючи на наявність фахових науково-дослідних інститутів з багатими традиціями, в державі оголошується конкурс на виконання цього дослідження. Переможець конкурсу (може, тимчасовий творчий колектив під керівництвом аспіранта, або той же фаховий інститут) отримує бюджетні кошти і здійснить дослідження. Звичайно, це лише орієнтовна схема, яка потребує розробки деталей, але подібний принцип розподілу обмежених ресурсів має поширення в усьому світі, і технічні деталі можна легко запозичити, пристосувавши до наших умов.



За такого механізму загального фінансування легко досягнути справедливості в оплаті праці – кожен дослідник матиме змогу отримати таку винагороду, яка відповідає його реальному вкладу в спільну справу. У випадку відсутності досвіду і наявності сумнівів у можливостях молодого колективу неважко передбачити застосування фінансових гарантій з боку певних інституцій – метод, відомий у практиці діяльності фінансових ринків. Необхідно розгорнути поглиблені дослідження щодо практичних аспектів впровадження подібної системи.

¹ Черніга Р. Одинадцять років застою в НАНУ після проголошеного реформування! // Дзеркало тижня. - № 8 (383) – 2002.

² Журавський В. Вища освіта як чинник державного розвитку // Урядовий кур'єр. – 2003. – 21 лютого.

³ Макаренко І. Криза — плата за неувагу до інновацій // Дзеркало тижня. – № 6 (431) – 2001 р.

⁴ Укрінформ, 17 лютого 2003 р.

⁵ Прес-служба Рахункової палати України, повідомлення для ЗМІ від 21.03.2001. <http://www.ac-rada.gov.ua/>

⁶ Рожан О. Збільшення кількості ларків не компенсує втрату вчених. // Дзеркало тижня. – №38 (311).

⁷ Музей науки імені НАНУ // Дзеркало тижня. – 2001. – № 32 (356).

Ковтун Т.Б.,

*аспірант кафедри регіонального
та муніципального управління*

*Хмельницького інституту регіонального
управління та права*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОБЛАСНИМИ РАДАМИ ТА ОБЛАСНИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Перед Україною постала проблема розбудови такого державного ладу, який дав би можливість використати усі суспільні ресурси для досягнення завдань національного розвитку. Визначена Конституцією України модель організації виконавчої влади не знімає з порядку денного пошук досконалішого варіанту цієї моделі, особливо в областях.

Початковий етап державотворення в Україні завершується. Проте залишилися певні питання, головним з яких є співвідношення принципів державного управління та місцевого самоврядування. Це питання до кінця не вирішено. Суспільство зацікавлене у найшвидшому його розв'язанні. Не останнє місце у цій суперечці займає питання вертикалі влади. Час від часу посилюються позиції прихильників радянської системи, тобто підпорядкування вертикалі Верховній Раді України, що, по суті, є створенням вертикалі рад усіх рівнів. “Сама постановка цього питання є нонсенсом, оскільки ради є колегіальним органом, через що їх вертикаль не буде міцною, наскільки це необхідно для повноцінного державного ладу, який забезпечив би стабільність у суспільстві та проведення соціальних і економічних реформ”.¹ До того ж, Верховна Рада України за Конституцією України є вищим законодавчим органом, а місцеві ради є органами місцевого самоврядування. Їх конституційно-правовий статус абсолютно різний, і, таким чином, їх просто неможливо вибудувати в одну вертикаль.

Одним із ключових питань, яке суттєво впливає на розуміння поняття, суті місцевого самоврядування та його місця в державі, є питання про природу тих функцій та завдань, які покликані здійснювати органи місцевого самоврядування. Іншими словами, йдеться про те,