

**ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТІВ
ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Проаналізовано існуючі проблеми формування та реалізації пріоритетів інноваційного розвитку України. Найбільша увага приділяється проблемі відсутності належної координації дій суб'єктів. Розглянуто рекомендації щодо вдосконалення механізму вибору пріоритетів і, як наслідок, інноваційної політики в цілому.

Ключові слова: інноваційна діяльність, пріоритет, інноваційна політика, координація.

E. A. BELTYUKOV, O. V. TOLMACHOVA
Odessa National Polytechnic University

**PROBLEMS OF THE FORMATION AND REALIZATION
OF INNOVATION DEVELOPMENT PRIORITIES OF UKRAINE**

Abstract – The aim of the article is to analyze the existing problems of poor management and implementation of innovation policy. Recommendations for improving the mechanism for setting priorities and, as a consequence, innovation policy as a whole are considered. The paper analyzes the existing problems of the formation and implementation of priorities of innovation development of Ukraine. The greatest attention is paid to the problem of the lack of proper coordination between actors. It is necessary to the process of implementation of managed entity with close ties with the performers (ministries, agencies) and able to influence their behavior. Necessary to ensure broad support for the process of stakeholders, which need consultation with key stakeholders, who participate in the preparation of the strategy and are responsible for its implementation. The article proposes the implementation of coordination mechanisms innovatsionnyh priorities and definitions of responsible persons.

Key words: innovation, priority, innovation policy, coordination.

Постановка проблеми. На сьогодні ні якість, ні обсяги виробництва продукції не можуть бути показником рівня розвитку економіки тієї чи іншої держави. Одним з головних показників рівня розвитку економічної системи у наш час є розвиток виключно інтелектуального виробництва – НДДКР (науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок). Державне регулювання інноваційного процесу на сучасному етапі є однією з головних умов розвитку економіки.

Держава виступає ініціатором і координатором пріоритетних наукових програм. Держава централізувала функції вироблення науково-технічної політики, включаючи прогнозування, планування та стимулювання програм досліджень і розробок, їх пов'язування з забезпеченням збереження навколишнього середовища, підготовку наукових кадрів, оснащення науки унікальними матеріально-технічними засобами. Держава створює сприятливі умови для інноваційної діяльності, формуючи єдині цивілізовані правила й механізми, що сприяють розвитку всіх суб'єктів інноваційної сфери.

Перспективи інноваційного розвитку країни багато в чому залежать від ефективності політики, що проводиться державою. Ефективність проведеної політики залежить від скоординованих дій різних міністерств і відомств, які беруть участь у формуванні та реалізації інноваційної політики. За відсутності належної координації програмних заходів спостерігається неритмічність виділення коштів протягом терміну дії програм і низькі показники віддачі вкладених коштів.

Перешкодою для інноваційного розвитку є відсутність належної координації дій суб'єктів, насамперед при виборі пріоритетів (напрямів) науково-технічної та інноваційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню інноваційної політики держави присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Значний вклад у вивчення цієї проблеми внесли наступні вітчизняні вчені: В.М. Геєць, Н.В. Краснокутська, Б.А. Малицький, Л.І. Федуллова [1–4] та ін. Все ж багато питань залишається не вирішеними, Потребує подальшого дослідження та удосконалення координаційні механізми співпраці державного сектора та відповідальних виконавців у інноваційній сфері для забезпечення зростання економіки України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Українські науковці володіють значними методологічними знаннями, що успішно застосовуються для встановлення пріоритетів інноваційного розвитку, але в той же час відсутній механізм, що зв'язує цей процес з їх реалізацією, яка відрізняється нескоординованістю, тому важливо пов'язати втілення в життя стратегічних документів з поточною діяльністю.

