

І.Ю. Підоричева, к.е.н.

ЧИННА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Питання підвищення конкурентоспроможності національної економіки на основі генерації, використання та поширення нових знань у різних сферах діяльності суспільства виступають пріоритетами сучасного розвитку. Для вирішення цих масштабних завдань необхідним є створення державою відповідних організаційних, економічних і правових умов, які сприятимуть залученню в господарський обіг результатів наукової та науково-технічної діяльності, комерціалізації технологій і розвитку на їх основі виробництва високотехнологічної продукції. Але поки що такі умови в Україні не сформовано.

Становище країни та її регіонів останнім часом характеризується складною соціально-економічною динамікою та загальною нестабільністю розвитку, що підсилюється впливом світової фінансово-економічної кризи. Наявна ситуація потребує аналізу і переосмислення багатьох фундаментальних і прикладних проблем, до яких належать і проблеми управління інноваційним розвитком як на державному, так і на регіональному рівнях.

На даний час Україна реалізує великомасштабний проект модернізації, який передбачає проведення реформ усіх сфер суспільного життя на основі технологічної та інституціональної модернізації. Управління інноваційним розвитком у таких умовах для

© І.Ю. Підоричева, 2013

Україні є новим, не до кінця дослідженим шаром у теорії та практиці. Загалом опубліковано значну кількість робіт, присвячених інноваційній економіці та питанням управління регіонами¹, у яких поставлено і вирішено завдання, що стосуються різних аспектів управління інноваційним розвитком. Проте ряд найважливіших питань залишається відкритим. Так, наукові розробки у цій сфері недостатньо враховують складну соціально-економічну динаміку останніх років, повільне промислове відновлення економіки, неякісний інституціональний простір, у результаті чого осмислення проблем трансформації, здійснення структурних зрушень в економіці лише нещодавно стали об'єктом дослідження.

Метою статті є аналіз чинної в Україні системи управління інноваційним розвитком на державному та регіональному рівнях, виявлення її характерних рис і проблем та надання пропозицій щодо підвищення результативності державного управління інноваціями в контексті модернізації національної економіки.

Майже всі розвинуті країни світу на даний час роблять акцент на інноваційному розвитку регіонів. Мезорівень економічної системи визнається ними особливо придатним для взаємодії виробників і споживачів знань, посередницьких структур при їх передачі. Натомість в Україні регіональна складова державної інноваційної політики тільки починає формуватися – створюються регіональні органи управління інноваціями та механізми регулювання інноваційної діяльності. Однак поки вони не справляють відчутного впливу на регіональний розвиток.

¹Регіон в условиях роста открытости национальной экономики: моногр. / Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др. / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2010. – 394 с.; Соловйов В.П. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики: моногр. / В.П. Соловйов, Г.І. Кореняко, В.М. Головатюк. – К.: Фенікс, 2008. – 224 с.; Ляшенко В.І. Регулювання розвитку економічних систем: теорія, режими, інститути / В.І. Ляшенко. – Донецьк: ДонНТУ, 2006. – 668 с.; Попович О.С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / О.С. Попович. – К.: Фенікс, 2005. – 246 с.; Кузьменко Л.М. Управление функционированием и развитием экономики региона: моногр. / Л.М. Кузьменко / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2004. – 284 с.

Питання надання більшої автономії регіонам порушувалися протягом тривалого часу, але офіційне визнання потреби в децентралізації української влади та участі зацікавлених сторін у розробці інноваційної політики було задекларовано після підписання у 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування¹ – міжнародного документа, який визначив фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Незважаючи на це, ступінь централізації управління в країні залишається високим, що значною мірою стримує ініціативу місцевих органів влади, які включені до вертикалі державної виконавчої влади, відповідальні перед Кабінетом Міністрів України (КМУ), підзвітні та підконтрольні йому.

Адміністративна реформа, проведена наприкінці 2010 р.², гаслом якої була проголошена оптимізація системи центральних органів влади, ще більше укріпила її вертикаль, призвела до значного впливу досвідчених фахівців, втрати напрацьованих міжвідомчих зв'язків, затримала виконання Програми економічних реформ України на 2010-2014 рр.³ При цьому станом на листопад 2013 р. до Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 внесено 16 змін, серед яких, зокрема, відновлення роботи раніше ліквідованого Міністерства промислової політики України шляхом реорганізації Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном⁴ і розподілення функцій у сфері управління наукою і освітою й у

¹Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (редакція від 16.11.2009 р.).

²Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> (редакція від 28.02.2013 р.).

³Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf. – Назва з екрану.

⁴Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 р. № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012/paran9#n9>.

