

УДК 351:338.2(477)

Власенко О.С.,
старший викладач кафедри
менеджменту ЗЕД Академії
муніципального управління

ЕВОЛЮЦІЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ТА РОЗВИТКОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено еволюцію комплексного механізму державного управління формуванням та розвитком національної інноваційної системи в Україні. Оцінку стану розвитку комплексного механізму державного управління новаційно-інноваційною діяльністю здійснено за результатами аналізу еволюції центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у новаційно-інноваційній сфері, норм, що регулюють організаційні, економічні та інші питання, що відображені у нормативно-правовому забезпеченні України.

Ключові слова: державне управління національними інноваційними системами; комплексний механізм державного управління формуванням та розвитком національної інноваційної системи.

Власенко А.С.,
старший преподаватель кафедры менеджмента
ВЭД Академии муниципального управления

ЭВОЛЮЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЕМ И РАЗВИТИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье исследована эволюция комплексного механизма государственного управления формированием и развитием национальной инновационной системы в Украине. Оценку состояния развития комплексного механизма государственного управления новационно-инновационной деятельностью осуществлено по результатам анализа эволюции центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ) в новационно-инновационной сфере, норм, регулирующих организационные, экономические и другие вопросы, которые отражены в нормативно-правовом обеспечении Украины.

Ключевые слова: государственное управление национальными инновационными системами; комплексный механизм государственного управления формированием и развитием национальной инновационной системы.

Vlasenko A.,
Senior lecturer of department of Management of Foreign Economic Relations, School
of Management at the Academy of Municipal Management

EVOLUTION OF GOVERNMENT COMPLEX MECHANISM BY FORMING AND DEVELOPING OF NATIONAL INNOVATION SYSTEM IN UKRAINE

Annotation. In the article is investigated evolution of government complex mechanism by forming and developing of national innovation system in Ukraine. Government complexity novative-innovative sphere and accordingly national innovation system is called firstly by structure complexity of the control object (subsystems of which by their nature differ from each other), secondly correspondence level of government institutional system to control object. National innovation system as control object is extremely sensitive to initial conditions of its existence, influence of internal and external factors. In term of successful government national innovation system has potential of traditional economy paradigm change into knowledge economy and increase of country competitiveness level in the world. That's why novative-innovative policy of state should be built on account of the peculiarities. And one of the important factors here stand out directly the government system novative-innovative sphere and forming of national innovative system.

Methodological basis of given investment is built on historical access, new theory of economical growth, new institutional theory and evolutionary economic theory.

Taking into account the principle of economy evolutionality, which is especially characterical for development of scientific-technical and innovation process, in the article investigated chronology of forming and developing of government system novative-innovative sphere of Ukraine from the time of its independence.

In result of central executive body system development investigation in novative-innovative sphere was stated that it characterized by frequent changes, which are caused by liquidation, transformation directly central executive body in realization of state policy and by forcing or weaking in corresponding periods of importance for state apparatus role of novative-innovative component concerning country competitiveness level increase.

Keywords: governance of national innovation systems; government complex mechanism by forming and developing of national innovation system.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науково-практичними завданнями. Державне управління інноваційною системою є складним завданням, так як об'єкт управління складається із різноманітних за своєю природою взаємопов'язаних підсистем новаційної та інноваційної, що потребують і відмінних підходів до управління. Формування та розвиток національної інноваційної системи в Україні залежить від розуміння рівня складності завдання адміністративним апаратом державного управління та вже пройденого шляху розвитку новаційно-інноваційної сфери.

Актуальність дослідження. Дослідження еволюції формування інституцій державного управління новаційно-інноваційною сферою розкриє особливості процесу формування національної інноваційної системи в Україні і стане підґрунтям щодо формування адекватної новаційно-інноваційної політики та її упішного впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічна база даного дослідження ґрунтується на: концепції національних інноваційних систем, яка висвітлена у роботах Ф. Ліста, К.Фрімана, Б.-А. Лундвалла; еволюційній економічній теорії, розглянутій Р.Р. Нельсоном, С. Уінтером; новій економічній теорії зростання Й. Шумпетера, що розвинута Ф. Агійоном і П. Хоувіттом; новій інституційній Д. Норта.

