

УДК 351

М. В. СКИБА

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Розглянуто механізм державного управління структурно-інноваційними зрушеннями в економіці, визначено його сутність та основні елементи. Розроблено низку рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання інноваційних процесів в Україні як передумови європейської інтеграції.

The article is consider the mechanism of public administration of structurally-innovative changes in economy, certain its essence and basic elements. In the article a line of practical recommendations concerning improvement of public administration by innovative processes in Ukraine as preconditions of the European integration is given.

Реалізація стратегічної мети держави – отримання членства в Європейському Союзі (ЄС), перш за все, потребує створення в Україні внутрішніх передумов європейської інтеграції. Поряд із формуванням політичних, правових, соціальних та інших передумов варто виділити економічні передумови, формування яких має виходити з визначених Європейською Радою в Копенгагені 22 червня 1993 р. принципів розширення ЄС, а саме: існування дієвої ринкової економіки, спроможність упоратися з конкурентним тиском та ринковими силами в межах ЄС.

Істотне зростання конкурентоспроможності вітчизняної економіки, входження її в європейський економічний простір потребує активізації інноваційних процесів, здійснення структурно-інноваційних зрушень в економіці, оскільки структура економіки, яка існує нині в Україні, є диспропорційною, низькотехнологічною та ресурсомісткою. Формування конкурентоспроможної, високотехнологічної, інноваційної економіки має відбуватися шляхом державного регулювання інноваційних процесів, удосконалення механізму державного управління структурно-інноваційними зрушеннями в економіці.

Проблемам державної політики у сфері управління інноваційними процесами та підвищення конкурентоспроможності економіки присвячено праці вітчизняних та зарубіжних учених, таких як Ю. Бажал, В. Базилевич, В. Бодров, С. Біла, В. Воротін, В. Геєць, В. Мартиненко, І. Розпутенко, Р. Солоу, М. Туган-Барановський, Й. Шумпетер та ін. Істотний внесок у формування теоретичних засад інноваційної економіки зробили В. Гусев, Н. Краснокутська, І. Крючкова, А. Чухно та ін. Проте проблема державного регулювання інноваційних процесів в Україні залишається недостатньо розробленою. Не знайшли повною мірою відображення у працях науковців проблеми формування механізму державного управління структурно-інноваційними зрушеннями в економіці України.

Актуальність проблеми та недостатній рівень її розробленості зумовлюють постановку завдання, яке полягає у визначенні низки пропозицій щодо вдосконалення механізму державного управління структурно-інноваційними зрушеннями в економіці.

Загальною тенденцією еволюції економічних систем провідних європейських країн наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., результатом розвитку науки та високотехнологічних галузей виробництва є побудова та функціонування національних інноваційних систем (надалі – НІС). Створення НІС та розроблення державної політики, спрямованої на використання знань як головного виробничого фактора, має першочергове значення, оскільки механізм дифузії, тобто поширення знань в усіх сферах економіки, перешкоджає концентрації їх в окремих галузях, а отже, є суттєвою перешкодою для усунення деформацій у пропорціях та відносинах між галузями. Функціонування економіки, що ґрунтується на знаннях, дозволить забезпечити нову якість людського капіталу, сприятиме скороченню виробничих витрат, надасть змогу підвищити конкурентоспроможність усєї економіки.

У багатьох західних країнах 90 % приросту ВВП забезпечується за рахунок упровадження нових технологій, і роль держави в цьому процесі значно вагоміша, ніж при регулюванні звичайної економічної діяльності [1]. В Україні основу економіки становлять сировинні галузі (металургійна, хімічна, нафтогазова тощо), які не є наукомісткими і в яких, відповідно до їхнього економічного значення, відсутній попит на новітні технології та наукові знання. Розвиток низькотехнологічної економіки України йде всупереч вимогам сучасного науково-технічного прогресу. Наслідком цього є – скорочення обсягів та зниження ефективності виробництва, а також конкурентоспроможності економіки.

