

УДК 330.341.1

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ*Гармашова О.П.*

В статті розглядаються питання необхідності державного регулювання наукової та інноваційної діяльності в Україні. Аналізується сучасний стан інституційно-управлінських умов інноваційної діяльності. На закінчення робляться пропозиції щодо змін у системі державного регулювання наукової та інноваційної діяльності в Україні.

Ключові слова: *інноваційна діяльність, наукова діяльність, національна інноваційна система, інституційно-управлінські умови, система державного регулювання наукової та інноваційної діяльності.*

Перехід від екстенсивного типу розвитку до якісно нового, ефективного інтенсивного типу розвитку, є домінантним завданням в сучасних умовах розвитку України. При цьому подолання негативних тенденцій економічного розвитку стає можливим тільки шляхом створення відповідних інституційних умов, а саме: адекватного ринкового середовища, інфраструктури, законодавчого та організаційного забезпечення, а також відповідних управлінських структур. Оскільки в сучасних умовах альтернативи інтенсивному економічному зростанню для економіки України не існує, необхідно разом з розробкою інноваційних пріоритетів звернути увагу на поліпшення інститутів, які регулюють інноваційні процеси в країні та мають керувати формуванням ефективної національної інноваційної системи. Тобто існує потреба у інституційно-управлінських змінах, під якими будемо розуміти необхідні зміни в органах управління та регулювання інноваційної системи.

Питанням інноваційного розвитку економіки України зараз присвячено багато наукових праць [1 - 5], проте не все з них системно охоплюють питання ефективного розвитку інноваційної системи країни. Окремі автори фокусуються на теоретичних питаннях інноваційного розвитку країн [1], деякі автори приділяють увагу окремим стадіям інноваційного циклу (наприклад, тільки науково-технічному співробітництву) [5]. Серед найбільш ґрунтовних наукових праць, в яких у тому числі розглядаються питання державного регулювання наукової та інноваційної діяльності, слід відзначити дослідження Л. І. Федулової, Ю. М. Бажала та А. А. Чухно [3; 4].

На сьогодні створено значну теоретичну базу в сфері інновацій. Разом з тим багато аспектів цієї проблеми розроблені недостатньо. Зокрема, недостатньо проаналізовано процес формування інноваційної системи в Україні, основні джерела та напрями її розвитку, залишається дискусійним та таким, що потребує подальшого дослідження оптимальний рівень державного впливу на розвиток інноваційної системи країни тощо. Наприклад, навіть у вказаних вище працях відсутні конкретні висновки та пропозиції щодо необхідних змін у системі державного регулювання наукової та інноваційної діяльності.

Отже метою статті є розробка пропозицій щодо оптимізації системи державного регулювання процесу формування національної інноваційної системи на основі аналізу розвитку органів державного регулювання наукової та інноваційної діяльності.

Значний внесок у з'ясування механізму державного регулювання інноваційної системи було зроблено у макроекономічному напрямі вченими інституційно-еволюційної теорії, а саме К. Фріманом, Р. Нельсоном, С. Ю. Глазєвим, В. І. Маєвським та ін. На їх думку, на першій стадії економічного циклу у період народження нової технологічної хвилі відбувається різке зростання невизначеності результатів базових інновацій у зв'язку з невідповідністю існуючих інституційних умов. Це зумовлює економічну кризу та знижує ефективність економічної системи, але наслідком стає гостра необхідність інституційних перетворень, що потребує державного регулювання.

Корейський вчений Й. Парк вважає, що існує загальний макроекономічний закон розвитку моделей фінансового забезпечення інновацій з точки зору участі держави:

- зародження національних інноваційних систем потребує підвищення ролі держави у здійсненні

наукових досліджень;

- на стадії розвитку створюється баланс між участю держави (або суспільного сектору) у фінансуванні інновацій та приватними інвестиціями (або бізнес-сектором), що підвищує можливості подальшого ефективного розвитку інноваційної системи;
- на третьому етапі, коли національна інноваційна система набуває достатнього розвитку, провідною стає роль бізнес-сектора у фінансуванні інноваційних процесів [6, с. 241-246].

Унаслідок цього приватний сектор грає основну роль в інноваційних процесах у технологічно розвинутих економіках світу, тоді як у країнах, що розвиваються, основна роль у формуванні та функціонуванні інноваційної системи відводиться державі.