Визначення невирішених раніше завдань загальної проблеми. Не досліджений напрям щодо аналізу еволюції комплексного механізму державного управління національними інноваційними системами.

Мета статті, постановка задачі. З метою виявлення характерних рис та особливостей новаційно-інноваційної політики та врахування їх при формуванні та розвитку національної інноваційної системи, досліджено еволюцію комплексного механізму державного управління новаційно-інноваційною сферою в Україні за часи її незалежності. .

Виклад основного матеріалу. Оцінку стану розвитку комплексного механізму державного управління новаційно-інноваційною діяльністю можна скласти за результатами аналізу еволюції центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у новаційно-інноваційній сфері, норм, що регулюють організаційні, економічні та інші питання, що відображені у нормативно-правовому забезпеченні. В дослідженні застосовано принцип еволюційності економіки, який особливо характерний саме для розвитку науково-технічних та інноваційних процесів [3, с.10-19], [4, с.247]. І пропонується проаналізувати хронологію формування та розвитку системи державного управління новаційно-інноваційної сфери України з часів її незалежності.

Так, у серпні 1991 року був створений Комітет по науково-технічному прогресу при Кабінеті Міністрів УРСР, який мав статус центрального органу державного управління і наділений більш широкими повноваженнями, ніж галузеві міністерства та відомства. Після набуття Україною незалежності у липні 1992 року створюється центральний орган державної виконавчої влади при Кабінеті міністрів України - Державний комітет з питань науки та технологій, який проіснував до серпня 1995 року і був реорганізований у Державний комітет з питань науки, техніки та промислової політики. Крім того, у 1992 році було сформовано ряд важливих інституцій, що могли забезпечувати ефективне функціонування інноваційної системи, задача якої полягала у впровадженні (комерціалізації) новинок, новизни, науково-технічних розробок на ринок.

Через декілька місяців – у липні 1996 р., з метою підвищення впливовості рішень у новаційно-інноваційній сфері (так як в Україні статус державного комітету нижчий за статус міністерства), було створено міністерство України у справах науки і технологій.

З початку 1999 року означилась нова хвиля інституційних змін в управлінні новаційно-інноваційною сферою, що була викликана змінами у структурі центральних органів виконавчої влади в Україні. Так, у березні 1999 р. Міністерство України у справах науки і технологій було реорганізовано і функції науково-технічного розвитку було покладено на окремі департаменти Міністерства освіти.

Таблиця 1

Хронологія розвитку системи ЦОВВ новациїно-їнновациїної сфери

№ п/п	Дата створення	Назва центрального органу державного управління науковою, технологічною та їнновациїною сферою
1.	1991р., серпень	Комїтет по науково-технїчному прогресу
2.	1992 р., липень	Державний комїтет з питань науки та технологїй
3.	1995 р., серпень	Державний комїтет з питань науки, технїки та промислової полїтики
4.	1996 р., липень	Мїнїстерство України у справах науки ї технологїй
5.	1999 р., березень	Державний комїтет України з питань науки та їнтелектуальної власностї
6.	2000 р., червень	Мїнїстерство освїти ї науки України
7.	2001 р., грудень – 2011 р., жовтень	Координацїйна рада з прїоритетного напрямку розвитку науки ї технїки (дорадчий орган при МОН)
8.	2005 р., грудень	Державне агентство України з їнвестицїй та їнновациї
9.	2007 р., травень	Державне агентство України з їнвестицїй та їнновациї
10.	2010 р., квітень	Державний комїтет України з питань науково-технїчного та їнновациїного розвитку
11.	2010 р., липень	Державний комїтет з питань науки, їнновациї та їнформатїзацїї України
12.	2011р., квітень	Державне агентство з питань науки, їнновациї та їнформатїзацїї України
13.	2010 р., грудень	Мїнїстерство освїти ї науки, молодї та спорту України
14.	2013 р., травень	Мїнїстерства освїти ї науки України

У березні 1999 року створюється Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності (Держкомнауки України), який є правонаступником ліквідованих Міністерства України у справах науки і технологій, Державного патентного відомства України та Державного агентства України з авторських і суміжних прав.

