

розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ.

Нині процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. У процесі розробки методології формування інноваційних механізмів державного управління державного управління регіональним розвитком свою доцільність підтвердив системний підхід, що дав змогу визначити функціональні особливості розвитку стратегії України, систематизувати результати численних досліджень проблем управління та регулювання державно-управлінської діяльності. Напрямами подальших наукових досліджень мають стати окремі сфери формування механізмів державного управління: податкова, правоохоронна та сфера публічної служби.

Список використаних джерел

1. **Адміністративне** судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 545 с.
2. **Дробуш І.** Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2006. – № 10. – С. 20 – 24.
3. **Мартиненко В. М.** Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 218 с.
4. **Про засади** внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
5. **Тимцуник В. І.** Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953 – 1964 рр.) : монографія / В. І. Тимцуник. – К. : НАДУ, 2003. – 400 с.

Надійшла до редколегії 12.11.12

УДК 330.341.1(477)

Ірина ЧИКАРЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджуються проблеми державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, аналізується релевантна нормативна база, обґрунтовуються шляхи розв'язання проблем.

Ключові слова: інноваційна система, інноваційна інфраструктура, стратегічні пріоритети інноваційного розвитку, високі технології, кластери.

Ірина Чикаренко. Проблемы государственного регулирования инновационной деятельности в Украине

Исследуются проблемы государственного регулирования инновационной деятельности в Украине, анализируется релевантная нормативная база, обосновываются пути решения проблем.

Ключевые слова: инновационная система, инновационная инфраструктура, стратегические приоритеты инновационного развития, высокие технологии, кластеры.

Iryna Chikarenko. Problems of government control of innovative activity in Ukraine

The problems of government control of innovative activity in Ukraine are investigated, a relevant normative base is analyzed, the ways of working out problems are grounded.

Key words: innovative system, innovative infrastructure, strategic priorities of innovative development, high technologies, clusters.

Динамічні зміни, що відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільної діяльності, вимагають соціально-економічних перетворень з орієнтацією на принципи інноваційного розвитку, ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу, запровадження економіки знань і розвиток інформаційного суспільства. Зазначене обумовлює необхідність підвищення ролі держави в регулюванні процесів інноваційного розвитку та зміцненні його ресурсного та інфраструктурного забезпечення.

Сьогодні питання державного регулювання інноваційної діяльності є надзвичайно актуальними, але за всієї динаміки розвитку нормативно-правової бази в цій сфері, її не можна вважати ефективною та ґрунтовною. Більшість документів, що були прийняті за останні 10 – 15 років, мають описовий або декларативний характер і не забезпечують повномасштабного регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі розроблення, створення та поширення інноваційного продукту, його втілення як інновації із подальшою комерціалізацією. У діючому законодавстві домінують численні розрізнені підзаконні нормативно-правові акти (організацію інноваційної діяльності в Україні сьогодні

регламентують більш ніж 400 таких актів різної галузевої належності).

Проблемним залишається і питання теоретико-правового обґрунтування концепції модернізації інноваційної системи в Україні, а також відпрацювання підходів і механізмів її реалізації до інструментально-прикладного рівня, який забезпечить її ефективність та інтеграцію зі стратегічними пріоритетами розвитку як на рівні країни в цілому, так і на рівні окремих територій.

Значний вклад у дослідження інноваційних процесів, еволюції та становлення інноваційного типу економіки, у теорію розвитку національних інноваційних систем внесли І. Ансофф, П. Друкер, Дж. Кейнс, Р. Нельсон, М. Портер, Дж. Сакс, Дж. Стиглиц, П. Фишер, К. Фриман, Ю. Арутюнова, Л. Гуриєва, С. Древінг, В. Іванов, Н. Івлева, А. Ілларіонов, Д. Ліванов, М. Рогачев, О. Савина, Д. Тюкаєв, А. Юданов, Д. Альохін, Н. Богдан, Л. Нехорошева та ін.