справах молоді та спорту шляхом утворення Міністерства освіти і науки України та Міністерства молоді та спорту України замість єдиного міністерства з цих питань та Державної служби молоді та спорту України, як це було передбачено попередньою редакцією¹. Такі не до кінця продумані ситуативні реформи знижують надійність системи державного управління України, ускладнюють процес виконання державними установами відповідних повноважень.

До основних законодавчих актів, які формують правову основу інноваційного розвитку України, визначають компетенції органів державного і регіонального управління у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, належать: Конституція України², закони України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»³, «Про Кабінет Міністрів України»⁴, «Про місцеві державні адміністрації»⁵, «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶, «Про інноваційну діяль-

¹Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 28.02.2013 р. № 96/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96/2013/paran2#n2>.

²Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page> (редакція від 06.10.2013 р.).

³Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23.12.1998 р. № 350-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/350-14> (редакція від 17.12.2009 р.).

⁴Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17> (редакція від 02.12.2012 р.).

⁵Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (редакція від 01.01.2013 р.).

⁶Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (редакція від 05.01.2013 р.).

ність»¹, «Про наукову і науково-технічну діяльність»², «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»³, «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»⁴, «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»⁵.

Аналіз законодавчої бази дозволив уявити чинну систему органів управління, які беруть участь у забезпеченні науково-технологічного та інноваційного розвитку України. Її можна розподілити на чотири ієрархічних рівні управління (рис. 1, 2).

Вищий рівень управління представлений Президентом України та Верховною Радою України (ВРУ), у тому числі її парламентськими комітетами.

Президент України є главою держави, гарантом її державного суверенітету і територіальної цілісності (ст. 102 Конституції України). Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. При Президентові України діють координаційні, консультативно-дорадчі та спеціальні органи.

¹Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. № 40-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (редакція від 05.12.2012 р.).

²Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 р. № 1977-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1977-12> (редакція від 05.12.2012 р.).

³Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 р. № 3715-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3715-17> (редакція від 05.12.2012 р.).

⁴Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 р. № 2623-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2623-14> (редакція від 05.12.2012 р.).

⁵Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14.09.2006 р. № 143-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/143-16> (редакція від 05.12.2012 р.).

Рада національної безпеки і оборони України – координаційний орган з питань національної безпеки і оборони України¹.

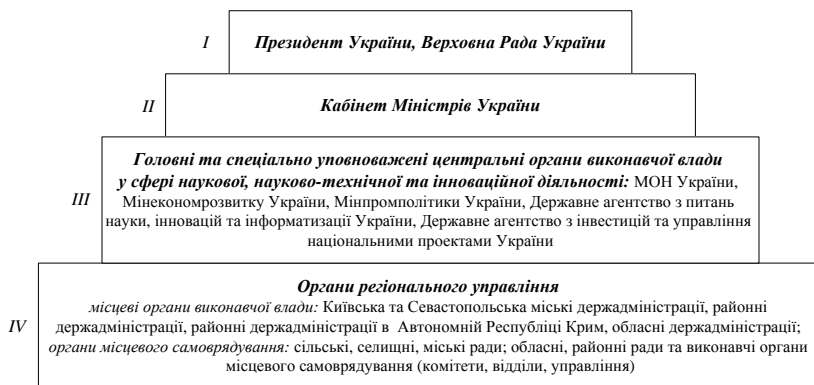


Рис. 1. Ієрархія рівнів системи органів управління інноваційним розвитком в Україні

Рада регіонів – консультативно-дорадчий орган, утворений з метою «забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості»². Відповідно до Указу Президента³ при Раді міністрів АР Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях створено регіональні ради з аналогічних питань.

¹Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.

²Указ Президента України «Про Раду регіонів» від 9.04.2010 р. № 533/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/533/2010> (редакція від 19.06.2013 р.).

³Там само.

