

Олександра ВЛАСЕНКО

ХАОС ЯК АРХЕТИП ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Державне управління інноваційною системою є складним завданням, оскільки об'єкт управління складається із різноманітних за своєю природою взаємопов'язаних нелінійних детермінованих підсистем (хаотичних систем) – новаційної та інноваційної.

Дослідження закономірностей розвитку національної інноваційної системи як хаотичної системи створює науково-методологічне підґрунтя щодо формування адекватної новаційно-інноваційної політики та її успішного впровадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічна база цього дослідження ґрунтується на концепції національних інноваційних систем, висвітленій у роботах Ф. Ліста, К.Фрімана й Б.-А. Лундвала, еволюційній економічній теорії, розглянутій Р.Р. Нельсоном і С. Унтером, новій економічній теорії зростання Й. Шумпетера, розвинутій Ф. Агійоном і П. Хоувіттом, новій інституційній теорії Д. Норта, теорії хаосу, представленій у роботах Е. Лоренца, Б.-Б. Мандельброта та Дж. Глейка й на архетипному підході, основу якого заклав К.Г. Юнг.

Метою статті є дослідження еволюції інституційного механізму державного управління новаційно-інноваційною сферою в Україні за часи її незалежності та виявлення характерного архетипу державного управління національною інноваційною системою.

Виклад основного матеріалу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті дослідження розвитку системи центральних органів виконавчої влади у новаційно-інноваційній сфері констатуємо, що вона характеризується частими змінами, викликаними ліквідацією й 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.

Крім того, на наш погляд, це дослідження дає підстави для такого висновку, що одним із неусвідомлених архетипів менталітету державних управлінців вищої ланки в Україні є «хаос» як форма, що є протилежною архетипу «порядок», негативні прояви чого яскраво відобразилися у процесі еволюції інституційного механізму новаційно-інноваційної сфери та формуванні національної інноваційної системи. Такий прояв архетипу хаосу в державному управлінні неодмінно може привести до руйнування та знищення новаційної та інноваційної сфер. Цей архетип хаосу в ментальності не має потенціалу для народження нових, вищих за своєю еволюційною природою форм. Архетип хаосу, що виступає як складна детермінована система з хаотичною поведінкою в системі державного управління національною інноваційною системою, може призвести до прогресивного розвитку тільки у разі виконання наступної умови: система державного управління має бути налаштована так, щоб розвиватись синхронно з об'єктом управління – національною інноваційною системою. У цьому ракурсі підвищуються значимість інноваційної культури серед державних управлінців вищої та середньої ланки, її формування та розвиток.



**ВЛАСЕНКО
Олександра,
VLASENKO
Olexandra,**

*старший викладач
кафедри менеджменту
зовнішньоекономічної
діяльності Академії
муниципального
управління,
м. Київ.*

Анотація: У статті досліджено еволюцію системи інституцій державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю в Україні. Із застосуванням методологічної бази концепції національних інноваційних систем, а також історичного й архетипного підходів виявлено, що хаос виступає як основною характеристикою еволюції національної інноваційної системи, так і її неусвідомленим архетипом на рівні менталітету державних управлінців вищої ланки.

Ключові слова:
національна інноваційна
система, архетип
хаосу.

УДК 351:338.2(477)

Інноваційна система будь-якої країни складається з двох основних підсистем – новаційної та інноваційної. До новаційної сфери належать наукова (фундаментальні та прикладні дослідження), науково-технічна (дослідно-конструкторські роботи, експериментальне виробництво), науково-педагогічна та науково-організаційна діяльності. До інноваційної сфери належать система експертно-правового оформлення результатів новаційної діяльності (сертифікація, стандартизація, акредитація, патентування, ліцензування, оформлення прав на об'єкти інтелектуальної власності, консалтинг) і система комерціалізації (маркетинг інновацій, розробка стратегії виводу інноваційної продукції на ринок та її трансфер).