Визначенню проблем і перспектив розвитку інноваційної діяльності, обґрунтуванню ролі держави в її регулюванні та потенційних можливостей її впливу на формування національного інноваційного продукту, пріоритетним питанням у сфері розроблення інвестиційної політики та функціонування національної інноваційної системи зокрема, запровадженню кластерного підходу до інноваційного розвитку присвячені праці вітчизняних науковців та практиків С. Архієреєва, Я. Базилюка, О. Волкова, В. Геєця, М. Денисенка, Я. Жаліло, В. Івченка, В. Ільчука, Г. Канафощкої, С. Карташова, А. Кондрашихіна, І. Лисенка, І. Лобас, М. Пашути, І. Польської, А. Савченка, В. Семиноженка, О. Травянка, Л. Федулової, О. Хіменка, М. Шарка та ін. Окремо слід відзначити дослідження академіка Академії наук України, члена президії Співки економістів України С. Соколенка, який зробив значний внесок у розвиток теорії та практики запровадження інноваційних моделей розвитку країни, будучи засновником віртуальної Школи українських кластерів.

Метою статті є обґрунтування шляхів розв'язання проблем державного регулювання інноваційної діяльності в Україні.

Останнім часом все більш актуальним є розподіл країн за технологічною ознакою. Так, американський економіст Дж. Сакс виділив три групи країн: технологічні новатори, технологічні послідовники та технологічні аутсайтери [11]. В. М. Геєць та В. П. Семиноженко зазначають, що Україна у світі сприймається лише як представник останньої групи [1]. Результати проведеного нами аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду інноваційної діяльності дозволяють стверджувати, що Україна сьогодні є аутсайдером навіть серед пострадянських країн. Наявна модель державного управління інноваційною діяльністю себе не виправдала. І сьогодні Верховна Рада України знов і знов проголошує курс на забезпечення гармонійного розвитку людського потенціалу, економіки і природного середовища держави на інноваційній основі, а саме: реалізацію інноваційної

політики, що спрямована на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг та збільшення експортного потенціалу з ефективним використанням вітчизняних та світових науково-технічних досягнень, підвищення ефективності освітньої, наукової та науково-технічної діяльності, здійснення заходів із концентрації інвестиційних ресурсів на реалізації проектів [4; 7].

Ще 3 – 4 роки тому за рейтингом Всесвітнього економічного форуму конкурентоспроможність економіки України оцінювалася за 12 показниками, серед яких за кількістю інновацій Україна посідала 52 місце зі 134 країн (для порівняння, за ефективністю товарних ринків – 103 місце, а за розвитком інституцій – 115) [13]. Що стосується такого показника, як «інноваційний розвиток», то за даними Форуму Україна зайняла 72 місце. Але це не найгірший стан для України. У 2010 р. у щорічному рейтингу конкурентоспроможності економік Всесвітнього економічного форуму вона зайняла 89 місце, а у 2011 р. піднялася з 89-го на 82-е місце, розмістившись між Тринідадом і Тобаго та Намібією [12].

Отже, можна стверджувати, що, незважаючи на наявність інновацій, Україна має дуже низький рівень конкурентоспроможності. За висновками Національної академії наук України, такий стан обумовлений рядом факторів, перш за все недосконалістю державної політики та нормативно-правової бази в науково-технологічній та інноваційних сферах, недоліками у визначенні стратегічних пріоритетів розвитку країни та вкрай незадовільною ситуацією з їх реалізації. Тому, з урахуванням вимог законів України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [4; 5] (перший з них уже втратив чинність на підставі прийняття у 2011 р. нового закону), Концепції Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008 – 2012 роки» [2] та інших нормативних документів у цій сфері, головною стратегічною метою сучасного Уряду стає модернізація інфраструктури інноваційного розвитку України та впровадження нових, дійових механізмів його реалізації, серед яких окремо можна виділити проектний та кластерний підходи.

У вересні 2010 р. з метою забезпечення ефективного використання інвестиційно-інноваційних ресурсів держави, сприяння залученню інвесторів до реалізації пріоритетних для держави інноваційних проектів, прискорення відновлення національної економіки та переходу її до умов сталого розвитку Президент України В. Янукович підписав Указ «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку» [3], яким постановив Кабінету Міністрів України опрацювати питання щодо державного сприяння реалізації проектів із таких напрямів: «нова енергія», «нова якість життя», «нова інфраструктура», «олімпійська надія – 2022».