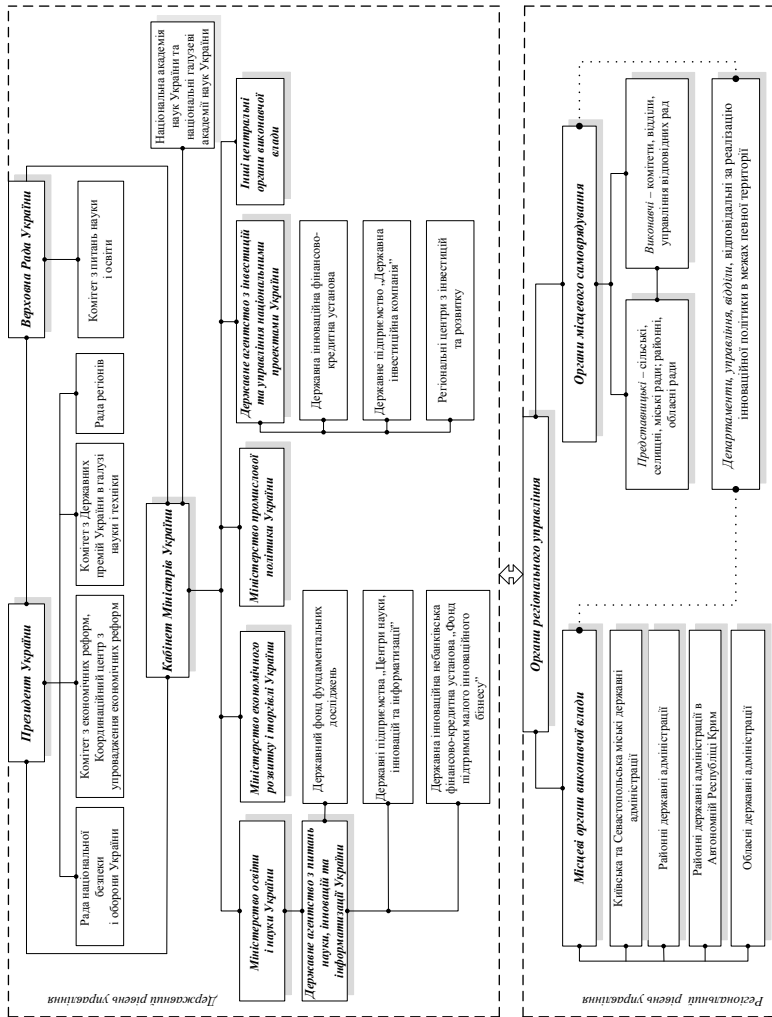


Рис. 2. Система органів управління інноваційним розвитком в Україні (станом на кінець 2013 р.)

Комітет з економічних реформ і Координаційний центр з упровадження економічних реформ – консультативно-дорадчі органи, створені з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансово-економічної кризи, забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення¹.

Згідно з Указом Президента України «Питання Комітету з економічних реформ» при Раді міністрів АР Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях утворено регіональні комітети з економічних реформ як консультативно-дорадчі органи для здійснення моніторингу перебігу економічних реформ у регіонах та підготовки за його результатами відповідних пропозицій. До складу таких комітетів можуть залучатися представники місцевих органів виконавчої влади, депутати відповідних рад, провідні фахівці наукових установ, представники громадських об'єднань.

Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки – спеціальний орган, утворений для попереднього розгляду питань щодо кандидатур на присудження Державних премій України в галузі науки і техніки, щорічних премій Президента України для молодих вчених, призначення стипендій Президента України, Кабінету Міністрів України для молодих вчених².

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України).

Відповідно до законів України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (ст. 25), «Про інноваційну діяльність» (ст. 7) ВРУ здійснює державне регулювання у сфері наукової та науково-

¹Указ Президента України «Питання Комітету з економічних реформ» від 17.03.2010 р. № 355/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/355/2010> (редакція від 16.01.2013); Указ Президента України «Про Координаційний центр з упровадження економічних реформ» від 02.07.2010 р. № 747/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/747/2010> (редакція від 22.12.2010 р.).

²Указ Президента України «Питання Комітету з Державних премій України галузі науки і техніки» від 14.06.2000 р. № 800/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/800/2000> (редакція від 05.04.2013 р.).

технічної діяльності, визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності, основні засади і напрями державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності, затверджує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та загальнодержавні програми науково-технічного розвитку України, створює законодавчу базу для сфери інноваційної діяльності, визначає стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності, здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

До повноважень ВРУ належить затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за його виконанням, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України.

Центральними органами виконавчої влади України, на які покладається завдання із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, є: Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки (МОН) України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі (Мінекономрозвитку) України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації (Держінформнауки) України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами (Держінвестпроект) України та інші міністерства, що здійснюють окремі повноваження в цій сфері в рамках своєї компетенції. Вони охоплюють другий та третій рівні управління.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). Згідно з п. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АР Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. У складі секретаріату КМУ функціонує Департамент забезпечення взаємодії з Верховною Радою України та регіонами.

Відповідно до законів України «Про інноваційну діяльність» (ст. 8), «Про наукову і науково-технічну діяльність» (ст. 27) КМУ: 1) забезпечує проведення науково-технічної політики держави; 2) здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності; 3) подає ВРУ пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки,

стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та затверджує середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності загальнодержавного і галузевого рівнів; 4) забезпечує розроблення і виконання державних цільових науково-технічних програм; 5) здійснює заходи щодо реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; 6) здійснює інші повноваження у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності відповідно до законів.