Підвищення конкурентоспроможності України, перехід від навздогінної до випереджальної моделі розвитку неможливо здійснити без формування нового механізму державного управління структурно-інноваційними зрушеннями (надалі – СІЗ) в економіці, під яким розуміється узгоджене в часі та просторі на базі вертикально-горизонтальних причинно-наслідкових зв'язків застосування інструментів, засобів, стимулів у процесі досягнення поставлених цілей.

Державне управління СІЗ має здійснюватись у такій послідовності: аналіз стану структури економіки та тенденцій структурно-інноваційних зрушень; виявлення проблем; встановлення мети державного управління; прогнозування майбутніх бажаних і можливих результатів; визначення наявних та необхідних ресурсів; прогнозування можливих ризиків у процесі досягнення поставленої мети; встановлення функцій, повноважень та відповідальності; визначення інструментів та засобів; розроблення стратегії й тактики державної політики структурно-інноваційних зрушень в економіці; формування гарантій реалізації стратегії; контроль та формування системи оцінки [4, с. 226].

Розгляньмо детальніше основні складові механізму державного управління структурно-інноваційними зрушеннями в економіці. Одразу варто наголосити, що державне управління має розпочинатися не з формулювання цілей, як це нерідко спостерігається сьогодні на практиці, а з аналізу стану структури економіки і тенденцій структурно-інноваційних зрушень. Удосконалення механізму державного

управління полягає у відновленні функції прогнозування й обґрунтовується тим, що перед формуванням цільових настанов на макrorівні аналізується стан структури економіки за минулі роки та визначаються тенденції структурних зрушень. Варто зазначити, що необхідність здійснення прогнозно-аналітичних досліджень для потреб державного управління визнано в усьому світі. Так, на сьогодні у понад 40 країнах виконуються комплексні державні програми прогнозно-аналітичних досліджень, результати яких використовуються для визначення пріоритетів під час розподілу бюджетних коштів [2].

Якщо говорити про економіку України, то пропорції, які склалися в економіці на сьогоднішній день, не відповідають потребам сучасного економічного розвитку та світовим тенденціям формування “нової економіки”. Основними проблемами, що перешкоджають ефективному функціонуванню економіки та підвищенню її конкурентоспроможності, є стихійність формування структурних пропорцій, які закріплюють сировинну орієнтацію економіки, та низькотехнологічність.

Тому метою державного управління має бути створення умов для формування ефективної, конкурентоспроможної, високотехнологічної, інноваційної структури економіки, яка забезпечувала б перерозподіл ресурсів (із застарілих та безперспективних виробництв у сучасні, новітні) та задовольняла потреби, що змінюються.

Нова економіка має базуватися на новій матеріально-технічній базі, яка ґрунтувалася б на застосуванні нової, екологічно чистої, дешевої та невичерпної енергії [4, с. 89]. Обов'язковим має бути переважання високотехнологічних галузей у структурі промислового виробництва. Зростання обсягів виробництва продукції з високою доданою вартістю та збільшення готової високотехнологічної продукції в структурі вітчизняного експорту дозволить нашій державі завоювати частку світового ринку високотехнологічної продукції.

У широкому розумінні, нова економіка включає цілу низку високотехнологічних галузей, де активно використовуються інформаційно-комп'ютерні технології: розроблення та виробництво обладнання для науково-дослідних центрів, нових ефективних ліків і складної медичної техніки, електронних систем для транспорту, банків, бірж, а також високоточної зброї та біотехнології, електронну комерцію тощо. Нова економіка – це реальне втілення нового технологічного способу виробництва.

У новій структурі економіки мають не лише змінюватися пропорції між галузями, а й діяти інший механізм формування технологічних взаємозв'язків. У старій структурі причиною заміни машин і устаткування на нові придбання високотехнологічних матеріалів є, в основному, фізично застаріле обладнання або потреба в його ремонті. Моральне старіння як причина заміни діє з набагато меншою силою.