Проекти, яким згідно із зазначеним указом має сприяти держава, мали не тільки відповідати розглянутим і підтриманим Комітетом з економічних

реформ пріоритетним напрямом соціально-економічного та культурного розвитку України, а також містити інноваційну складову, яка є однією з ключових вимог методології управління проектами (разом із обмеженнями за часом, ресурсами, якістю та обов'язковим розподілом відповідальностей за роботи (заходи) проекту). Так, до розгляду мали братися пріоритетні проекти, а саме: у сфері екології, забезпечення громадян альтернативними (відновлюваними) джерелами енергії, використання інноваційних підходів до управління житловим господарством, модернізації системи управління в освітній, медичній, інших галузях народного господарства тощо.

Згідно з прийнятим у лютому 2011 р. вектором розвитку Кабінетом Міністрів України було затверджено постанову «Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» [7] (далі – програма). Метою програми сформовано, на наш погляд, достатньо традиційно: «перехід на інноваційну модель розвитку економіки, модернізація виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринку, запобігання впливу міжнародної фінансової кризи на розвиток економіки» [7]. Але цікаво, що саме в цій програмі був констатований факт відсутності державної підтримки виконання програм науково-технічного та інноваційного розвитку, що призвело до погіршення стану багатьох галузей економіки, зокрема їх технічної та технологічної відсталості, зношеності основних фондів, низького рівня використання виробничих потужностей, їх високої енерго- та ресурсоемності, відсутності або низького рівня впровадження інновацій.

У програмі були окреслені проблеми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, до яких віднесено, зокрема, такі:

- недостатній обсяг коштів суб'єктів господарювання та держави для здійснення інвестицій з метою реалізації інвестиційних та інноваційних проектів;
- невизначеність правового інструменту залучення недержавних інвестицій з метою розвитку економіки, у тому числі механізму забезпечення розвитку державно-приватного партнерства;
- низькі темпи впровадження високих технологій, висока енергоємність внутрішнього валового продукту та зношеність основних фондів;
- недосконалість законодавства щодо розвитку інноваційної діяльності;
- невиконання суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо взяття на облік об'єктів права інтелектуальної власності та відсутність механізму заохочення введення таких об'єктів у комерційний обіг;
- нерозвиненість інноваційної інфраструктури, недостатня кількість інноваційних підприємств (інноваційних центрів, технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів), наукових парків, центрів трансферу технологій і промислових кластерів;
- недосконалість механізму комерціалізації результатів наукових досліджень та розробок;

– невизначеність пріоритетів розвитку базових галузей економіки та відсутність сприятливих умов для залучення інвестицій з метою забезпечення розвитку високотехнологічного виробництва;

– незначна кількість вітчизняних виробників високотехнологічної продукції, що беруть участь у міжнародному обміні технологіями, у зв'язку з недосконалістю законодавства щодо трансферу технологій;

– недостатня державна підтримка впровадження інновацій для забезпечення розвитку малого та середнього підприємництва [7].

Очевидно, що деякі з вищезазначених проблем вже неодноразово декларувалися відповідними урядовими документами, але за причини відсутності визначення в них конкретних реальних механізмів і шляхів їх розв'язання, змін у пріоритетах політики уряду, впливу інших (зовнішніх і внутрішніх) негативних факторів, певного консерватизму мислення керівників на різних рівнях управління, зокрема на місцевому, та несприйняття ними важливості цих проблем останні і досі залишаються невирішеними. Тобто де-юре національна інноваційна система існує, про що свідчить Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань на тему: „Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації“» [6], а де-факто вона й досі залишається у зародковому стані: несистемною та нерозвинутою.

Що стосується проєкцій цих документів на місцевий, зокрема муніципальний рівень, то тут не тільки відсутня нормативно-правова і наукова підтримка забезпечення розвитку інноваційної діяльності, а й не визначені організаційно-правовий механізм та інституційні основи розвитку місцевої інноваційної інфраструктури, не прописані інструменти та методико-технологічне забезпечення процесів управління інноваційним розвитком території, зокрема, на основі кластерного підходу, не визначена роль регіонального управління та місцевого самоврядування в забезпеченні інноваційного розвитку. Вирішення цих проблем надзвичайно важливе, тому що, як зазначають Т. О. Савостенко і Д. Ф. Лосев [10], економічне зростання країни в цілому бере свій початок саме на місцевому рівні. Саме в регіонах створюються передумови ефективного підприємництва, побудованого на засадах інноваційності. Ефективна діяльність суб'єктів господарювання на окремих територіях залежить від ступеня розвитку як національної інноваційної системи взагалі, так і її локальних підсистем – регіональних інноваційних систем. І це природньо, тому що рівень розвитку інноваційних систем на регіональному рівні безпосередньо залежить як від політики держави щодо створення в межах країни сприятливого середовища для здійснення інноваційної діяльності, так і від характерних для даної території умов та можливостей.