Цей Комітет є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України. Діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство освіти України. Держкомнауки України забезпечує проведення у життя державної політики в сфері наукової, науково-технічної діяльності та інтелектуальної власності. Відбулися зміни і у правовому механізмі регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності. У липні 1999 р. було видано Постанову Верховної Ради України N 916-XIV «Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України», що надавала підстави для формування платформи розвитку новаційно-інноваційної системи в Україні. Крім того було прийнято Закон України „Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків”, що регулює особливості здійснення інноваційної діяльності зазначених у ньому суб'єктів інноваційної діяльності. Ці два документа були надзвичайно важливими на той час.

У червні 2000 року створюється Міністерство освіти і науки, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і яке стало правонаступником Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності і набуло статусу головного органу у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, науково-педагогічної діяльності, наукової діяльності у системі вищої освіти та інтелектуальної власності.

Ці зміни не привели до бажаних результатів і, в результаті, можливості держави централізувати та напряду впливати на науковий, технічний та інноваційний розвиток, окрім як через прямі обов'язки МОНУ, різко скоротилися. Надзвичайно слабе фінансування державних наукових та технічних програм через МОНУ стало причиною поганих показників роботи дослідних інститутів.

Так, з серпня 2001 року по квітень 2005 року Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України виконувало функції по стимулюванню інноваційних процесів в країні переважно в контексті їх відповідності меті інтеграції у європейське співтовариство. У 9 грудні 2010 року відбулася його реорганізація і 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, наприкінці 2005 року, у грудні, сталась знакова подія для розвитку інноваційної сфери – було створено Державне агентство України з інвестицій та інновацій (Держінвестицій) як підзвітний комітет Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Йому було надано статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інновацій, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України. Одним із завдань Держінвестицій було здійснення організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення діяльності дорадчих органів при Президентові України з метою сприяння формуванню та реалізації єдиної державної інноваційної політики (до серпня 2009 р.).

Агентство поступово об'єднало ключові елементи інноваційної інфраструктури. Крім того, до 2010 року ним вже було підготовлено науково-методичну та інфраструктурну базу для формування національної інноваційної системи в Україні. Однак такі організаційні реформи створили різкіші межі між напрямками наукової та технічної діяльності та виявили відсутність згоди та посередництва у впровадженні наукових, технічних та інноваційних пріоритетів, а також у науковому, технічному та інноваційному розвитку. Це поставило під сумнів можливість професійно та ефективно впроваджувати та керувати стратегіями на державному рівні.

Щодо законодавчого забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності, то у період з 2001 року по 2010 рік було прийнято ряд важливих нормативних актів, що вносили зміни не тільки до інституційного, але й до правового, фінансового, економічного, організаційного та інших механізмів новаційно-інноваційної діяльності [5, с.176-178]. Так, у квітні 2002 р. було видано Закон України „Про інноваційну діяльність”, яким: визначено правові, економічні та організаційні засади регулювання інноваційної діяльності в Україні; встановлені форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки України інноваційним курсом; визначені суб'єкти здійснення інноваційної діяльності та види спеціалізованих фінансово-кредитних установ. У січні 2003 року було прийнято Закон України „Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”. А у квітні 2004 року прийнято Закон України „Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій”. 2006 рік було ознаменовано прийняттям двох важливих законів у новаційно-інноваційній сфері – це Закони України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" та "Про науковий парк "Київська політехніка". У червні 2009 року було прийнято Закон України «Про наукові парки», що дозволило сформулювати загальний правовий механізм щодо створення наукових парків в Україні.