Важливим завданням інноваційної політики держави стає правильний вибір пріоритетів для інновацій та технологічного розвитку. При цьому, встановлення пріоритетів не є винятковою функцією загальнодержавного рівня. За нього в рівній мірі відповідальні індивідуальні органи фінансування, дослідницькі організації, університети та інші ключові суб'єкти інноваційної системи. У зв'язку з цим забезпечення узгодженості між різними стратегічними рівнями і суб'єктами набуває особливого значення. Потрібне чітке і прозоре розмежування повноважень окремих організацій.

Формулювання цілі статті: проаналізувати існуючі проблеми неефективного управління та здійснення інноваційної політики, дати рекомендації щодо вдосконалення механізму вибору пріоритетів і, як наслідок, інноваційної політики в цілому.

Виклад основного матеріалу. У технологічній та інноваційній політиці промислово розвинутих країн традиційно приділяється серйозна увага підтримці дослідницьких напрямів, технологій та секторів, здатних зробити істотний внесок у вирішення соціально-економічних завдань. Таким чином, встановлення пріоритетів технологічного розвитку відноситься до ключових елементів політики держави.

Завдання посередницьких організацій (відомств фінансування, інститутів трансферу технологій тощо) та суб'єктів досліджень і розробок (університетів, дослідницьких центрів, підприємств) – трансформувати позначені стратегічні пріоритети, направивши їх у практичну площину.

Україна має певний досвід відбору пріоритетів у науково-технологічній та інноваційній сфері. Першим регулюючим документом у цьому напрямку став закон “Про основи державної політики у сфері науки і технологій” (1991 р.) [7], де декларується, що “держава підтримує розвиток науки як ключового джерела економічного зростання і невід’ємної частини національної культури та освіти. Воно створює необхідні передумови для реалізації інноваційного потенціалу громадян України в сфері науки і технологій; забезпечує застосування українських і світових наукових досягнень для вирішення соціальних, економічних, культурних та інших проблем”. На практиці, як з’ясується, пріоритети були прийняті без проведення попередніх аналітичних та прогнозних досліджень. Отримавши пропозиції від Державного комітету з науки і технологій, КМУ представив їх у парламент.

Більшість проектів, включених в державні науково-технічні програми, виглядали значущими. Разом з тим багато з них перетиналися за тематикою, що було викликано прагненням зберегти всі компетентні наукові школи і підтримувати їх як широкий спектр перспективних наукових проектів. Занадто “масштабне” формулювання пріоритетів призвело до того, що за характером вони виявилися не цільовими, а скоріше – координаційними, виступаючи інструментом удосконалення міжвідомчої взаємодії.

З моменту здобуття незалежності в 1991 р. в Україні змінювалися президенти, уряди і парламенти. Однак тенденція неадекватного фінансування науково-технологічних пріоритетів, встановлених парламентом, зберігалася. Фінансування державних програм постійно скорочувалася. Парламент в черговий раз наголошував на необхідності розвивати інноваційну економіку, встановлював закони, а Національна рада безпеки приймала резолюції. Спочатку реалізація пріоритетів вважалася ключовим завданням Міністерства науки та освіти, але з часом вона перейшла до розряду другорядних [5].

До 2002 р. в якості одного з пріоритетів науково-технологічного розвитку розглядалася підтримка інновацій. У свою чергу, український закон “Про інноваційну діяльність” (2002 р.) [8] регламентував конкретні пріоритетні напрями в цій області. Була розроблена методологія класифікації пріоритетів, причому кожен рівень ієрархії передбачав відповідні механізми реалізації.

Суттєвим недоліком в законі стала відсутність координаційних механізмів і відповідальних виконавців. Якщо пріоритети науково-технологічного розвитку встановлюють загальну структуру державних програм та реалізація останніх прописана в законі, який регламентує бюджетне фінансування, то інноваційні пріоритети, навпаки, носять рекомендаційний характер і на практиці їх проігнорували. У подібних умовах процедури встановлення пріоритетів втратили свою значимість, оскільки не були чітко позначені обсяги державної підтримки та органів, відповідальних за їх реалізацію.