Величезну роль для розвитку інноваційної системи країни зробив відомий український учений С. Соколенко. Він пропонує будувати національну та регіональні інноваційні системи в Україні на основі

кластерного підходу, а саме за допомогою створення і розвитку промислових кластерів, які вже досить позитивно зарекомендували свою діяльність у найрозвинутіших країнах світу.

На засіданні Комітету підприємців базових галузей промисловості ТПП України 15 листопада 2011 р. С. Соколенко відзначив, що «вдосконалення законодавства з підвищення конкурентоздатності економіки на основі створення і розвитку в Україні промислових кластерів є важливим напрямком державної політики України на найближчу та довгострокову перспективу, дійовим інструментом модернізації української економіки та її переведення на інноваційний шлях розвитку» [8].

Нещодавно був прийнятий новий Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [5], який забезпечує зміцнення правової бази для системної реалізації державної підтримки інноваційної діяльності та активізації процесу модернізації економіки і соціальної сфери України. Цей закон, як і попередній, визначив ті самі правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та їх реалізації в Україні. Але цей закон як зазначає С. Соколенко, розвиває і доповнює раніше прийняті закони з питань формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні (таблиця) [8].

Порівняльна характеристика основних положень законів України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»

Найменування положення	Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : закон України від 16.01.2003 р. № 433-IV [4]	Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : закон України від 08.08.2011 р. № 3715-VI [5]
1	2	3
Характеристика закону	Визначає засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні	Визначає засади формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та їх реалізації в Україні
Мета закону	Створення правової бази для концентрації ресурсів держави на провідних напрямках науково-технологічного оновлення виробництва та сфери послуг у країні, забезпечення внутрішнього ринку конкурентною наукоємною продукцією та виходу з нею на світовий ринок	Забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках

Продовження таблиці

1	2	3
Визначення основних термінів	Ст. 2. Визначення основних термінів (близько 10 позицій, серед яких наведено такі визначення: – пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні; – стратегічні пріоритетні напрями; – середньострокові пріоритетні напрями; – інноваційний потенціал; – інноваційна культура; – моніторинг інноваційної діяльності тощо)	Ст. 2. Пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні (ст. 2 попереднього закону України скорочено до 3-х основних позицій, зміст яких принципово не змінився: – пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні; – стратегічні пріоритетні напрями; – середньострокові пріоритетні напрями)
Стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності	Ст. 7. Стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності на 2003 – 2013 рр.: – модернізація електростанцій; нові та відновлювані джерела енергії; новітні ресурсозберігаючі технології; – машинобудування та приладобудування як основа високотехнологічного оновлення всіх галузей виробництва; розвиток високоякісної металургії; – нанотехнології, мікроелектроніка, інформаційні технології, телекомунікації; – вдосконалення хімічних технологій, нові матеріали, розвиток біотехнологій; – високотехнологічний розвиток сільськогосподарства і переробної промисловості;	Ст. 4. Стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності на 2011 – 2021 рр.: – освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії; – освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки; – освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій;

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> – транспортні системи: будівництво і реконструкція; – охорона і оздоровлення людини та навколишнього середовища; – розвиток інноваційної культури суспільства; – виробництво засобів наземного транспорту, літальних апаратів, плавучих засобів і пов'язаних з транспортом пристроїв та обладнання, комплектуючих виробів, розробка та впровадження новітніх технологій для їх складання (виготовлення) 	<ul style="list-style-type: none"> – технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу; – впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики; – широке застосування технологій більш чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища; – розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки
Середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності	Ст. 8 (надано розширений перелік піднапрямів, релевантний визначеним вище (ст. 4) стратегічним пріоритетам)	Ст. 6. стисло описано процедури та заходи, необхідні для реалізації середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності
Механізми реалізації стратегічних та середньострокових напрямів інноваційної діяльності	Ст. 5; ст. 6. акцентує на необхідності розроблення державних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного призначення, охорони довкілля тощо)	Відсутній
Моніторинг реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності	Ст. 7. крім організаційного механізму проведення моніторингу надані вимоги щодо формування звіту за його результатами	Ст. 9. визначено лише те, що моніторинг реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні здійснює центральний орган виконавчої влади у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України