Разом з тим, вся вище перелічена правова база не вирішувала базового питання – створення «ланцюжку» передачі наукових розробок,

що були створені у державному секторі, до бізнес-сектору. І тільки з прийняттям у липні 2010 року Закону України № 2004 – VI «Про державно-приватне партнерство» було закладено фундамент для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватними секторами з метою підвищення конкурентоздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започатковано реформування інвестиційної сфери.

Щодо питання формування національної інноваційної системи в Україні, то слід відмітити значний вклад у розвиток даного процесу шляхом прийняття Постанови Верховної Ради України № 1244-V від 27.06.2007 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» [1] та проведення парламентських слухань за цією тематикою. Це свідчило про зацікавленість і розуміння на вищому державному рівні актуальності процесу формування та розвитку інноваційної системи в Україні. На парламентських слуханнях було рекомендовано Кабінету міністрів до 1 жовтня 2007 р. розробити та подати до Верховної Ради України Концепцію розвитку національної інноваційної системи на заміну Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року N 916-XIV. Ухвалив нову Концепцію Кабінет Міністрів України тільки у червні 2009 р. [2].

З травня 2010 р. починається наступна хвиля адміністративних реформ. Так, у травні 2010 р. Державне агентство України з інвестицій та інновацій було реформовано у Державне агентство України з інвестицій та розвитку, шляхом реорганізації та приєднання Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку. Діяльність Держінвестицій продовжувала спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України та у своїй діяльності взаємодіяти з Мінекономіки як головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної інвестиційної політики. Метою переформатованого Держінвестицій стає створення сприятливого інвестиційного клімату, а функції щодо стимулювання інноваційної діяльності окремо вже не виділяються і питання розбудови національної інноваційної системи вже більше не ставляться.

У такому форматі Держінвестицій проіснувало до грудня 2010 року і, шляхом реорганізації Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій та розвитку, було створено Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект України). Діяльність Держінвестпроекту України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Держінвестпроект України став головним органом у

системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації 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).

Взагалі, 2010 рік можна назвати періодом «бурхливих» структурних змін, так як ознаменовані створенням нових інституцій чи реформуванням не тільки вже існуючих, але і новостворених. Така «доля» спіткала і новостворений у квітні 2010 року Далі, новостворений у квітні 2010 р. Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку, якому спочатку було надано значні повноваження, так як він визначався правонаступником Міністерства освіти і науки в частині забезпечення реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та трансферу технологій. Цей Комітет було створено як центральний орган виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності на базі департаменту науково-технологічного розвитку, департаменту інновацій та трансферу технологій Міністерства освіти і науки та департаменту інновацій Державного агентства з інвестицій та інновацій шляхом їх виділення із складу зазначених центральних органів виконавчої влади. Сама по собі ця подія була надзвичайно важливою, так як вперше відбулося об'єднання систем державного управління науковою та інноваційною сферою. Проіснував Комітет три місяці і у липні 2010 р. його було реформовано у Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації України шляхом ліквідації Державного комітету інформатизації і Державного комітету з питань науково-технічного та інноваційного розвитку, який і став їх правонаступником. Новоствореному Державному комітету з питань науки, інновацій та інформатизації України надано статус спеціальноуповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності. Він також проіснував недовго і у грудні 2010 р., у зв'язку з адміністративною реформою, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері інновацій та інформатизації стало визначатися Міністерство освіти молоді та спорту, а Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації реформується у Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації (Держінформнауки України). Спрямування і координація Держінформнауки України на цей час здійснюється через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. У травні 2011 р. було затверджено положення про Держінформнауки України у якому зазначено, що воно утворено для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для

розвитку інформаційного суспільства. Але зусилля цього агентства в основному були направлені на розвиток інформаційного суспільства. В останні роки питання розбудови національної інноваційної системи в Україні ним не піднімались і не розроблялись.

У цей же період було створено і Державну службу інтелектуальної власності шляхом реорганізації Державного департаменту інтелектуальної власності МОНУ. Державну службу інтелектуальної власності визначено центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України. Державна служба входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності. З грудня 2013 р. Державна служба інтелектуальної власності переходить у підпорядкування до Міністра економічного розвитку і торгівлі України. А із питань забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, закріплюється МОНУ як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади.