Національна академія наук України та національні галузеві академії наук України (Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України) за дорученням органів державної влади беруть участь у розробленні засад державної наукової і науково-технічної політики, проведенні наукової експертизи проектів державних рішень і програм. Щороку національні академії наук звітують перед КМУ про результати своєї діяльності та використання коштів, виділених їм з державного бюджету (ст. 15 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики, зокрема у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, є *Міністерство освіти і науки України*¹.

У попередні періоди ці функції частково виконували Державний комітет України з питань науки і технологій (1992-1997 рр.), Державний комітет України з питань науки, техніки та промислової політики (1996-1997 рр.), Міністерство України у справах науки і технологій (1996-1999 рр.), Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності (1999-2000 рр.), Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації (2010 р.), Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (2010-2013 рр.). Багаторазове реформування стосувалося переважно перестановки кадрів, зміни назви або статусу державної установи. Слід відзначити, що такі дії, як правило, не призводять до

¹Указ Президента України «Питання Міністерства освіти і науки України» від 25.04.2013 р. № 240/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15700.html>.

підвищення рівня компетентності керуючого персоналу, оскільки професійний досвід, набутий ним на певній ділянці роботи, не завжди може виявитися придатним для роботи в іншій сфері.

Наразі, виходячи з пп. 3 та 4 Положення про МОН України, Міністерство має бути головним координуючим органом при розробці напрямів державного регулювання інноваційного розвитку країни. Однак фактично реальні можливості впливу Міністерства на інші організації, а також його наявні фінансові ресурси дуже обмежені. Наприклад, через Міністерство у 2011 р. (тоді ще Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України) розподілялося тільки 4,8% загальних видатків на наукові та науково-технічні роботи¹. На частку Міністерства у загальному обсязі фінансування інноваційної діяльності та трансферу технологій серед інших розпорядників бюджетних коштів припадало у 2012 р. лише 15,5%, тоді як на Національну академію аграрних наук – 42,8%, на Міністерство енергетики та вугільної промисловості України – 26,2%².

Консультативно-дорадчим органом Міністерства освіти і науки України є Колегія МОН України, утворена для підготовки рекомендацій щодо виконання Міністерством своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції, для колективного й вільного обговорення найважливіших напрямів його діяльності³.

Кабінет Міністрів України через Міністра освіти і науки України скеровує і координує діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, яке входить до системи органів виконавчої влади й утворене для реалізації держа-

¹Наукова та інноваційна діяльність в Україні [за 2011 рік]: стат. зб. – К.: ДП «Інформаційно-видавничий центр Держстату України», 2012. – 305 с.

²Аналітична довідка. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dknii.gov.ua/?q=node/1192>.

³Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про колегію Міністерства освіти і науки України» від 15.05.2013 р. № 522 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/ua/about-ministry/collegium-of-the-ministry/polozhenya_kolegij-1/.

вної політики, зокрема у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності¹.

До сфери управління Держінформнауки України належать:

Державний фонд фундаментальних досліджень (ДФФД) – державна наукова установа, утворена для підтримки на конкурсній основі фундаментальних наукових досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук, що проводяться науковими установами, вищими навчальними закладами, вченими²;

Державні підприємства «Центр науки, інновацій та інформатизації», перейменовані з центрів науково-технічної і економічної інформації з покладанням на них додаткових функцій з питань наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інформатизації³. Станом на 31.12.2011 р. мережа таких центрів складається з 10 державних підприємств (у містах Київ, Житомир, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Львів, Полтава, Рівне, Хмельницький, Черкаси та Чернігів) та наукової установи (Волинський державний науковий та інформаційний центр)⁴;

Державна інноваційна небанківська фінансово-кредитна установа «Фонд підтримки малого інноваційного бізнесу», утворена наприкінці 2011 р. з метою надання державної підтримки для впровадження вітчизняних високотехнологічних наукових, науково-технічних розробок та винаходів у виробництво відповідно до

¹Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України» від 08.04.2011р. № 437/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437/2011> (редакція від 07.05.2013 р.).

²Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державний фонд фундаментальних досліджень» від 24.12.2001 р. № 1717 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1717-2001-%D0%BF> (редакція від 19.10.2011 р.).

³Наказ Державного комітету з питань науки, інновацій та інформатизації «Про затвердження примірного статуту та перейменування державних підприємств» від 27.09.2010 р. № 31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-primirnogo-statutu-ta-pereimenuvannja-der-doc55896.html>.