Слід відмітити: національна інноваційна система (НІС) являє собою нелінійну систему, яка є надзвичайно рухливою, з хаотичною поведінкою і детермінованою, тобто такою, що підкоряється деякому суворому закону, і в певному розумінні є впровадженою. Така система є чутливою до початкових умов існування. Розвиток подій у таких системах, як правило, залежить навіть від незначних змін, тому управління такими системами вимагає високого рівня професіоналізму в державному управлінні національними інноваційними системами, знання об'єкта управління та теорії розвитку й функціонування таких систем.

Дж. Глейк у своїй праці «Хаос: створення нової науки» зазначав, що «нелінійні системи, в яких насправді приховується хаос, рідко пояснюються та рідко вивчаються. Їх завжди вважали відхиленнями і намагались не брати до уваги, керуючись вже усталеною практикою» [8, с. 14]. Згідно з теорією хаосу такі системи розвиваються за «специфічними правилами», що відрізняються від традиційних (класичних) уявлень, знань про природу.

Національні інноваційні системи як нелінійні та хаотичні, з одного боку, є чутливими до впливу сукупності внутрішніх та зовнішніх факторів, а, з іншого – в разі успішного державного управління мають потенціал щодо зміни парадигми традиційної економіки на економіку знань і підвищення рівня конкурентоспроможності країни у світі. Тому новаційно-інноваційна політика держави має будуватися з урахуванням цих особливостей. Одним із важливих факторів тут виступає безпосередньо власне система державного управління новаційно-інноваційною сферою, яка, до речі, відрізняється для кожної національної інноваційної системи. Одним із відображень таких відмінностей є система архетипів, що сформувалась у державному управлінні НІС у різних країнах.

З метою вирішення поставлених завдань, ураховуючи принцип еволюційності економіки, особливо характерний саме для розвитку науково-технічних та інноваційних процесів [5, с. 10–19; 6, с. 247], досліджено хронологію формування та розвитку системи державного управління новаційно-інноваційної сфери України з часів її незалежності.

За допомогою схематизації еволюції ЦОВВ новаційно-інноваційної сфери було виявлено, що з 1991 р. по кінець 2005 р. їх головним завданням у системі центральних органів виконавчої влади було забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, науково-педагогічної діяльності у науковій діяльності у системі вищої освіти та інтелектуальної власності. Питання підтримки розвитку інноваційної сфери на державному рівні ще не порушувалися. До липня 2000 р., коли статус ЦОВВ було закріплено за Міністерством освіти і науки (утримував цей статус близько 10 років), Кабінет Міністрів України п'ять разів уносив зміни щодо інституції, яка виконувала функції центрального органу виконавчої влади у цій сфері (ліквідація/трансформація). У середньому період управління цих ЦОВВ складав близько 2 років. Найдовший «управлінський період» мав Державний комітет з питань науки та технологій – 3 роки і 5 місяців (з 1992 по 1995 рр.).

Узагалі, якщо не звертати увагу на економічну кризу, що почалась у країні, то цей період був надзвичайно активним і дуже плідним у сфері створення правового поля щодо здійснення науково-технічної та інноваційної діяльності. Було видано

низку нормативних актів, у яких створювалася законодавча база щодо захисту інтелектуальної власності і, таким чином, готувалося підґрунтя для ефективного функціонування новаційно-інноваційної діяльності [7, с. 175–178] – закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про авторське право і суміжні права», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про охорону прав на промислові зразки», «Про охорону прав на сорти рослин», «Про метрологію та метрологічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу». Також було видано декрети Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення», «Про стандартизацію і сертифікацію» та Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію роботи, спрямовану на створення державних систем стандартизації, метрології та сертифікації» тощо. Рівень цих нормативно-правових актів відповідав світовим стандартам. Згодом були сформовані передумови для ефективного функціонування правових, економічних, організаційних та інших механізмів державного управління новаційно-інноваційною сферою.

Далі можна виділити наступний «активний» період щодо законодавчого забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності – це період з 1999 по 2006 рр. У ці часи було ухвалено низку важливих нормативних актів, що вносили зміни не лише до інституційного, але і до правового, фінансового, економічного, організаційного та інших механізмів новаційно-інноваційної діяльності. Так, у липні 1999 р. було видано Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків», у липні 2001 р. – «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», у квітні 2002 р. – «Про інноваційну діяльність», у січні 2003 р. – «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», у квітні 2004 р. – «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій». 2006 рік було ознаменовано ухваленням двох важливих законів у новаційно-інноваційній сфері – це закони України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» та «Про науковий парк „Київська політехніка”».