Наведені висновки є особливо актуальними для України в сучасних умовах, оскільки внаслідок зниження науково-технічного потенціалу і відсутності ефективно діючої інноваційної системи, роль держави не повинна обмежуватися непрямими методами. В сучасних умовах необхідно здійснювати пряму державну підтримку розвитку інноваційної системи та її елементів.

Останній тезис підтверджується тим, що для України і низки країн СНД характерним є деформований інноваційний процес, оскільки ці країни стикаються з браком не тільки власних коштів, але й коштів державного бюджету на фінансування наукової та інноваційної діяльності. Більше того, високий рівень невизначеності та ризику інноваційних проектів створює труднощі, а іноді робить неможливим залучення кредитних ресурсів. Недофінансування змушує підприємства здійснювати інноваційні проекти частково або на дуже низькому рівні, без належного наукового опрацювання і без маркетингової підтримки. Результатом такої роботи стає невисока продуктивність і низька рентабельність, а іноді і збитковість підприємства. В результаті, досить часто українські інноваційні підприємства, замість впровадження своїх ідей самостійно, передають їх іншим (у багатьох випадках іноземним) підприємствам шляхом продажу ліцензій або патентів. Таку ситуацію М. Е. Сорокін проілюстрував у вигляді «замкнутого кола» інноваційного процесу (рис. 1).



Рис. 1. «Замкнуте коло» інноваційного процесу [7, с. 192]

Отже незаперечною є важливість державного регулювання на етапі створення інноваційної системи на макрорівні та на початкових етапах інноваційного процесу на мікрорівні. Тому питання створення оптимальної системи органів державного регулювання науково-технічною та інноваційною діяльністю є актуальним для України в сучасних умовах.

Регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності є достатньо складним завданням, оскільки багатоаспектним є об'єкт регулювання. За 20 років система державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю неодноразово змінювалась. Так, сучасне *Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України* починаючи з проголошення незалежності країни неодноразово змінювалось.

У 1991 році було створено Комітет з питань науково-технічного прогресу, який мав забезпечувати державну науково-технічну політику в усіх галузях економіки України та був наділений більш

широкими повноваженнями, ніж галузеві міністерства і відомства.

У 1992 році Комітет з питань науково-технічного прогресу було реорганізовано в Державний комітет з питань науки і технологій, а у 1995 році – в Державний комітет з питань науки, техніки і промислової політики. У зв'язку з тим, що статус державного комітету в Україні суттєво нижчий за статус міністерства, а його рішення менш впливові, в 1996 році було прийнято рішення створити Міністерство у справах науки і технологій, яке при сприятливих макроекономічних умовах та виваженої системі пріоритетів могло стати підґрунтям для інноваційного розвитку країни.

Проте у 1998 році воно було реорганізовано у Міністерство освіти і науки України, де функції науково-технічного розвитку країни було покладено на окремі підрозділи. В результаті різко знизилась можливість державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю. 9 грудня 2010 року було створено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, до основних завдань якого відноситься вже не тільки розв'язання проблем наукового-технічного розвитку та забезпечення економіки кваліфікованими кадрами, але і формування політики у сфері соціального розвитку, що на нашу думку, здебільшого є сферою компетенції Міністерства соціальної політики або Міністерства охорони здоров'я України. При збільшенні кількості сфер підпорядкованих Міністерству освіти і науки, молоді та спорту, обсяг завдань у сфері науки не змінився та включає:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної діяльності та інтелектуальної власності;
- забезпечення розвитку науково-технічного потенціалу України;
- визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку у сфері наукової, науково-технічної діяльності та інтелектуальної власності;
- забезпечення інтеграції вітчизняної науки у світову систему із збереженням і захистом національних інтересів та багато ін. [8].

Крім того, з грудня 2010 року на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України перекладено функції Вищої атестаційної комісії, а саме:

- формування та забезпечення функціонування системи атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації;
- участь у формуванні та реалізації державної політики щодо перспектив розвитку кадрового потенціалу країни з урахуванням світового рівня науково-технічного прогресу;
- забезпечення єдності вимог до рівня наукової кваліфікації здобувачів наукових ступенів, вченого звання старшого наукового співробітника;
- керівництво роботою з присудження наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника та ін. [9].

Через Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України координується також діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України та Державної служби інтелектуальної власності України.

Таким чином, з одного боку досліджуване міністерство має вирішувати більшість питань, пов'язаних з науково-технічною діяльністю в країні. З іншого боку, інноваційний процес охоплює не тільки наукові дослідження, але і впровадження наукових розробок у виробництво, але ці питання не входять у сферу компетенцій Міністерства освіти і науки, молоді та спорту. Крім того, нове міністерство є занадто комплексним, тобто на нього покладено значну кількість функцій, які не мають прямого відношення до сфери науки і інновацій.

За період незалежності України істотних змін зазнало Міністерство економіки, яке було створено у травні 1991 року та основні зусилля якого було спрямовано на формування законодавчої бази нового господарського механізму, при цьому сфера інноваційного розвитку не мала пріоритетного значення у той період. У грудні 1999 року Міністерство економіки України було оновлено, а його функції розширено. З серпня 2001 по квітень 2005 року воно мало назву Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. Впродовж цього періоду міністерство виконувало функції по стимулюванню інноваційних процесів в країні переважно в контексті їх відповідності меті інтеграції в європейське співтовариство. 9 грудня 2010 року шляхом реорганізації Міністерства економіки України було створено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке виконує у

тому числі функції з управління інвестиційно-інноваційної політики.

Разом з самим міністерством змінювались його служби та підзвітні комітети. Так, у грудні 2005 року було створено Державне агентство України з інвестицій та інновацій, яке за час свого існування поступово об'єднало ряд елементів інноваційної інфраструктури (Український центр сприяння іноземному інвестуванню, Українську державну інноваційну компанію, Державне підприємство «Національний центр впровадження галузевих інноваційних програм»). Крім того, Державне агентство України з інвестицій та інновацій виконувало ряд важливих функцій у сфері інновацій:

- сприяло залученню інвестицій в економіку України;
- формувало бази даних про інвестиційні та інноваційні програми і проекти;
- готувало пропозиції щодо запровадження спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності;
- здійснювало контроль за організацією виконання державних інвестиційних та інноваційних програм та ін. [10].

У 2010 році Державне агентство України з інвестицій та інновацій було модифіковане у Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, метою якого є створення сприятливого інвестиційного клімату, а функції по стимулюванню інноваційної діяльності окремо вже не виділяються.

Таким чином, проведена наприкінці 2010 року адміністративна реформа змінила систему центральних органів виконавчої влади, у тому числі у сфері науки та інновацій. В результаті на початку 2011 року сформувалась система центральних державних органів регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності наведена на рис. 2.

1. Виконавчо-розпорядчі органи регулювання наукової та інноваційної сфери включають:

- державні органи, повноваження яких визначено в Конституції України (Верховна Рада, Кабінет міністрів та Президент України), здійснюють адміністративно-правове регулювання наукової та інноваційної діяльності за рахунок втілення у життя базових норм Конституції;
- державні органи, повноваження яких визначено в інших нормативно-правових актах, включають: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України та підпорядковані йому служби, Національну академію наук України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

2. Консультативно-дорадчі суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері науки включають: Координаційні ради з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, Міжвідомчу раду з координації фундаментальних досліджень та Експертну раду при НАН України.

Зміни у центральних державних органах регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності включали такі заходи: Вищу атестаційну комісію було підпорядковано новому Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України. З Міністерства економічного розвитку та торгівлі України було знято функції в сфері інновацій. Крім того, було ліквідовано окремі консультативно-дорадчі органи. Проте сучасний стан державного управління науково-технічним та інноваційним розвитком на підставі діяльності виконавчо-розпорядчих та консультативно-дорадчих органів свідчить про неприпустиму неузгодженість їх дій при реалізації науково-технічної та інноваційної політики України та ставить під сумнів можливість досягнення наукових та інноваційних пріоритетів.

По-перше, відсутня системність, тобто цілісний комплекс інститутів державного управління ефективним інноваційним розвитком, що є значною перешкодою створення повноцінної та ефективно діючої інноваційної системи країни, яка відрізнялась би структурною повнотою і здатністю належним чином використовувати науково-технічний потенціал країни.

По-друге, проведена адміністративна реформа охопила тільки центральні органи виконавчої влади. Проте як показав аналіз, в Україні існує значна диференціація науково-технічного та інноваційного розвитку за регіонами. Тому саме проблемам стимулювання та регулювання інноваційного розвитку регіонів потрібно приділяти особливу увагу. Забезпечення координації і узгодженості дій усіх органів влади на державному, регіональному та місцевому рівнях дасть можливість раціонально використовувати ресурси, концентруючи їх на пріоритетних напрямках науково-технічної та інноваційної політики.