⁴Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dknii.gov.ua/?q=node/1192>.

пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, насамперед, для підтримки реалізації інноваційних проектів суб'єктів малого інноваційного бізнесу¹. Однак через відсутність бюджетного фінансування у 2012 р. ця установа не розпочала свою діяльність.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, *державної регіональної політики*, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом (п. 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України)².

Серед основних завдань Мінекономрозвитку України у сфері науки та інновацій є: формування та забезпечення реалізації державної науково-технічної політики у промисловості; формування державної політики у сфері інвестиційної діяльності та управління *національними проектами* – стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України. Зокрема, Міністерство бере участь у: 1) розробленні стратегії та механізму реалізації державної науково-технічної політики; 2) підготовці пропозицій щодо визначення обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності; 3) визначає напрями розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектору економіки; 4) забезпечує в межах своїх повноважень реаліза-

¹Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної інноваційної небанківської фінансово-кредитної установи «Фонд підтримки малого інноваційного бізнесу» від 12.12.2011 р. № 1396 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1396-2011-%D0%BF>.

²Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31.05.2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/page> (редакція від 21.06.2012 р.).

цію державної науково-технічної політики у сфері промисловості; 5) виступає замовником та організовує проведення державної науково-технічної експертизи інноваційних програм, проектів державного значення у сфері промисловості¹.

Міністерство промислової політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, який забезпечує формування та реалізує державну промислову політику. Мінпромполітики відповідно до покладених на нього завдань²:

здійснює в межах своїх повноважень управління у сфері наукової та інноваційної діяльності, відповідає за рівень науково-технічного розвитку сфер промисловості;

формує програми науково-технічного розвитку відповідних сфер промисловості й організовує їх виконання;

визначає напрями розвитку наукового та науково-технічного потенціалу сфер промисловості, спрямовує і контролює діяльність підпорядкованих йому наукових організацій;

готує пропозиції щодо вдосконалення економічного механізму забезпечення науково-технічного розвитку сфер промисловості;

готує та подає в установленому порядку в межах своїх повноважень пропозиції щодо середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності галузевого рівня;

бере участь у:

формуванні державної інноваційної та науково-технічної політики у промисловому секторі економіки;

підготовці пропозицій щодо визначення обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності у сфері промисловості;

¹Там само.

²Указ Президента України «Про Міністерство промислової політики України» від 19.07.2013 р. № 389/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2013> (редакція від 19.07.2013 р.).

формуванні пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні, державних цільових наукових та науково-технічних програм і державного замовлення.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами, діяльність якого спрямовується та координується КМУ, є *Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України*¹.

До сфери управління Держінвестпроект України належать:

Державна інноваційна фінансово-кредитна установа (ДІФКУ) – небанківська фінансово-кредитна установа, утворена з метою здійснення фінансової підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності, а також залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для розвитку реального сектору економіки, підвищення потенціалу з експорту вітчизняної продукції. ДІФКУ є правонаступником майнових прав і обов'язків Державного інноваційного фонду і його територіальних відділень у восьми регіонах України².

Державне підприємство «Державна інвестиційна компанія», утворене з метою провадження інвестиційної діяльності, пов'язаної з відтворенням основних засобів виробництва, капіталізацією активів держави, державною підтримкою інноваційних та інвестиційних проектів державного та міжрегіонального значення³.

¹Указ Президента України «Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України від 12.05.2011 р. № 583/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583/2011> (редакція від 12.12.2011 р.).

²Про Державну інноваційну фінансово-кредитну установу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.difku.gov.ua/?q=node/8>. – Назва з екрану.

³Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного підприємства «Державна інвестиційна компанія»» від 11.08.2010 р. № 735 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/735-2010-%D0%BF> (редакція від 16.08.2011 р.).

Регіональні центри з інвестицій та розвитку (РЦР)¹ є державними бюджетними установами, діяльність яких зосереджується на чотирьох основних напрямках, а саме: 1) надання послуг інвестору за принципом «єдиного вікна»; 2) участь у реалізації складових національних та пріоритетних інвестиційних проєктів регіону; 3) здійснення заходів щодо інформаційно-ресурсного забезпечення інвестиційного розвитку регіону; 4) маркетинг територій². Наразі такі центри створено в усіх 24 областях України, АР Крим та у містах Києві і Севастополі. Координатором мережі центрів є Міжрегіональний центр з інвестицій та розвитку (м. Київ).

Бюджетне забезпечення реалізації державної інноваційної політики та контроль за використанням фінансових ресурсів здійснює Міністерство фінансів України³.

Розробкою і реалізацією науково-технічної та інноваційної політики у відповідних галузях займаються профільні міністерства. Зокрема, Міністерство аграрної політики та продовольства України визначає та затверджує пріоритетні напрями розвитку аграрної науки; забезпечує реалізацію заходів, спрямованих на інноваційно-інвестиційний розвиток галузей агропромислового виробництва; бере участь у формуванні та реалізації інноваційної політики у сільській місцевості; вживає заходи, спрямовані на коорди-

¹Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання утворення регіональних центрів інноваційного розвитку» від 03.05.2007 р. № 255-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255-2007-%D1%80> (редакція від 30.06.2010 р.); Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перейменування регіональних центрів інноваційного розвитку» від 30.06.2010 р. № 1289-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1289-2010-%D1%80>.

²Федюк В. Діяльність регіональних центрів з інвестицій та розвитку у 2012 році [Електронний ресурс] / В.Федюк // Інформаційний вісник мережі регіональних центрів з інвестицій та розвитку. – 2013 (бер.). – С. 6-8. – Режим доступу: http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/visnikberezen_2013_final_0.pdf.

³Указ Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України» від 08.04.2011 р. № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> (редакція від 19.03.2013 р.).

націю інноваційних проєктів¹. Міністерство екології та природних ресурсів України бере участь у проведенні науково-технічної політики у сфері організації, охорони та використання природно-заповідного фонду². Міністерство енергетики та вугільної промисловості України здійснює науково-технічну політику в паливно-енергетичному комплексі³. Міністерство оборони України формує і реалізує державну політику з питань національної безпеки у сфері військової освіти та науки; визначає пріоритетні напрями розвитку наукової і науково-технічної діяльності у воєнній сфері⁴. Зазначені міністерства опосередковано впливають на формування та реалізацію інноваційної політики держави, беручи участь у погодженні нормативно-правових документів та різних заходів щодо науково-технічної та інноваційної сфери. Втім слід зазначити, що прагнення до узгодження рішень між міністерствами і відомствами, які виконують різні функції і для яких забезпечення інноваційного розвитку країни не є ключовим і винятковим, може призвести до ще більшого ускладнення координаційного процесу і виникнення конфлікту інтересів.

Таким чином, повноваження та функції центральних органів виконавчої влади у сфері науки й інновацій однозначно не розподілені, нерідко навіть дублюються. Значна частка повноважень закріплена за Міністерством освіти і науки України, проте частково ці функції надані Мінекономрозвитку України, Мінпромполіти-

¹Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 23.04.2011 р. № 500/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500/2011> (редакція від 19.04.2012 р.).

²Указ Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13.04.2011 р. № 452/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/452/2011> (редакція від 24.04.2013 р.).

³Указ Президента України «Про Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України» від 06.04.2011 р. № 382/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/382/2011>.

⁴Указ Президента України «Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» від 06.04.2011 р. № 406/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/406/2011>.

ки України, Держінформнауки України та Держінвестпроект України. Відповідальність консультативно-дорадчих і координаційних органів влади чітко не простежується, що ускладнює розуміння відмінностей координаційних функцій від консультативних і дорадчих. До того ж представники центральних органів виконавчої влади, які входять до складу таких структур, скоріше зацікавлені в реалізації інтересів своїх міністерств і відомств, ніж у координації спільних рішень.

Останній, *четвертий рівень управління інноваційним розвитком* в Україні представлений місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Місцеві органи виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Органи місцевого самоврядування представляють спільні інтереси населення сіл, селищ, міст, районів і областей.

Функцію управління процесом науково-технічного та інноваційного розвитку певної території виконують відповідні структурні підрозділи місцевих органів влади. Наприклад, у Донецькій області у складі Департаменту інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької обласної державної адміністрації діє управління інноваційної політики, діяльність якого спрямована на «формування інноваційної моделі економіки області, залучення інвестицій для реалізації пріоритетних напрямів економічного і соціального розвитку регіону та підвищення конкурентоспроможності економіки Донецької області»¹. У складі Головного економічного управління Донецької міської ради функціонує відділ інвестиційно-інноваційного розвитку та сприяння підприємству, який бере участь у проведенні інвестиційної та інноваційної політики у місті². У Харківській області у складі Департаменту інноваційного розвитку промисловості і транспортної інфраструктури Харківської обласної державної адміністрації діє управління

¹Звіт про підсумки роботи управління інноваційної політики за 2010 рік. Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=04.01.08&iface=Public&cmd=main&args=>.

² Главное экономическое управление. Официальный сайт городского головы и городского совета г. Донецка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lukyanchenko.dn.ua/public_echo.php?id_public=8632780Bf25aba407f7B52b05B957845.

інноваційного розвитку промисловості, яке об'єднує два відділи: відділ промислової та науково-технічної політики і відділ розвитку базових галузей промисловості¹.

Втім сама організаційна структура управління інноваціями в Україні стримує ініціативу місцевих органів влади і, як наслідок, саморозвиток регіонів. Вона ще значно успадковує риси радянської системи. Її можна віднести до централізованого, традиційно відомчого типу, з жорсткою вертикаллю влади та слабкою координацією міжвідомчих взаємодій. Високий рівень координації характерний для країн, у яких практикуються тісні зв'язки між органами влади різних рівнів, з обов'язковим залученням зацікавлених сторін. В Україні ж зв'язки є безсистемними та неефективними, вони носять переважно декларативний характер та існують лише під час реалізації відповідних завдань.

Неузгодженість роботи міністерств і відомств між собою та з місцевими органами влади, по суті, визначається недосконалістю законодавства, що дає можливість для неоднозначного його застосування. Практика реалізації державних рішень демонструє їх недостатню спадкоємність, системність і послідовність, а державне управління характеризується відсутністю переоцінки раніше прийнятих рішень і реалізованих ініціатив.

Аналіз організації управління інноваційним розвитком на державному і регіональному рівнях, законодавчої та нормативно-правової бази з цих питань дозволив виділити ключові характеристики чинної системи управління інноваційним розвитком в Україні (див. таблицю).

Як наслідок, така ситуація у сфері управління інноваційним розвитком призводить до «розпорошення» та нецільового використання державних коштів, неможливості встановлення відповідальних осіб, а отже, й до відсутності позитивних зрушень у напрямі досягнення поставлених державою стратегічних завдань.

¹Департамент інноваційного розвитку промисловості і транспортної інфраструктури. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/mainmenu/index/id/96>.

*Основні характеристики державного управління
інноваційним розвитком в Україні*

Параметр	Характеристика
Ступінь централізації управління	Високий, що стримує ініціативу місцевих органів влади і саморозвиток регіонів. Місцеві органи виконавчої влади включені до вертикалі державної виконавчої влади, відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому
Реалізація функцій управління	Відомчий принцип
Розмежування компетенцій між органами державного управління	Нечітке, повноваження і функції однозначно не розподілені, нерідко дублюються. Відсутній єдиний державний орган управління та координації зусиль
Рівень координації міжвідомчих взаємодій	Низький рівень вертикальної та горизонтальної координації, неузгодженість роботи міністерств і відомств, що обумовлено, у тому числі недосконалістю законодавства, можливістю його неоднозначного застосування
Характер прийняття рішень	Високий рівень бюрократизації, зарегульованості процедури прийняття рішень. Значні часові лаги між виробленням і прийняттям рішень. Непрозорасистема вироблення заходів. Недостатня спадкоємність, системність і послідовність у прийнятті та реалізації державних рішень
Прозорість діяльності органів державного управління	Недостатня на усіх рівнях. Відсутність відповідальності представників влади за власні дії та прийняті рішення. Залучення наукової спільноти, бізнес-структур і суспільних організацій до розробки й оцінки відповідних владних ініціатив здійснюється епізодично
Моніторинг реалізації державних рішень та ініціатив	Фактично відсутній. У системі управління інноваційним розвитком не передбачено «зворотного зв'язку» із суб'єктами, на яких спрямовано дію органів влади. Як результат – нестача інформації про стан інноваційної сфери, складність оцінки і коригування прийнятих рішень

Проведене дослідження дає можливість сформулювати такі висновки:

1. Чинна система управління інноваційним розвитком в Україні, сформована в результаті великої кількості перетворень і реорганізацій, *не є цілісною та ефективною*. Основні недоліки державного управління пов'язані, насамперед, із намаганнями ставити і вирішувати принципово нові завдання, використовуючи старі методи централізованого управління, які не дозволяють отримати необхідних результатів. Крім того, проблема державної інноваційної політики полягає у запізненні застосування механізмів, що її реалізують, щодо темпів реального життя. Органи влади не приймають рішень превентивного характеру, а скоріше реагу-

ють на хронічні проблеми із значним запізненням, коли вони вже украй загострені.

2. Зміни у системі управління інноваціями мають бути спрямовані на чітке розмежування компетенцій, відповідальності та фінансових ресурсів між центральними органами влади з виключенням дублювання функцій, які ними виконуються. Для цього необхідно зняти протиріччя у законах України «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», указах Президента України «Питання Міністерства освіти і науки України», «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України» стосовно повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. А саме чітко визначити функції МОН України та Держінформнауки України щодо формування та реалізації відповідної державної політики.

Так, Указом Президента України «Питання Міністерства освіти і науки України» від 25.04.2013 р. № 240/2013 МОН України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення *формування та реалізації* державної політики, зокрема у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. В той же час Указом Президента України «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України» від 08.04.2011 р. № 437/2011 Держінформнауки України утворено для *реалізації* державної політики, у тому числі у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Тобто повноваження цих органів влади у сфері реалізації державної політики перетинаються, що висуває запитання до законів України «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», де функції формування та реалізації відповідної державної політики чітко розмежовуються.

Для уникнення суперечностей потрібно уточнити ст. 9 Закону України «Про інноваційну діяльність», виклавши пп. 1 та 2 у такій редакції (доповнення підкреслено – І.П.):

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій (МОН України);

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності (Держінформнауки України).

Такі ж саме доповнення стосуються і Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», зокрема ст. 3 «Формування стратегічних пріоритетних напрямів», ст. 5 «Формування середньострокових пріоритетних напрямів» і ст. 7 «Моніторинг реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності».

Підвищення ефективності координації між чільними у питаннях науки та інновацій міністерствами і відомствами сприятиме цільовому використанню державних коштів, чіткому визначенню відповідальних осіб, підвищенню ефективності реалізації державної та регіональної інноваційної політики, а отже, – зростанню інноваційної сприйнятливості регіональних економік.

3. Для надання системі управління інноваційним розвитком більшої гнучкості потрібно забезпечити узгодженість дій, заходів та інтересів центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування із залученням до їх роботи науковців і представників бізнес-спільноти з метою розробки науково обґрунтованих стратегічних і програмно-цільових документів. Активна співпраця влади, академічної науки і бізнесу дозволить посилити вплив наукової та інноваційної діяльності на розвиток суспільства та її інноваційної культури.

Сучасну систему галузевого управління інноваційним розвитком доцільно доповнити територіальною і забезпечити їх раціональне поєднання. Територіально-галузевий підхід до управління інноваційним розвитком сприятиме децентралізації, надасть більше можливостей і повноважень регіональним органам влади у здійсненні інноваційної політики на місцях.

4. Доцільно підвищити розмір коштів, у розподілі яких бере безпосередню участь МОН України, що дозволить Міністерству мати реальні важелі впливу на інші органи влади та фактично виконувати роль єдиного центру координації зусиль при реалізації державної інноваційної політики.

У структурі центрального апарату МОН України необхідно створити спеціальний департамент, який би відповідав за формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері інно-

ваційної діяльності. Наразі у складі Міністерства функціонують *Департаменти*:

управління справами, атестації кадрів, організаційно-аналітичного забезпечення і взаємодії із засобами масової інформації та громадськими об'єднаннями, вищої освіти, економіки та фінансування, загальної середньої та дошкільної освіти, наукової діяльності та ліцензування, професійно-технічної освіти, роботи з персоналом та керівними кадрами, юридичний;

Управління:

бухгалтерського обліку та звітності, міжнародного співробітництва.

Виходячи з основних завдань МОН України, які прописані у його Положенні, така структура виглядає нераціональною, оскільки забезпечує виконання лише частини функцій Міністерства, залишаючи поза увагою питання інноваційної діяльності, розвитку інформаційного суспільства, а також такий важливий аспект, як взаємодія та координація зусиль із місцевими органами виконавчої влади та самоврядування.

На даний час у складі Департаменту загальної середньої та дошкільної освіти Міністерства функціонує однойменний відділ (Відділ взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування), але до його компетенції входять обмежені завдання. Тому такий відділ слід було б перетворити на окрему структурну одиницю, яка б відповідала за якість та ефективність співробітництва з місцевими органами влади за всіма основними завданнями Міністерства.

5. Роботу з науково-аналітичного обґрунтування напрямів розвитку чинної в Україні системи управління інноваціями необхідно продовжити. Це обумовлено тим, що наразі невідкладним завданням для української держави є перехід до нової інноваційної політики, яка має консолідувати зусилля всього українського суспільства: гілок влади, бізнесу, науковців, освітян, громадських організацій навколо ідеї побудови нової моделі розвитку країни, в основі якої – неоіндустріалізація та промислове відновлення, інвестиції в інноваційну діяльність, екологізація виробництва, ресурсо-і енергозбереження в господарському комплексі.

Надійшла до редакції 25.07.2013 р.