Безумовно, рівень важливості цих законів був значним, але, як зазначає О.С. Попович (відомий науковець та один із учасників, що мали стосунок до розробки багатьох нормативних актів цього періоду), «у законодавчому забезпеченні розвитку науково-технологічної сфери мала місце лише імітація проголошеної державою політики» [9, с. 42]. У результаті огляду історії формування законодавчого забезпечення новаційно-інноваційної діяльності в Україні він робить висновок, «що це була фактично історія протистояння законодавчої та виконавчої влади, причому виконавча влада була в цьому протистоянні більш послідовною – практично всі наші численні уряди незмінно виступали проти запровадження будь-яких форм і механізмів стимулювання наукової та інноваційної діяльності. Але якщо такі механізми все ж з'являлися в законодавстві, робилося все можливе, щоб загальмувати їх впровадження або послабити їх дієвість» [7, с. 43].

У грудні 2005 р. 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 (Рис. 1). Голова Держінвестицій України здійснював загальне керівництво, ніс персональну відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Держінвестицій України завдань. 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.

Держінвестицій до серпня 2009 р. мало виключний вплив у дорадчих органах при Президенті України, оскільки останній є Головою у Національних радах, і до вказаної дати Секретарем Національної ради був за посадою Голова Державного агентства України з інвестицій та інновацій.

З травня 2007 р. діяльність Держінвестицій спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України. Основними завданнями Державного агентства України з інвестицій та інновацій були такі:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері інвестицій та інноваційного розвитку;
- створення національної інноваційної системи для забезпечення проведення ефективної державної інноваційної політики;
- координація роботи центральних органів виконавчої влади у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності.

Агентство поступово об'єднало ключові елементи інноваційної інфраструктури (Український центр сприяння іноземним інвестиціям, Українську державну інноваційну компанію та «Національний центр з впровадження інноваційних програм»). Крім того, до 2010 року ним уже було підготовлено науково-методичну та інфраструктурну базу для формування національної інноваційної системи в Україні. Були проведені парламентські слухання й ухвалена Постанова 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]. Проведення парламентських слухань за цією тематикою свідчило про зацікавленість і розуміння державними управліннями вищого рангу актуальності формування та розвитку інноваційної системи в Україні. Однією з рекомендацій цих парламентських слухань для Кабінету Міністрів було те, щоб до 1 жовтня 2007 року 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 № 916-XIV). Схвалення останньої було здійснене Кабінетом Міністрів України тільки у червні 2009 р. [2].

Крім того, у червні 2009 р. було ухвалено Закон України «Про наукові парки», що дозволило сформувати загальний правовий механізм щодо створення наукових парків в Україні.

Разом з тим ці нові нормативні акти та вся вищеперелічена правова база не вирішували базового питання – створення «ланцюжку» передачі наукових розробок, що були створені у державному секторі, до бізнес-сектору. Лише з ухваленням у липні 2010 р. Закону України № 2004-VI «Про державно-приватне партнерство» було закладено фундамент для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватними секторами з метою підвищення конкурентноздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започатковано реформування інвестиційної сфери.

Однак такі організаційні реформи створили різкіші межі між напрямками наукової та технічної діяльності (ЦОВВ цього напрямку – Міністерство освіти та науки) й 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 й ефективно впроваджувати стратегії та керувати ними на державному рівні.

З 2010 р. знову розпочинається етап «активних» інституційних змін у системі державного управління новаційно-інноваційною сферою. У цей період могли створюватись інституції, і вже через 3–6 місяців вони ліквідовувалися чи реорганізовувалися (у першу чергу ті, на які було покладено виконання функцій центрального органу виконавчої влади).

Так, у травні 2010 року Державне агентство України з інвестицій та інновацій було перейменоване на Державне агентство України з інвестицій та розвитку, до якого шляхом реорганізації було приєднано Національне агентство України з іноземних інвестицій та розвитку. Діяльність Держінвестицій також 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 й питання розбудови національної інноваційної системи вже більше не порушувались.