Як бачимо, закон 2011 р. [5] є більш лаконічним та динамічним. Він ураховує сучасні реалії та з метою запобігання дублюванню інформації «відсіює» все зайве, тобто те, що вже регламентується іншими документами або нормативно-правовими актами. У новому законі чіткіше прописаний порядок формування стратегічних і середньострокових пріоритетних напрямів, але при цьому вилучено текст ст. 5 та 6 попереднього закону, де було зроблено, на наш погляд, не зовсім вдалу спробу описати механізми реалізації стратегічних і середньострокових напрямів інноваційної діяльності.

Можемо зробити висновок, що в цілому наявне законодавство у сфері забезпечення інноваційної діяльності не є досконалим. Доопрацювання вимагають нормативні акти, а окремої уваги потребує законодавче закріплення механізмів реалізації стратегічних напрямів інноваційної діяльності, зокрема інституціалізація процесів формування кластерів як потужного інструмента реалізації та активізації інноваційної діяльності в Україні. При цьому якщо тематиці кластеризації економіки України раніше просто не приділялося належної уваги, то про такі інструменти інноваційного розвитку, як технопарки, такого сказати не можна. Ще у 1999 р. був прийнятий відповідний закон України щодо становлення спеціального режиму інноваційної діяльності в 17 технологічних парках і у 8 областях України. І хоча він неодноразово доопрацьовувався (остання редакція закону датується 12 січня 2006 р.), він, у свою чергу, є прикладом неефективного законодавства у сфері інновацій. Як зазначає С. Соколенко, технопарки до останнього часу були в Україні єдиною інноваційною структурою, що мала підтримуватися державою [8] (планувалося здійснювати не тільки фінансову підтримку технопарків, а й надання цільових субсидій, різноманітних податкових пільг, звільнення від ввізного мита тощо). Проте перетворити згадані технопарки на впливові елементи інфраструктури інноваційної діяльності в Україні так і не вдалося. Більшість із них сьогодні існує тільки на папері, і всі наміри держави щодо зміцнення діяльності технопарків, зайняття ними окремої ніші серед інших інструментів та заходів щодо підтримки інновацій, залишаються і досі нереалізованими. Невеликий досвід формування технопарків в Україні свідчить, що забезпечити інноваційний розвиток вітчизняної економіки неможливо без залучення бізнесу і «прагматичних організаційно-технічних рішень виробничого, адміністративного, комерційного характеру, які б істотно поліпшили структуру та якість виробництва і соціальної сфери, забезпечили економію витрат» [8]. І саме на застосуванні кластерного підходу як альтернативи технопаркам наполягає С. Соколенко, коли стверджує, що кластерний розвиток як фактор збільшення національної і регіональної конкурентоспроможності є характерною ознакою сучасної інноваційної економіки.

Отже, з метою підвищення конкурентоспроможності України, забезпечення її розвитку та процвітання необхідно зміцнити державну

підтримку інноваційної діяльності та розробити таку інноваційну політику, що базується на ефективній та ґрунтовній нормативно-правовій базі і спрямована не тільки на створення сприятливого інвестиційного клімату, а й на формування дієздатних структур, зокрема кластерних, здібних її реалізувати. Налагодження ефективного механізму взаємодії між цими структурами – це завдання влади на сучасному етапі розвитку. І саме кластерам як потужним інструментам забезпечення економічного розвитку на територіях різних рівнів має приділятися особлива увага.

Сучасна влада розуміє важливість зміцнення інноваційної системи України. Але для цього потрібні підготовлені висококваліфіковані фахівці, зокрема у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а також професіонали у сфері інтелектуальної власності. Саме вони мають формувати інноваційну політику, спрямовану на підтримку інновацій та інтелектуальної власності. До того ж, на жаль, не всі сучасні керівники обізнані щодо можливостей та ролі кластерного підходу для забезпечення інноваційного розвитку країни.

Окремі кроки у сфері поширення знань вже зроблені: у грудні 2011 р. на замовлення Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) продовжується реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі кластерного підходу [9]. Згідно з концепцією реформування системи підвищення кваліфікації, запропонованою НАДС, у країні формується кластер підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, який буде являти собою потужну мережну структуру та інтегрувати діяльність 27 локальних центрів підвищення кваліфікації кадрів, органів державного управління та органів місцевого самоврядування різного рівня, науково-дослідних, підприємницьких, громадських та інших організацій, що діють у межах відповідного нормативно-правового поля і статуту кластеру. Метою кластеру є створення критичної маси державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, здатних ініціювати та реалізовувати системні зміни та нововведення на користь державі для забезпечення її сталого, збалансованого розвитку.

Планується, що такий підхід до реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі профільних Центрів підвищення кваліфікації кадрів буде посилювати їх конкурентоздатність серед інших освітніх закладів, які надають послуги з підвищення кваліфікації за різними напрямками, та сприяти отриманню синергійного ефекту.

Розв'язання зазначених вище проблем, успіх запланованої Президентом України та Урядом модернізації державного управління і, як наслідок, економіки країни, потребує не тільки активізації інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на забезпечення розвитку базових галузей економіки (як це зазначено в Програмі розвитку

інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» [7]), а й розроблення та обґрунтування підходів, моделей та механізмів реалізації відповідних політик для управління інноваційним розвитком, зокрема на місцевому рівні. Саме цьому будуть присвячені наші подальші дослідження теоретико-методологічних засад формування системи управління інноваційним розвитком міста на основі кластерного підходу.

Список використаних джерел

1. **Геєць В. М.** Інноваційні перспективи України / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Х. : Константа, 2006. – 272 с.
2. **Концепція** Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008 – 2012 роки» : розпорядження прем'єр-міністра України В. Януковича від 6 черв. 2007 р. № 381-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 43. – С. 65.
3. **Про заходи** щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України від 8 верес. 2010 р. № 895/2010. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/12284.html.
4. **Про пріоритетні** напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 433-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.
5. **Про пріоритетні** напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 8 серп. 2011 р. № 3715-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 19-20. – Ст. 66.
6. **Про рекомендації** парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» : Постанова Верховної Ради України від 27 черв. 2007 р. № 1244-V // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 46. – Ст. 525.
7. **Програма** розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лют. 2011 р. № 389 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 94.
8. **Рекомендації** щодо вдосконалення законодавства з підвищення конкурентоздатності економіки на основі створення і розвитку промислових кластерів : схвалено на Засіданні Комітету підприємців базових галузей промисловості ТПП України 15.11.2011 р. – Режим доступу : [//ucluster.org/blog/2011/11/...promislovikh-klasteriv](http://ucluster.org/blog/2011/11/...promislovikh-klasteriv).
9. **Савонюк Р. Ю.** Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: досвід створення та впровадження / Р. Ю. Савонюк. – Режим доступу : [//eep.org.ua/files.../2012.ppt#256,1](http://eep.org.ua/files.../2012.ppt#256,1).
10. **Савостенко Т. О.** Формування регіональної інноваційної системи на базі використання кластерного підходу / Т. О. Савостенко, Д. Ф. Лосев // Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 22 жовт. 2010 р. / за заг. ред. Ю. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 190 – 193.
11. **Сакс Дж.** Макроэкономика. Глобальный подход / Дж. Сакс, Ф. Ларрен. – М. : Дело, 1996. – 848 с.

12. **Україна** в рейтингу Всесвітнього економічного форуму-2011. – Режим доступу: [//www.fru.net.ua/ukraina-u-dzerkali-rejtingu-vsесvitnogo-ekonomichnogo-forumu-2011](http://www.fru.net.ua/ukraina-u-dzerkali-rejtingu-vsесvitnogo-ekonomichnogo-forumu-2011).

13. **Хіменко О.** Розвиток інноваційної інфраструктури, наукових та технологічних парків для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності: виступ на засіданні Громадської ради при Державному агентстві України з інвестицій та інновацій / О. Хіменко. – Режим доступу: in.ukrproject.gov.ua/index.php...1539.