У новій економічній системі заміна через моральне старіння має стати правилом, оскільки інформація та галузі, пов'язані з її виробництвом та обробленням, визначають характер розвитку системи. Домінування національної економіки в галузі

технологій, поєднаних із виробництвом інформаційних продуктів, а також у сфері інших науково-технічних інновацій є гарантом економічного зростання.

Політика СІЗ у своєму арсеналі має спиратися на засоби як прямого, так і непрямого впливу, а саме: на прямі методи – бюджетне фінансування інноваційно-інвестиційних проектів, що спрямовані на формування нових конкурентоспроможних наукомістких виробництв та галузей (біотехнологія, аерокосмічний комплекс, інформаційні технології тощо), систему державних закупівель (високотехнологічних та наукомістких продуктів, у тому числі продукції та послуг інформаційно-комунікаційного сектора) та ін.); на непрямі методи – систему фіскальних преференцій та субсидій; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; заходи щодо стимулювання експорту високотехнологічних товарів та послуг; обмеження імпорту екологонебезпечних продуктів за допомогою мита; заохочення виробничої кооперації у високотехнологічній сфері тощо.

Формуючи модель нової структури промисловості України, слід враховувати циклічність розвитку економіки (еволюційний характер змінюється на революційний). При еволюційному розвитку пропорційність забезпечується рівноважним стійким розподілом ресурсів між галузями промисловості, а революційна фаза розвитку передбачає різкі зміни співвідношень між галузями шляхом концентрації основних обсягів ресурсів на пріоритетних напрямках. Саме тому структурно-інноваційна політика має набути селективного характеру, стимулюючи розвиток лише тих сфер та підприємств, які можуть дати найбільший кумулятивний ефект по всьому технологічному ланцюгу суміжних виробництв. Серед пріоритетних напрямів в Україні варто виділити розвиток високотехнологічного машинобудування, новітніх джерел енергії, космічної техніки, біотехнологій, тонкої хімії, IT-індустрію та інформаційні послуги.

Саме ці галузі здатні сформувати ядро нової економіки. Так, високотехнологічне машинобудування дасть змогу забезпечити технологічне оновлення всієї економічної системи, зменшити енерго- та матеріаломісткість галузей, оновити матеріально-технічну базу виробництва.

Розвиток IT-індустрії дозволить активно використовувати інформаційно-комп'ютерні технології в усіх галузях економіки (виробництво нових ефективних ліків та складного медичного обладнання, електронних систем для транспортної інфраструктури, біотехнології, ядерної енергетики тощо). Автоматизовані системи керування, що ґрунтуються на комплексному використанні технічних, математичних, інформаційних та організаційних засобів, відкривають можливості для управління складними технічними й економічними об'єктами та процесами, широке застосування яких у державному управлінні сприятиме підвищенню ефективності планових розрахунків, державної статистики, податкової системи, управління науково-технічним процесом тощо.

Особливу увагу варто приділити розвитку науки та медицини, оскільки розробляти та використовувати високі технології можуть тільки висококваліфіковані, фізично здорові спеціалісти. Досвід провідних країн світу, які стимулюють розвиток науки та медицини свідчить, що капітальні вкладення в ці сфери дають відчутні результати,

ставиться до освіти суто інструментально. Для багатьох вона пов'язана з бажанням просто отримати диплом. Проте й ця цінність стає дедалі відноснішою. Усе частіше, як зазначають дослідники, навчання розглядається студентами як заняття несуттєве, як безраднісна альтернатива безробіттю [Там же, с. 29].

У планах виховної роботи у ВНЗ доцільно підсилити акценти на самовихованні студентів, формуванні їхнього почуття відповідальності за своє навчання, майбутню працю. Доцільно переглянути й виховні плани шкіл, звернувши увагу на проблеми, які залишаються невирішеними. Це, насамперед, недостатня професійна визначеність юнацтва [Там же, с. 31 – 32].