Рис. 2. Основні державні органи регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні

Джерело: Складено автором за даними [11; 12].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дає можливість стверджувати, що принципи та структура управління науково-технічним та інноваційним розвитком в Україні потребують формування системи органів державного регулювання, сприятливої для активізації інноваційних факторів забезпечення конкурентоспроможності, а саме:

1. Потребує оптимізації система управління науково-технічним та інноваційним розвитком. Адміністративна реформа 2010 року, яка переслідувала мету оптимізації та зменшення бюрократизації органів державної влади, не створила сприятливих інституційних умов для розвитку сфери науки і інновацій. Так, створене Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України є надмірно комплексним. На нашу думку, необхідно створити Міністерство науки та інноваційного розвитку України,

що більшою мірою буде відповідати пріоритетам соціально-економічного розвитку України. Таке міністерство має координувати дії всіх інших органів влади щодо здійснення науково-технічної та інноваційної політики, а також визначати необхідні для цього фінансові, матеріальні, кадрові, інформаційні та інші ресурси.

2. З метою повноцінного та рівномірного розвитку національної інноваційної системи пропонуємо вдосконалити структуру регіональних та місцевих органів влади в Україні. Для цього на регіональному та місцевому рівнях рекомендується створити спеціалізовані Агентства з питань науково-технічного та інноваційного розвитку, метою яких буде розробка регіональної інноваційної політики, управління та контроль за досягненнями пріоритетів інноваційного розвитку регіону, а також координація наукового та виробничого потенціалів регіону. На мезорівні Агентства з питань науково-технічного та інноваційного розвитку зможуть врахувати місцеву специфіку: оцінити науково-технічний потенціал та ресурси, які потрібні для інноваційного розвитку, визначити попит підприємств на новачі, а також наявний виробничо-технологічний потенціал для їх впровадження та комерціалізації. Це забезпечить кращу керованість інноваційного процесу, підвищить рівень інноваційної активності та остаточно закріпить інноваційний напрямок розвитку на регіональному рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. — К. : Знання України, 2002. — 336 с.
2. Антонюк Л. Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн : теорія та механізм реалізації : [моногр.] / Л. Л. Антонюк. — К. : КНЕУ, 2004. — 275 с.
3. Інноваційний розвиток економіки : модель, система управління, державна політика / [Л. І. Федулова, В. П. Александрова, Ю. М. Бажал та ін.] ; за ред. Л. І. Федулової. — К. : Основа, 2005. — 552 с.
4. Чухно А. А. Твори : у 3 т. Т. 2. Інформаційна постіндустріальна економіка : теорія і практика / А. А. Чухно ; КНУ ім. Тараса Шевченка ; НАН України. — К. : ВІПОЛ, 2006. — 512 с.
5. Поручник А. Інноваційний потенціал України та його реалізація в міжнародному науково-технічному співробітництві / А. Поручник // Міжнародна економічна політика. — 2004. — № 1. — С. 94—121.
6. Park Y. A Taxonomy of National Systems of Innovation : R&D Structure of OECD Economies / Y. Park // Science and Public Policy. — 1999. — № 26 (August). — P. 241—239.
7. Сорокин М. Э. Инновационный бизнес : «замкнутый круг» или жизненный цикл? / М. Э. Сорокин // Наукові праці ДонНТУ. Серія : Економічна. — 2009. — Вип. 37. — №3. — С. 189—193.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» №1757 від 19.12.2006 : офіц. вид. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України від 02.01.2007. — 2006. — № 51. — С. 136, стаття 3410.
9. Указ Президента України «Про Положення про Вищу атестаційну комісію України» № 216/99 від 25.02.1999. : офіц. вид. / Президент України // Офіційний вісник України від 19.03.1999. — 1999. — № 9. — С. 3, код акту 6967/1999.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державне агентство з інвестицій та розвитку» № 356 від 17.05.2010 : офіц. вид. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України від 31.05.2010. — 2010. — № 38. — С. 10, стаття 1280.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.
12. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9.12.2010. офіц. вид. / Президент України // Офіційний вісник Президента України від 09.12.2010. — 2010. — № 32 (спец. вип.). — С. 3, стаття 1026.