Надійшла до редколегії 27.08.12

УДК 351.746.1:314.122.6

Олександр ОВДІН

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У СФЕРІ РЕПАТРІАЦІЇ «СПІВВІТЧИЗНИКІВ»

Розглядаються особливості міграційної політики Російської Федерації на початку ХХІ ст. Аналізується реалізація державної програми надання підтримки добровільному переселенню до Росії «співвітчизників», які мешкають за кордоном. Визначаються можливості застосування російського досвіду в Україні.

Ключові слова: демографічна криза, демографічна політика, державна програма, міграція, міграційна політика, національна безпека, репатріація, співвітчизники.

Александр Овдин. Государственная миграционная политика Российской Федерации в сфере репатриации «соотечественников»

Рассматриваются особенности миграционной политики Российской Федерации в начале ХХІ в. Анализируется реализация государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию «соотечественников», проживающих за рубежом. Определяются возможности применения российского опыта в Украине.

Ключевые слова: демографический кризис, демографическая политика, государственная программа, миграция, миграционная политика, национальная безопасность, репатриация, соотечественники.

Olexander Ovdin. State migration policy of Russian Federation in sphere of repatriation of compatriots

The peculiarities of state migration policy of Russian Federation under the period of the early 21st century are considered. The National programme for supporting voluntary migration of the «compatriots» residing abroad to the Russian Federation are analyzed. Possibilities of Russian experience implementation in Ukraine are defined.

Key words: demographic crisis, demographic policy, national programme, migration, migration policy, national security, repatriation, compatriots.

© Овдін О. В., 2012

Міграції населення досить часто були важливим явищем в історії людства. Проте прискорення цих процесів у ХХІ ст. ставить нові виклики перед багатьма державами світу та суттєво підвищує актуальність розробки ефективної міграційної політики. Необхідно зазначити, що для ряду країн залучення емігрантів є чи не єдиним можливим методом подолання депопуляції.

На превеликий жаль, серед держав, населення яких зменшується, останнім часом опинилась і Україна. Перші два десятиліття незалежного розвитку нашої молоді держави припали на період демографічної кризи, яка характеризувалась значним зниженням народжуваності, зростанням смертності та, як наслідок, переходом від розширеного відтворення населення до простого, а згодом – до його скорочення.

Переїзд до країни іноземців сприяв хоча б частковій компенсації природних втрат. Водночас подібні міграції завжди викликали побоювання, що вони призведуть до небажаних етнокультурних (етноконфесійних) змін. Тому не дивно, що в деяких державах робиться акцент, передусім, на репатріацію «співвітчизників», людей, до яких подібні заперечення не застосовуються. Ефективною була міграційна політика Республіки Казахстан, якій вдалося повернути із-за кордону на Батьківщину суттєву частину етнічних казахів («оралманів») [8].

Проблеми міграцій розглядалися у працях багатьох українських та російських учених, у першу чергу істориків, демографів та економістів, а саме: І. Белобородова, В. Кабузана, М. Клупта, Ю. Муромцевої, В. Стешенко, С. Піскунова, В. Піскунова, І. Прибиткової тощо. Однак вивченню досвіду новітньої російської програми за переселення «співвітчизників» вітчизняними фахівцями достатньої уваги приділено ще не було. Пояснюється це об'єктивними причинами – програма тільки почала реалізовуватись.

Метою даної статті є аналіз міграційної політики Російської Федерації щодо повернення співвітчизників та дослідження можливостей застосування російського досвіду для України.

Необхідно зазначити, що демографічна ситуація в Росії певною мірою нагадує українську. Подібно до Української РСР сусідня республіка в радянські часи відрізнялась стабільним (хоча й не дуже великим) природним приростом населенням, який поєднувався із позитивним балансом міграцій. Якщо згідно з першим післявоєнним переписом 1959 р. населення РСФСР становило 117,2 млн, то за наступні 30 років (1959 – 1989) воно збільшилося майже на 30 млн та досягло рекордної позначки – 147,0 млн мешканців. При цьому частка етнічних росіян мала загальну тенденцію до скорочення [1].

Розпад СРСР збігся із початком нового, набагато менш успішного демографічного етапу. На початку 90-х рр. минулого століття в Росії, як і в багатьох інших республіках Радянського Союзу, відбувається скорочення народжуваності та зростання смертності. Поступово країна переходить до депопуляції [2]. Найгіршим для Росії, як і для України, був період 1997 – 2002 рр., коли щорічні втрати внаслідок перевищення