Замість прописування конкретних пріоритетних напрямків у законопроекті в черговий раз викладалися державні зобов’язання з підтримки науки, задекларовані в Конституції України (ст. 54, п. 3) і законі “Про наукову і науково-технічну діяльність” (ст. 31, 34) [9]. Такі “пріоритети” не здатні змінити ситуацію і нікого ні до чого не зобов’язують. Правильний вибір пріоритетів для інновацій та технологічного розвитку на практиці представляється складним завданням. Однак існує кілька способів, що дозволяють в тій чи іншій мірі вирішити цю проблему. По-перше, в умовах швидких темпів технологічних і соціальних змін, державі необхідно зосередитися на вирішенні функціональних завдань і створенні меж, делегувавши вибір тематичних пріоритетів підприємництву. Подібна стратегія передбачає, наприклад, конкурсне фінансування досліджень і розробок за принципом відбору кращих виконавців, а не приналежності до певного наукового напрямку, а також різні інструменти підтримки дослідницької діяльності в приватному секторі. По-друге, необхідно побудувати систему регулярного моніторингу та експертизи, що дозволяє оцінювати затребуваність і функціональність того чи іншого інструмента реалізації пріоритетів. Подібний підхід не гарантує захисту від неправильного вибору, але сприяє швидким змінам у політиці, яка значною мірою носить горизонтальний і міжсекторний характер. Таким чином, політики вищої ланки можуть зосередитися на стратегічних питаннях і уникнути ускладнених схем адміністрування.

Важливо ув’язати втілення в життя стратегічних документів з поточною діяльністю. Складність і міждисциплінарний характер інноваційної політики вимагають, щоб її реалізація була чіткою і заздалегідь спланованою, а координація, моніторинг та оцінювання забезпечувалися головною організацією. Різні стратегії часто формулюються без чіткої прив’язки до загальної лінії, що веде до фрагментації політики [5]. Необхідно, щоб процес реалізації управлявся суб'єктом, що має тісні зв'язки з виконавцями (міністерствами, агентствами) і здатним впливати на їх поведінку.

Необхідно забезпечити широку підтримку процесу зацікавленими сторонами, для чого потрібні консультації з ключовими представниками, які беруть участь у підготовці стратегії і відповідають за її здійснення. Оскільки формальне прийняття рішень, особливо у випадку з підприємницькими колами, не працює,

належить організувати їх залучення шляхом укладання угод або стимулювання. Ефективним механізмом, що забезпечує участь усіх сторін у програмах, визнані державно-приватні партнерства.

Вибір цільових орієнтирів допомагає оцінювати прогрес у реалізації стратегічних документів. Але одного цього інструменту недостатньо. Не меншу важливість має моніторинг поточних процесів. Крім того, реалізації пріоритетів сприяють такі чинники: чіткі стратегічні зобов'язання уряду, сформульовані в програмі і відображені у всіх базових документах; наявність спеціального контролюючого і координуючого органу (ради, комітету, головного міністерства, департаменту з науки, технологій та інновацій тощо), що володіє політичним мандатом, а також формальними або неформальними координуючими повноваженнями; єдина структура горизонтальної координації; ресурси для реалізації, як на рівні держбюджету, так і на операційному рівні; розширені консультативні процеси з реальним залученням зацікавлених сторін.

Аналіз практики формування пріоритетів науково-технічної та інноваційної політики дозволяє зробити деякі загальні висновки. Український досвід відрізняється від практик інших держав за низкою параметрів. Перший відноситься до характеру процесу встановлення пріоритетів. У ряді європейських країн він найчастіше припускає залучення широкого кола учасників – представників різних зацікавлених сторін, що беруть участь у розробці стратегій. Як правило, залучаються експерти з наукової спільноти, промисловості та інститутів розвитку. Інший фактор – рівень ієрархії, на якому встановлюються пріоритети. В Україні вони затверджуються переважно в ході парламентських процедур, тоді як в інших державах – визначаються спеціалізованими агентствами, відповідальними за фінансування досліджень, які здійснюють пріоритети більш ефективно. Тобто в сучасній Україні доля сфери НДДКР залежить від широкого кола людей, що не мають досвіду створення нових продуктів і технологій, що не мають уявлення щодо специфіки цієї сфери, навіть не інженерів. Це законодавці, службовці органів державного управління, працівники податкових і судових органів [6].