Ми впевнені, що на сучасному етапі виникла необхідність у започаткуванні новачійних зрушень у навчально-виховному процесі. Без цього навряд чи можна досягти того, щоб викладач ідентифікував себе не тільки з навчальною дисципліною, яку він репрезентує в аудиторії, а й з педагогічними закономірностями навчання, тобто безпосередньо переймався питаннями особистісного розвитку майбутніх фахівців, становленням їх як професіоналів та громадян з високим рівнем моральної культури [Там же, с. 25].

У визначенні якості освіти завжди неперехідним за значущістю є питання відповідності освіти до вимог та запитів як сьогодення, так і майбуття. На нашу думку, слухним є висловлювання Ю. Терещенко, який вважає за необхідне зробити потужний за своєю смисловою енергетикою крок у напрямку якісного оновлення змісту освіти. Цей крок за якісними характеристиками має бути таким, що істотно пришвидшує новації в структурі викладання та навчання, “спрацьовує” на мобільність, міжпредметне та міжуніверситетське співробітництво. А це вже “зав’язується” на піднесенні фундаментальності підготовки майбутнього фахівця [Там же, с. 23].

Важливою нормою співдружності освітян у Болонському процесі є підвищення мобільності викладачів і студентів, самостійності студентів, рівня їхньої самоорганізації. Для нашої вищої освіти це поняття є новим як за змістом, так і за можливостями організації. Ми звикли до стабільної роботи чи навчання в одному (власному) навчальному закладі та з певною підозрою ставимось до тих, хто прагне опанувати предмет в іншому університеті. Обмін викладачами між університетами в Україні практично не проводиться. Лише одиниці з викладачів запрошуються для читання лекцій у закордонних університетах. “Нас мало знають, а тому й мало запрошують, – вважає В. Андрущенко. – Ми надто скромні, тоді як зарубіжні викладачі та вчені мають свої сайти, беруть участь у різноманітних міжнародних презентаціях, пропагують свої досягнення через Інтернет. Очевидно, настав час змінити поняття “скромності” – це шлях у небуття. Адже лише через обмін можна досягти найбільш ефективного засвоєння предмета, поглибити наукові розвідки, сформувати своєрідне поле науково-педагогічного пошуку, яке сприяє зростанню майстерності як викладача, так і студента” [1, с. 9 – 10].

Саме тому набувають великого значення освітні проекти з дистанційного навчання, наукові проекти, в яких одночасно беруть участь дослідники з різних країн Європи, а також проекти створення віртуальних університетів, в яких беруть участь десятки університетів Європи. Один із таких проектів (віртуальний кампус

нагромаджені наукові знання і людський капітал утворюють досить значну частку національного багатства та сприяють економічному зростанню країни.

Державне управління інноваційними процесами та структурно-інноваційними зрушеннями в економіці потребує, зокрема, розроблення правових, фінансових, організаційних та інших гарантій досягнення поставлених цілей.

Правові гарантії передбачають формування стабільного, прозорого правового поля, у межах якого мають діяти суб'єкти СІЗ (підприємства). Як зазначає В. Мартиненко, формування правових гарантій має враховувати самоорганізацію ринкового середовища, яка є наслідком взаємодії низки чинників [4, с. 245]. Кожен нормативний акт держави, кожен закон слід розглядати крізь призму самоорганізації у процесі реалізації інтересів господарських суб'єктів. У разі нехтування цією важливою обставиною соціально-економічний процес так чи інакше буде самоорганізовуватися, але вже поза правовим полем. Яскравим прикладом цього є процес тінізації економіки. Масовий перехід підприємців у "тінь" є виявом їхньої самоорганізації в умовах, коли держава фактично ігнорує економічні інтереси приватного бізнесу [Там же, с. 246].

Фінансові гарантії передбачають створення відповідних умов для ефективного функціонування підприємств, а саме формування та вдосконалення податкової системи та венчурної інфраструктури.