У такому форматі Держінвестицій проіснувало до грудня 2010 року, коли 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 Держінвестпроект України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі 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).

Далі новоствореному у квітні 2010 р. Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку спочатку було надано значні повноваження, оскільки він вважався правонаступником Міністерства освіти і науки стосовно забезпечення реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної й 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, оскільки вперше відбулося об'єднання систем державного управління науковою та інноваційною сферою. Проіснував Комітет три місяці, й 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 спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності. Він також проіснував недовго, й 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 почало вважатися 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, в якому зазначено, що його утворено для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій, інформатизації, формування і вико-

ристання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства. Але зусилля цього агентства були головним чином спрямовані на розвиток інформаційного суспільства. Останніми роками питання розбудови національної інноваційної системи в Україні ним не порушувались і не розроблялись.

У цей самий період було створено і Державну службу інтелектуальної власності шляхом реорганізації Державного департаменту інтелектуальної власності МОНУ. Державну службу інтелектуальної власності визнано 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 з 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.

Таким чином, проведена наприкінці 2010 р. адміністративна реформа змінила систему центральних органів виконавчої влади, у тому числі і в сфері науки та інновацій. У результаті цього на початку 2011 р. сформувалась нова система центральних державних органів регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності, що діє і до сьогодні.

Навіть побіжний огляд нової системи дає змогу зробити попередній висновок щодо «перевантаженості» інституційної системи новаційно-інноваційної сфери. Якою є її результативність, можна зрозуміти із показників рівня наукоємності ВВП, Глобального індексу конкурентоспроможності та Глобального індексу інновацій. У розвинених країнах показник наукоємності ВВП становить від 2 до 4 % і більше, що є ознакою широко розповсюджених зусиль економічних систем інтенсифікувати розвиток знань і технологій. В Україні він складає 0,75 %. За даними останнього звіту Всесвітнього економічного форуму про глобальну конкурентоспроможність у 2013–2014 рр. Україна серед 144 країн посіла 84-е місце [10]. Глобальний індекс інновацій, що характеризує рівень інноваційного розвитку, у 2013 році склав 71 [11, с. 261].

Література:

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

2. Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи: Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 17 червня 2009 р., № 680-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 114.

3. Довідка щодо стану інституційного забезпечення інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: (станом на 30.12.2011) [Електронний ресурс] / Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності: Міністерство економічного розвитку і торгівлі. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=127481&cat_id=127480.

4. Інформаційні матеріали для слухання з питання «Про стан та законодавче забезпечення фінансування наукової і науково-технічної діяльності»: Лист Держінформнауки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?id=54892>.

5. Власенко А.С. Истоки идеи национальных инновационных систем / В.Д. Бакуменко, А.С. Власенко // Публичное управление: научный журнал. – Ереван, 2013. – Вып. 2. – 164 с.

6. Власенко О.С. Науково-методологічне підґрунтя механізмів державного управління національною інноваційною системою / О.С. Власенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : ВПЦ АМУ, 2014. – Вип. 1/2014 – 424 с. – (Сер. : «Управління»).
7. Власенко О.С. Актуальні проблеми та перспективи державного регулювання національної інноваційної системи / О.С. Власенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – Вип. 2/2014 – 416 с. – (Сер. : «Управління»).
8. Глейк Дж. Хаос: создание новой науки / Дж. Глейк ; пер.с англ. ; [Нахмансон М.С., Барашкова Е.С.]. – СПб : Амфора, 2001. – 398 с.
9. Попович О.С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / О.С. Попович ; [під ред. д-ра екон. наук, проф. Б.А. Маліцького]. – К. : Фенікс, 2005. – 226 с.
10. The Global Competitiveness Report 2013–2014 [Електронний ресурс] // World Economic Forum within the framework of the Centre for Global Competitiveness and Performance. – Режим доступу : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.
11. Global Innovation Index 2013 / ed.S. Dutta ; INSEAD // The Business School of The World. – 2013. – 392 p.