Україна вклала значні зусилля в процес законодавчого затвердження і парламентського схвалення пріоритетів, але інструментарій їх втілення в життя, так само як і ресурсне забезпечення виявилися недостатніми. У ряді країн процес організовано набагато ефективніше: пріоритети встановлюються відповідальними органами і здійснюються з виділенням необхідних фінансових коштів. До того ж, створюється система експертної оцінки їх реалізації, що сприяє підвищенню ефективності останніх.

Можливість розробки та реалізації дієвої стратегії технологічного розвитку з'явиться ще нескоро. Наукові структури багато років відчувають дефіцит фінансування і практично не здатні залучати нові кадри.

Скорочення фінансування науки призвело до зміни витрат на наукові дослідження. На початку, прагнучи зберегти наукові колективи і запобігти відтоку кадрів з науки, що посилювався, керівники наукових установ всі кошти направляли на оплату праці, позбавляючи тим самим дослідницький процес коштів, необхідних для його нормального матеріально-технічного та інформаційного забезпечення. У багатьох випадках це призвело фактично до призупинення результативного наукової діяльності. У науці посилювалася тенденція оплати не праці та її результатів, а присутності людини на робочому місці, почалися і затримки з виплатою зарплат, і падіння їх рівня. Несвоєчасна виплата зарплат в науці, поява більш привабливих за розмірами заробітної плати робочих місць в інших сферах діяльності, в основному не пов'язаних з інноваційним розвитком, сприяли посиленню відтоку з науки кадрів. Зокрема, вже на другому році реформ (1992 р.) з наукової сфери вибула шоста частина науковців.

Тривала і в наступні періоди політика “виживання” науки без здійснення реальних системних заходів з її адаптації до ринкових умов з позиції стимулювання затребуваності результатів досліджень економічної практикою, привели до серйозних проблем у формуванні та використанні наукових кадрів, технологічному оснащенні наукового процесу, забезпеченні якості наукових результатів.

В Україні відбулося найбільше серед країн Центральної та Східної Європи скорочення чисельності дослідників (2007 р. порівняно з 1991 р. в 2,6 рази) та фінансування науки. Причому негативні для науки тенденції за цими показниками зберігаються досі. Ці зміни набувають особливого значення порівняно з наростанням чисельності держслужбовців, правоохоронних органів і витрат на їх утримання.

Погіршується демографічна структура кадрів науки. Брак фахівців погіршується відтоком талановитих вчених середнього віку – найбільш продуктивної частини дослідників. В умовах триваючого скорочення чисельності дослідників, незначного приросту в науці молоді та домінування у складі наукових кадрів дослідників старшого віку найближчим часом можлива серйозна кадрова криза внаслідок природного відтоку з наукової сфери значної кількості працюючих пенсіонерів [3].

Подібна ситуація вже призвела до звуження тематичного охоплення наукової діяльності, і неухильно знижує можливості країни щодо виконання досліджень світового рівня в майбутньому. Необхідна подальша реорганізація сектору досліджень і розробок та його інтеграція з технологічною сферою, що, з одного боку, дозволить заощадити кошти, а з іншого – компенсувати неефективність нинішніх кадрів. В результаті обмежені інноваційні ресурси будуть сконцентровані на лімітованому числі продуктивних проектів.

Висновки. Формування стратегії на основі інновацій призведе до радикального зрушення в парадигмі розвитку України, наближаючи її до європейської моделі. Необхідною передумовою для руху по цьому шляху є розробка узгодженої усіма сторонами порядку, що дозволить ефективно приймати рішення і координувати процес. Рішення настільки серйозного завдання неможливо без відповідного механізму встановлення пріоритетів інноваційної політики і, найголовніше, їх реалізації.

Література

1. Геєць В. М. Економіка і суспільство: непізнані грані взаємовпливу (роздуми над прочитаним) / В. Геєць, А. Гриценко // Економіка України. – 2012. – № 3. – С. 4–24.
2. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент : навч. посібник / Н. В. Краснокутська. – К. : КНЕУ, 2003. – 504 с.
3. Малицкий Б. А. Неолиберализм и кризис инновационного развития экономики. Формула кризиса / Б. А. Малицкий. – К. : Феникс, 2009. – 64 с.
4. Федулова Л. І. Концептуальна модель інноваційної стратегії України / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 1. – С. 87–100.
5. Румпф Гудрун. Формирование приоритетов инновационной политики и оценка их реализации: европейский опыт и уроки для Украины / Румпф Гудрун. – 2012. – № 3, т. 6. – С. 28–39.
6. Григорьев Ю. В. Препятствия инновационной деятельности / Ю. В. Григорьев // Инновационный вестник регионов. – 2011. – № 4. – С. 5–14.
7. Закон України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 13 грудня 1991 р. // Зб. законодавчих актів України в сфері науки й науково-технічної діяльності. – К., 1997.
8. Закон України “Про інноваційну діяльність” від 4 липня 2002 р. // Відом. Верх. Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
10. Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 1 грудня 1998р. // Відом. Верх. Ради України. – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.

References

1. Geets V. M. Gritsenko A. Ekonomika i suspilstvo: nepiznanni grani vzaemovplyvu (rozдумы nad pro-chitannum) / V. M. Geets // Ekonomika Ukrayiny. – 2012. – No. 3. – Pp. 4–24.
2. Krasnokuts'ka N. V. Innovacijnyj menedzhment : navch. posibnyk / N. V. Krasnokuts'ka. – K. : KNEU, 2003. – 504 p.
3. Maly'czkyj B. A. Neoly'beraly'zm y' kry'zy's y'nnovacy'onnoho razvy'ty'ya ekonomy'ky'. Formula kry'zy'sa / B. A. Maly'czkyj. – K. : Feny'ks, 2009. – 64 p.
4. Fedulova L. I. Kontseptual'na model' innovatsiyanoi stratehiyi Ukrayiny / L. I. Fedulova // Ekonomika i prohnozuvannya. – 2012. – No. 1. – Pp. 87–100.
5. Rumpf Hudrun. Formyrovanye pryorytetov ynnovatsyonnoy polytyky y otsenka ykh realizatsyy: evro-peyskyu opyt y uroky dlya Ukrayny / Rumpf Hudrun – 2012. – No 3, Vol. 6. – Pp. 28–39.
6. Gry'gor'ev Yu. V. Prepyatstvy'ya y'nnovacy'onnoj deyatel'nosti' / Yu. V. Gry'gor'ev // Y'nnovacy'onnyj Vestny'k Regy'on. – 2011. – No. 4. – Pp. 5–14.
7. Zakon Ukrayiny' “Pro osnovy' derzhavnoyi polity'ky' u sferi nauky' i naukovo-texnichnoyi diyal'nosti” vid 13 grudnya 1991 r. // Zbirny'k zakonodavchy'x aktiv Ukrayiny' v sferi nauky' j naukovo-texnichnoyi diyal'nosti. – K., 1997.
8. Zakon Ukrayiny' “Pro innovacijnu diyal'nist'” vid 4 ly'pnya 2002 r. // Vidomosti Verhovnoyi Rady' Ukrayiny'. – 2002. – No. 36. – St. 266.
10. Zakon Ukrayiny' “Pro naukovu i naukovo-texnichnu diyal'nist'” vid 1 grudnya 1998r. // Vidomosti Verhovnoyi Rady' Ukrayiny'. – 1999. – No. 2–3. – St. 20.

Надіслана/Written: 20.05.2014 р.
Надійшла/Received: 24.05.2014 р.
Рецензент: д.е.н., проф. О. О. Орлов