Для забезпечення організаційних гарантій, необхідно сформувати нові державні структури, які б сприяли здійсненню СІЗ в економіці України, налагодити механізм державно-приватного партнерства щодо спільного інвестування інноваційних проєктів.

Слід продовжити проведення адміністративної реформи, яка має на меті поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії [3, с. 7]. Метою реформ є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам України.

У сучасних умовах господарювання якісними критеріями оновлення державного управління мають бути: чітке врегулювання прав, обов'язків та відповідальності всіх гілок влади, узгодження їхніх дій; перехід від галузевого до функціонального принципу організації системи управління економікою; лібералізація державного управління, скорочення кількості контрольних служб та інспекцій; прозорість прийняття рішень у системі державного управління; кадрова політика, що ґрунтується на конкурсній основі, тощо.

Важливо подолати в системі державного управління таке негативне явище для інноваційного розвитку, як "консерватизм керівника", що проявляється в негативному ставленні до нових ідей підлеглих осіб. Управлінець має бути зацікавлений у постійному підвищенні освітнього рівня підлеглих та зростанні їхнього професіоналізму. Адже забезпечення результативності (надання необхідних і гарантованих за якістю державних послуг юридичним та фізичним особам), ефективної (науково обґрунтована структура та чисельність штатного персоналу) діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від результативності та ефективності професійної діяльності їхніх працівників. Найважливішим інститутом

професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування є ефективна діяльність потужної системи професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [5, с. 417].

Необхідно, щоб кожен працівник сфери управління був включений у систему безперервного навчання й підвищення кваліфікації. Так, у 1995 р. Указом Президента України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” № 398 на базі Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України було створено Українську Академію державного управління при Президенті України (УАДУ)*. Нині Національна академія державного управління при Президенті України є головним державним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Проблеми підвищення освітнього рівня та професіоналізму державних службовців дуже часто пов’язано з тим, що через ті чи інші обставини керівники органу управління не можуть звільнити службовців від роботи та направити їх на навчання (підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації). Тому потрібно застосовувати нові форми та методи освіти, що відповідають вимогам сьогодення.

Однією з новітніх форм освіти, яка дістала поширення у провідних країнах світу, є дистанційна форма навчання, що базується на сучасній телекомунікаційній інфраструктурі. Переваги в застосуванні системи дистанційної освіти для державних службовців полягають у можливості отримати спеціалізовані знання без відриву від виробництва, що дає змогу підвищити професійний рівень та ефективно використовувати час. У 2001 р. на базі Національної академії державного управління при Президенті України спільно зі Світовим банком за фінансової підтримки Канадського уряду було створено перший в Євразійському регіоні Центр дистанційного навчання Навчальної мережі глобального розвитку, що здійснює підготовку державних службовців за дистанційно-заочною формою навчання. Для сприяння реформуванню системи органів державного управління, здійснення ринкових та соціальних перетворень в Україні Центр проводить консультування українських посадових осіб визнаними у світі фахівцями з менеджменту, забезпечує інтерактивне вивчення досвіду реформ у країнах Східної Європи та ін., організовує переговори та обговорення питань двосторонніх відносин між українськими та іноземними установами.

Організаційні гарантії також передбачають удосконалення структури органів державного управління та забезпечення їхньої системної взаємодії, а саме надання повноважень щодо проведення політики СІЗ Міністерству промислової політики України, із відповідним створенням у його структурі департаменту структурної перебудови економіки на інноваційній основі. Основними функціями Міністерства промислової політики України щодо здійснення СІЗ у промисловому комплексі мають бути:

– прогнозування структурних зрушень – аналіз динаміки СІЗ у промисловості та прогнозування тенденцій структурних трансформацій, визначення пріоритетів структурно-інноваційного розвитку промисловості України;

*З 21 серпня 2003 року згідно з Указом Президента України № 869 УАДУ надано статус національної (Національна академія державного управління при Президенті України).

– планування структурних зрушень – кількісне визначення частки високотехнологічних галузей промисловості (зокрема, високотехнологічного машинобудування), кількісне та якісне визначення пріоритетних напрямів розвитку;

– організаційно-правове забезпечення формування п'ятого, шостого технологічних укладів – розроблення Державного реєстру технологій; організація виробництв п'ятого та шостого технологічних укладів із державною формою власності з подальшою експлуатацією або продажем у приватну власність;

– стимулювання – розроблення механізму державно-приватного партнерства щодо здійснення спільного державного та приватного інвестування інноваційних проектів (разом з Українською державною інноваційною компанією розглянути можливість створення Державного венчурного інноваційного фонду та виступити його засновниками);

– контролю – конкретизація відповідальності як гарантованого виконання взятих обов'язків суб'єктами промислової діяльності з відповідним розробленням системи санкцій.

Цикл державного управління має завершуватись оцінкою ефективності здійснюваного процесу. Варто зазначити, що оцінка має проводитись на всіх етапах державного управління. Найважливішою є випереджальна оцінка, оскільки вона дає змогу прогнозувати майбутні процеси, своєчасно запобігати впливу негативних явищ та розробляти заходи щодо їхнього недопущення. Поточна оцінка дозволяє виявити відхилення від вхідних параметрів певного процесу, кінцева – порівнює цілі та результати державного управління. Ефективність державного управління СІЗ передбачає розроблення критеріїв оцінки щодо досягнення цілей та ефективності механізму державного управління. Критерії оцінки ефективності СІЗ в економіці можна охарактеризувати такими показниками: норма нагромадження основного капіталу; питома вага високотехнологічних галузей у структурі промислового виробництва; галузева еластичність зростання; обсяг виробництва продукції з високою доданою вартістю та темпи його приросту; обсяг високотехнологічної продукції в структурі вітчизняного експорту; технологічна укладність економіки; кількість інноваційних підприємств; обсяг валового внутрішнього продукту; частка світового ринку високотехнологічної продукції тощо. Перелік критеріїв можна продовжувати, доповнюючи їх соціальними (тривалість життя, рівень освіти), екологічними (забруднення навколишнього середовища) та ін.

Підсумовуючи, варто ще раз наголосити на тому, що формуванню передумов європейської інтеграції значною мірою сприятиме вдосконалення механізму державного регулювання інноваційних процесів. Державне управління СІЗ має здійснюватись у певній ієрархії та послідовності. Важливим та необхідним є узгодження у просторі й часі вертикально-горизонтальних причинно-наслідкових зв'язків. Потребують перегляду та уточнення пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні (розвиток інноваційних виробництв, п'ятого, шостого технологічних укладів). Забезпеченню повноти механізму державного управління СІЗ сприятиме вдосконалення структури органів державного управління, забезпечення їхньої системної взаємодії, надання повноважень щодо проведення політики СІЗ Міністерству промислової політики України, з відповідним створенням

у його структурі департаменту структурної перебудови економіки на інноваційній основі.

Проведення політики структурно-інноваційних зрушень в економіці дозволить: збільшити виробництво та експорт високотехнологічної продукції, що сприятиме зростанню ВВП та підвищенню добробуту населення; зменшити забруднення довкілля та покращити екологічну ситуацію, що відповідно позначиться на здоров'ї людей та тривалості їхнього життя; сформувати інноваційну економіку, підвищити конкурентоспроможність вітчизняної економіки, розпочати процес формування спільного європейського економічного простору за засадах взаємовигідного партнерства.

Література:

1. Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації” // ВВР України. – 2007. – № 46. – Ст. 525.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки” від 11 верес. 2007 р. № 1118. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

3. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з проведення в Україні адмін. реформи. – К., 1998. – 61 с.

4. *Мартиненко В. Ф.* Державне управління інвестиційним процесом в Україні : монографія / В. Ф. Мартиненко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 296 с.

5. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : Вид-во КНЕУ, 2006. – 472 с.

Надійшла до редколегії 25.04.2008 р.