Висновки. В результаті дослідження еволюції системи центральних органів виконавчої влади у новаційно-інноваційній сфері, константуємо, що вона характеризується частими змінами, які викликані ліквідацією, трансформацією безпосередньо самих ЦОВВ у реалізації державної політики та посиленням або послабленням у відповідні періоди значимості для державного апарату ролі новаційно-інноваційної складової щодо підвищення рівня конкурентоспроможності країни (табл. 1). Крім того, на основі проведеного аналізу ми можемо виділити три основних етапи у розвитку новаційно-інноваційної сфери в Україні. Перший етап (з 1992 р. по 2005 р.) пов'язаний із становленням системи захисту інтелектуальної власності, що була створена у новаційної сфері. У державній системі виконавчої влади цього періоду акценти на розвиток інновацій не ставились. Другий період (з 2005 по 2010 рр.) – паралельний розвиток інноваційної сфери з новаційною. Центральні органи виконавчої влади цих сфер відносяться до різних міністерств і між ними виникає дублювання функцій, що призводить до конфлікту. Третій період (з 2010 по сьогодні) – спроба об'єднання управління новаційною та інноваційною сферами під одним ЦОВВ. Ця спроба закінчилась повним фіаско і зняттям питання щодо розбудови національної інноваційної системи з повістки денної.

Використані джерела інформації:

1. Постанова Верховної Ради України № 1244-V від 27.06.2007 «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 46, ст.525. – Голос України від 19.07.2007 – № 125.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. N 680-р «Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи». - Урядовий кур'єр від 27.06.2009 – № 114.
3. Власенко А.С. Истоки идеи национальных инновационных систем / В.Д. Бакуменко, А.С. Власенко // Публичное управление: Научный журнал. Е.: Изд-во. - Выпуск 2, Ереван, 2013. – 164 с.
4. Власенко О.С. Науково-методологічне підґрунтя механізмів державного управління національною інноваційною системою/ О.С. Власенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць: Серія «Управління», Випуск 1/2014 // За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка– К.: ВПЦ АМУ, 2014. – 424 с.
5. Власенко О.С. Актуальні проблеми та перспективи державного регулювання національної інноваційної системи/ О.С. Власенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць: Серія «Управління», Випуск 2/2012 // За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка– К.: ВПЦ АМУ, 2012. – 416 с.

References:

1. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 1244-V vid 27.06.2007 «Pro Rekomendatsii parlaments'kykh slukhan' na temu: «Natsional'na innovatsijna systema Ukrainy: problemy formuvannia ta realizatsii» // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2007, N 46, st.525. – Holos Ukrainy vid 19.07.2007 – № 125.
2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 chervnia 2009 r. N 680-r «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku natsional'noi innovatsijnoi systemy». - Uriadovyj kur'ier vid 27.06.2009 – № 114.
3. Vlasenko A.S. Ystoky ydey natsyonal'nykh ynnovatsyonnykh system / V.D. Bakumenko, A.S. Vlasenko // Publychnoe upravlenye: Nauchnyj zhurnal. E.: Yzd-vo. - Vypusk 2, Erevan, 2013. – 164 s.
4. Vlasenko O.S. Naukovo-metodolohichne pidhruntia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia natsional'noiu innovatsijnoiu systemoiu/ O.S. Vlasenko // Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats': Seriiia «Upravlinnia», Vypusk 1/2014 // Za zah. red. V.K. Prysiazhniuka, V.D. Bakumenka– K.: VPTs AMU, 2014. – 424 s.
5. Vlasenko O.S. Aktual'ni problemy ta perspektyvy derzhavnoho rehuliuвання natsional'noi innovatsijnoi systemy/ O.S. Vlasenko // Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats': Seriiia «Upravlinnia», Vypusk 2/2012 // Za zah. red. V.K. Prysiazhniuka, V.D. Bakumenka– K.: VPTs AMU, 2012. – 416 s.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор