

А. І. Камінський,
здобувач, Національний університет водного господарства та природокористування

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

A. Kaminsky,
competitor National University of Water Management and Nature

HISTORICAL BACKGROUND AND STAGES OF FORMATION OF GOVERNMENT DEVELOPMENT OF REGIONAL INNOVATION SYSTEM

Здійснено ретроспективний аналіз історичних передумов, етапів становлення державного управління розвитком регіональної інноваційної системи. В контексті проблематики генези регіональних інноваційних систем узагальнено закономірності становлення й розвитку центральних державних органів регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності. Увагу приділено структурно-функціональним змінам у системі державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю.

Done retrospective analysis of the historical background, stages of development governance of regional innovation systems. In the context of the problems of the genesis of regional innovation systems are generalized patterns of formation and development of the central government regulation of science, technology and innovation. The attention paid to structural and functional changes in the state of the science, technology and innovation activities.

Ключові слова: державне управління, інновації, інноваційна система, інноваційний процес, національна інноваційна система, регіональна інноваційна система.

Key words: public Administration, innovation, innovation system, innovation process, the national innovation system, regional innovation system.

ВСТУП

Інноваційний процес як соціальний феномен властивий будь-якому суспільству в усі часи. Проте розвиток науково-технічного прогресу ХХ ст. створив умови для бурхливого розвитку інноваційної діяльності в різноманітних формах і сферах. У процесі великої кількості локальних інновацій відбувається відбір і закріплення видів відносин, їх форм, які фіксуються на певний період часу в законодавстві, у формальних і неформальних організаційних формах і нормах поведінки суб'єктів господарювання. У результаті цього формується певна регіональна інноваційна система, яка обслуговує інноваційний процес і одночасно модифікується під його впливом.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Характерною рисою розвитку світового співтовариства на сучасному етапі виступає формування соціально-економічної системи, у якій домінуючу роль грає інноваційна діяльність як фактор, що забезпечує конкурентні переваги вищого порядку. У цілому побудова інноваційної економіки й системи керування нею полягають у принциповій реструктуризації напрямів розвитку, нових підходах до обґрунтування пріоритетів, значного удосконалення методів і форм використання ресурсів на всіх рівнях інноваційної системи, корінної трансформації взаємодії "науки-бізнесу-влади-суспільства". У цьому контексті одним зі значимих напрямів формування інноваційної економіки виступає її регіональний аспект.

Значний вплив регіонального фактора на ефективність інноваційної діяльності актуалізує необхідність дослідження регіональних інноваційних процесів, зокрема історичних передумов та етапів становлення державного управління розвитком регіональних інноваційних систем. Також особливої актуальності проблемі дослідження надає потреба створення механізмів наближення рівня економічного розвитку України до європейського в умовах посилення інтеграційних процесів в ЄС.

РЕЗУЛЬТАТИ

Відкриття та обґрунтування Й. Шумпетером інновацій та інноваційного розвитку ще на початку ХХ ст. було геніальним передбаченням, яке реалізувалося спочатку в перетворенні науково-технічного прогресу на вирішальний фактор економічного розвитку, потім у становленні якісно нового інноваційного типу економічного зростання, що у свою чергу зумовило становлення і розвиток національних інноваційних систем.

Очевидно, що здійснення інноваційної діяльності передбачало взаємодію усіх інноваційних інститутів інноваційної політики та безпосередніх інноваційних акторів, що, у свою чергу, потребувало формування регіональних інноваційних систем.

У цілому необхідно відмітити, що увесь період становлення та розвитку системи державного регулювання інноваційної активності можна умовно розділити на три етапи.

1. Початковий етап (із середини 40-х до кінця 60-х рр. ХХ ст.) охоплює два напрями державної політики, які між собою були недостатньо скоординовані й організаційно розділені на науковий та промисловий. Перший напрям державної політики був спрямований на підтримку науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт у вищій школі, підготовку наукових кадрів і проведення фундаментальних досліджень у державних лабораторіях.

Другий напрям був націлений на регулювання галузевої структури виробництва, підтримку науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт підприємств і сумісних з власним сектором досліджень.

Науково-технічна політика цього періоду окреслювалась обмеженням колом завдань, першими ланками інноваційного процесу, накопиченням знань та ресурсів, і практично не розглядалися шляхи, спрямовані на практичне використання одержаних результатів.

Крім того, основною моделлю інноваційного розвитку в 50—60-і рр. була модель "технологічного поштовху", коли нові науково-технічні розроблення "підштовхнули" підприємців до нових ідей і шляхів отримання прибутку, на що державна політика відреагувала посиленням розвитку науково-дослідної бази.

За цих обставин, у 60-х рр. ХХ ст. на перший план виходять, перетворюючись на основну рушійну силу інноваційного розвитку, потреби людей, які наука повинна задовольняти. Відповідно курс політики було зміщено на стимулювання конкуренції між підприємцями.

2. Починаючи з 70-х р. розпочався другий етап, на якому увага до проблем нововведення посилилась у зв'язку з серйозними труднощами, які виникли під час

промислового освоєння результатів науково-технологічних розробок у рамках великомасштабних стратегічних програм атомного, авіакосмічного і телекомунікаційного профілів. Саме в цей період виникло поняття інноваційної політики, постали питання пошуку та розроблення нових засобів стимулювання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, прискорення впровадження у виробництво одержаних результатів. Збільшилось коло організацій, які залучались у сферу державного втручання, виникла необхідність об'єднання наукової й технічної політики з іншими напрямками державного регулювання, економічною, промисловою, енергетичною та соціальною, а також із засобами у сфері підготовки й використання робочої сили. Пошук нових шляхів стимулювання інноваційного розвитку започаткував створення центрів нововведень, кооперацію навчальних закладів і промислових фірм у здійсненні науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (створення технопарків та інших організаційних форм взаємозв'язку науки й виробництва).

Отже, у другій половині 70-х рр. інноваційний розвиток почали розглядати як системне явище, тому політичний інструментарій суттєво вдосконалювався і розширювався.

3. Третій етап (з 80-х до кінця 90-х рр. ХХ ст.) характеризується формуванням законодавчих основ інноваційної політики, її нормативної бази, яка має стратегічний характер, розширенням методів стимулювання інноваційної діяльності; створенням нових організаційних форм проведення сумісних міжнаціональних наукових досліджень; підвищенням мобільності наукових кадрів; подальшим розвитком інформаційної технології як чинника економічного зростання у ХХІ ст. [3].

Так, 80-і рр. — це акцентована комерціалізація результатів досліджень, розвиток програм співробітництва, що прискорюють трансфер нових знань, зміна механізмів фінансування науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт. 90-і рр. позначені появою форсайтних досліджень, переадресуванням державної допомоги, яка від методів прямого впливу переходить на "м'яке" стимулювання, створюючи сприятливі умови для здійснення та впровадження інновацій.

Нарешті, наприкінці 80-х — на початку 90-х набуває популярності теорія національних інноваційних систем. Традиційно вважають, що вона вдосконалює погляд на технологічний розвиток як на симбіоз вхідних ресурсів та отриманих результатів. Підхід "вхідні ресурси-результат" пропонує статичний погляд на інновації та представляє лінійну модель технологічного розвитку: наука розвиває технологію, що вдосконалює при її (технології) впровадженні промисловість. Національна інноваційна система передбачає розвиток динамічних мереж, інституцій і людського капіталу, які поєднують потоки знання й вітчизняну промисловість.

Безперечно, регіональна інноваційна система сучасної України створюється на базі інноваційної системи, яка існувала за радянських часів. Це була досить послідовно побудована інноваційна система, але вона відповідала потребам адміністративно-планової економіки з домінуючою роллю держави у визначенні пріоритетів і фінансових механізмів підтримки науки та інно-

вацій. Її завдання полягало в тому, щоб гнучко реагувати на виклики зовнішнього і внутрішнього конкурентного середовища та бути зорієнтованою на практичний результат.

Роль регулятора науково-технічного прогресу й постійної інноваційної активності підприємств виконував механізм мобілізаційно-примусового типу, який спонукав державні наукові організації до виконання досліджень і розробок, а державні підприємства — до впровадження нових методів і виробництв [2]. Вочевидь, налагоджений десятиліттями механізм "проштовхування" нововведень державними органами у період планового господарства давав відчутні важелі впливу на науково-технічну сферу, а також забезпечував підтримку й гарантоване фінансування науковим організаціям. Таким чином, державний і суспільний вплив ставали основними факторами інноваційного розвитку.

У контексті цього, варто підкреслити, що ринкова трансформація супроводжувалася згасанням інноваційної активності на тлі глибокого економічного спаду й подальшої кризи. Колишня господарська система характеризувалася вибіркоким підходом до інновацій. Зокрема у колишньому СРСР, і в Україні також, перевалював попит на інновації з боку військово-промислового комплексу.

Після проголошення акта про політичну незалежність відбулась ліквідація механізму загальнодержавного управління, припинилися дії міждержавних угод, почалось руйнування економічних зв'язків колишніх радянських республік. Це призвело до падіння виробництва через розрив кооперації та деформацію загального товарного й фінансового просторів, що раніше функціонували. Як наслідок цього, перед Українською державою постало актуальне завдання — шляхом проведення глибоких якісних перетворень створити власну економічну систему, що має функціонувати на ринкових засадах.

Безсумнівно, реформування економіки України розпочалося на тлі поглиблених процесів, що склалися в економіці колишнього Радянського Союзу в останній період його існування. Важливою особливістю трансформаційного процесу перехідного періоду в Україні є його інверсійний характер (тобто формування ринкового господарства в умовах уже існуючого індустріального суспільства). Функціональна заміна централізованого-керованих планових зв'язків на ринкові в системі державного управління економікою обов'язково супроводжується глобальними структурними перетвореннями на всіх рівнях суспільного життя. Особливе місце в цьому процесі належить реструктуризації економіки. Її складовими, на нашу думку, слід вважати: структурні зрушення (тобто виведення основних фондів з виробництва без заміни та відшкодування тощо); капіталоновою, створення нових виробничих структур на базі принципово нових технологій; структурне трансформування, що поєднує перші два напрями та передбачає оптимізацію заміни старих фондів і економічних форм існування підприємницької діяльності на нові.

Принципово важливим є усвідомлення того, що розбудова інноваційної економіки є закономірною реакцією на вимоги ринку та виклики глобалізації, які зачіпають системні основи господарського розвитку. Відтак

прогресивні структурні зрушення також повинні мати системний характер та втілюватись у цілісній інноваційній політиці, здатній забезпечити узгоджену діяльність економічних суб'єктів, конструктивну та збалансовану реалізацію наукового, освітнього, технологічного та виробничого потенціалів, об'єднаних цілісним внутрішнім ринком та відповідним інституційним середовищем.

Отже, трансформація системи організації інноваційної діяльності в Україні у 90-х рр. ХХ ст. супроводжувалася руйнуванням старого й безсистемним формуванням нового. Залишилися без уваги стійкі стереотипи минулого (суб'єктивна зневага до дії економічних законів, ілюзія дешевини наукових результатів і повної державної керованості їх впровадження), а також ознаки недосконалості нової системи, що формувалась, на основі економічних взаємодій, монопольне положення більшості товаровиробників, відсутність конкуренції, радикальні, але не завжди послідовні реформи, кризові явища в економіці. У підсумку глибокий спад виробництва й руйнування господарських зв'язків супроводжувалися різким зниженням інвестиційної й інноваційної активності України.

Відтак, інституціонально-структурні перетворення, зтяжний відбудовний період негативно позначилися на розвитку регіональної інноваційної системи сучасної України. На жаль, за роки незалежності так і не вдалося створити економічну систему, здатну забезпечити прогресивний інноваційний розвиток країни. На нашу думку, справа ще й в тому, що в Україні, як і в інших країнах, є розрив між науковими дослідженнями, розвитком науки і виробництвом, його науково-технологічним рівнем. Причину цього розриву ми вбачаємо у ступені розвитку ринку, в досконалості ринкового механізму.

До того ж, варто зазначити, що формування регіональних інноваційних систем передбачає вдосконалення як ринкового механізму у цій сфері, так і діяльності держави. Безперечно, основним ініціатором створення та розбудови регіональної інноваційної системи є держава, покликана забезпечити перехід від спонтанного розвитку інноваційних процесів до їх стратегічного планування на основі визначення та наукового обґрунтування перспективних структурних зрушень, концентрації фінансових та інтелектуальних ресурсів на реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки.

Діяльність держави у сфері інтелектуальної власності в інформаційному суспільстві спрямована на розробку законодавчих та нормативних актів щодо охорони прав інтелектуальної власності, захист національних інтересів, формування ринку прав на об'єкти інтелектуальної власності, стимулювання інноваційної діяльності, пільгове оподаткування інтелектуальних видів діяльності тощо.

Державне регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності є достатньо складним завданням, оскільки багатоаспектним є об'єкт регулювання. За останні роки система державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю неодноразово змінювалася. Так, сучасне Міністерство освіти і науки України починаючи з проголошення незалежності країни неодноразово змінювалось. У 1991 р. було створе-

но Комітет з питань науково-технічного прогресу, який мав забезпечувати державну науково-технічну політику в усіх галузях економіки України та був наділений більш широкими повноваженнями, ніж галузеві міністерства і відомства. У 1992 р. цей Комітет було реорганізовано в Державний комітет з питань науки і технологій, а у 1995 р. — в Державний комітет з питань науки, техніки і промислової політики. У зв'язку з тим, що статус державного комітету в Україні суттєво нижчий за статус міністерства, а його рішення менш впливові, в 1996 р. було прийнято рішення створити Міністерство у справах науки і технологій, яке при сприятливих макроекономічних умовах та виваженої системі пріоритетів могло стати підґрунтям для інноваційного розвитку країни.

Проте у 1998 р. воно було реорганізовано у Міністерство освіти і науки України, де функції науково-технічного розвитку країни було покладено на окремі підрозділи. В результаті різко знизилась можливість державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю. 9 грудня 2010 р. було створено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, до основних завдань якого відносилось вже не тільки розв'язання проблем наукового-технічного розвитку та забезпечення економіки кваліфікованими кадрами, але і формування політики у сфері соціального розвитку.

Варто зазначити, що нове міністерство стало занадто комплексним, тобто на нього було покладено значну кількість функцій, які не мали прямого відношення до сфери науки і інновацій. Відтак, пізніше це міністерство було перейменовано на Міністерство освіти і науки України.

Крім того, з грудня 2010 р. на досліджуване міністерство перекладено функції Вищої атестаційної комісії. Через Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України координувалася також діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України та Державної служби інтелектуальної власності України.

Таким чином, з одного боку Міністерство освіти і науки України має вирішувати більшість питань, пов'язаних з науково-технічною діяльністю в країні. З іншого боку, інноваційний процес охоплює не тільки наукові дослідження, але і впровадження наукових розробок у виробництво, проте ці питання не входили у сферу компетенцій міністерства.

За період незалежності України істотних змін зазнало Міністерство економіки, яке було створено у травні 1991 р. та основні зусилля якого було спрямовано на формування законодавчої бази нового господарського механізму, при цьому сфера інноваційного розвитку не мала пріоритетного значення у той період. У грудні 1999 р. Міністерство економіки України було оновлено, а його функції розширено. З серпня 2001 по квітень 2005 рр. воно мало назву Міністерство економіки та питань європейської інтеграції України. Впродовж цього періоду міністерство виконувало функції по стимулюванню інноваційних процесів в країні переважно в контексті їх відповідності меті інтеграції в європейське співтовариство. 9 грудня 2010 р. шляхом реорганізації Міністерства економіки України було створено Міністер-

ство економічного розвитку і торгівлі України, яке виконує у тому числі функції з управління інвестиційно-інноваційної політики.

Разом з самим міністерством змінювались його служби та підзвітні комітети. Так, у грудні 2005 р. було створено Державне агентство України з інвестицій та інновацій, яке за час свого існування поступово об'єднало ряд елементів інноваційної інфраструктури. Крім того, агентство виконувало ряд важливих функцій у сфері інновацій. У 2010 р. його було модифіковано у Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, метою якого є створення сприятливого інвестиційного клімату, а функції по стимулюванню інноваційної діяльності окремо вже не виділяються.

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

1. Виконавчо-розпорядчі органи регулювання наукової та інноваційної сфери включають: державні органи, повноваження яких визначено в Конституції України (Верховна Рада, Кабінет міністрів та Президент України), здійснюють адміністративно-правове регулювання наукової та інноваційної діяльності за рахунок втілення у життя базових норм Конституції; державні органи, повноваження яких визначено в інших нормативно-правових актах, включають: Міністерство освіти і науки України та підпорядковані йому служби, Національну академію наук України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

2. Консультативно-дорадчі суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері науки включають: Координаційні ради з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, Міжвідомчу раду з координації фундаментальних досліджень та Експертну раду при НАН України [1].

Зміни у центральних державних органах регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності включали такі заходи: Вищу атестаційну комісію було підпорядковано новому Міністерству освіти і науки України. З Міністерства економічного розвитку і торгівлі України було знято функції в сфері інновацій. Крім того, було ліквідовано окремі консультативно-дорадчі органи. Проте сучасний стан державного управління науково-технічним та інноваційним розвитком на підставі діяльності виконавчо-розпорядчих та консультативно-дорадчих органів свідчить про неприпустиму неузгодженість їх дій при реалізації науково-технічної та інноваційної політики України та ставить під сумнів можливість досягнення наукових та інноваційних пріоритетів.

По-перше, відсутня системність, тобто цілісний комплекс інститутів державного управління ефективним інноваційним розвитком, що є значною перешкодою створення повноцінної та ефективно діючої інноваційної системи країни, яка відрізнялась би структурною повнотою і здатністю належним чином використовувати науково-технічний потенціал країни.

По-друге, проведена адміністративна реформа охопила тільки центральні органи виконавчої влади. Проте

як показав аналіз, в Україні існує значна диференціація науково-технічного та інноваційного розвитку за регіонами. Тому саме проблемам стимулювання та регулювання інноваційного розвитку регіонів потрібно приділяти особливу увагу. Забезпечення координації і узгодженості дій усіх органів влади на державному, регіональному та місцевому рівнях дасть можливість раціонально використовувати ресурси, концентруючи їх на пріоритетних напрямках науково-технічної та інноваційної політики.

Таким чином, регіональні інноваційні системи як феномен пройшли шлях від окремих інструментів створення й поглинання нововведень на підприємстві до унікальної єдиної системи, яка виділяється в окрему сферу суспільного виробництва й функціонально спрямована на забезпечення інноваційного розвитку економіки. Фундаментом формування регіональних інноваційних систем став, на наш думку, певний рівень розвитку суспільного виробництва, поглиблення поділу праці між суб'єктами інноваційної діяльності, а також ступінь розвиненості відносин власності, і, зокрема, форм реалізації інтелектуальної власності. Функціональні ланки та системи регіональних інноваційних систем формуються як результат розвитку економічних відносин між суб'єктами інноваційної діяльності в певному середовищі, тобто пов'язані з традиціями, національною бізнес-культурою, психологією підприємництва, рівнем та якістю освіти, накопиченою критичною масою знань.

Основою розвитку регіональних інноваційних систем є експансія й інституціоналізація інноваційної діяльності, яка опосередковує виробництво інновацій, їх розподіл, обмін і споживання як в країні, так і за її межами. Регіональна інноваційна система пронизує практично всі складові національної економіки, а її границі позначаються специфікою інноваційної активності економічних суб'єктів у просторі й часі, наприклад, дискретною обмеженістю актуальності й ефективності інновацій.

У цілому, формування регіональних інноваційних систем є початковим етапом побудови постіндустріального суспільства, в основі економіки якого лежить виробництво і використання нових знань. Однією з істотних реалій, що впливають на особливості розвитку регіональних інноваційних систем є глобалізація. Виникає необхідність формувати дієву інституційну інфраструктуру, конкурувати за ринки збуту, фінанси і людські ресурси за межами власних державних кордонів, щоб зайняти найбільш привабливу нішу в глобальному розподілі праці.

ВИСНОВКИ

Отже, у другій половині ХХ ст. теорія інновацій пройшла складний шлях від опису окремого підприємства, фірми, інституту, держави як окремих елементів інноваційного процесу до розуміння їх як окремої системи інституційних чинників. Швидкий розвиток економіки знань, взаємозв'язок між ринками капіталу і новими технологіями, посилення соціальної орієнтації нових технологій, масштабний характер генерації і використання знань зумовили виникнення національних інноваційних систем як інституційної основи інноваційного розвитку країн. Саме це стало підґрунтям для розвитку комплексного підходу та формування концепції регіональної інноваційної системи.

Періодизація розвитку вчення про інновації первинно складалася із трьох основних етапів: I-й — закладення основ теорії інновацій, II-й — вивчення закономірностей розвитку науково-технічного прогресу (40—60-ті рр. ХХ ст.), III-й — заснування основ створення цілісної корпоративної інноваційної системи, що стала моделлю для побудови національної інноваційної системи. В 70—90-ті рр. зростання відбувалося в основному за рахунок передачі та використання у виробництві результатів науково-технічної діяльності, то існують підстави для доповнення існуючої періодизації наступними двома етапами: IV-й — становлення моделі інтеграції інноваційної та операційної форм діяльності підприємств, фундаменталізація досліджень у рамках промислових лабораторій (90-ті рр. ХХ ст.), V-й — розвиток інформаційних теорій, прискорення темпів науково-технічного прогресу за рахунок розвитку інформаційних технологій, зростання мобільності людського капіталу, масивний "відплив інтелекту" з країн з низьким рівнем соціального забезпечення (друга половина ХХ — початок ХХІ ст.).

Аналіз еволюції та інституціоналізації регіональної інноваційної системи дозволяє визначити наступні тенденції. По-перше, процес диференціації форм інноваційної діяльності відбиває тенденції подальшого поширення й поглиблення поділу праці між суб'єктами інноваційної діяльності та виділення її у новий сектор економіки. По-друге, означений процес відбувається у діалектичній взаємодії з процесом інтеграції інноваційної діяльності в певні локальні, регіональні, національні та міжнародні утворення. По-третє, інституціоналізація регіональних інноваційних систем є не випадковим, а закономірним проявом еволюції інноваційної діяльності на певному рівні (з появою п'ятого технологічного укладу) та в певних умовах розвитку суспільного виробництва, тобто набуває національної специфіки.

Література:

1. Багрова І. Національна інноваційна система України: характеристика та проблеми становлення / І. Багрова, О. Черевко // Вісник ДДФА. — 2010. — № 2 (24). — С. 81—90.
2. Бубенко П. Ключові моменти формування регіональних інноваційних систем в Україні / П. Бубенко // Економіка України. — 2007. — № 8. — С. 33—39.
3. Гусев В. Передумови формування національної інноваційної системи прискорення розвитку економіки / В. Гусев // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 7. — С. 30—37.

References:

1. Bahrova, I. (2010), "National innovation system of Ukraine: characterization and formation problems", Visnyk DDFa, vol. 2 (24), pp. 81—90.
2. Bubenko, P. (2007), "Highlights formation of regional innovation systems in Ukraine", Ekonomika Ukrainy, vol. 8, pp. 33—39.
3. Gusev, V. (2008), "Prerequisites for the formation of national innovation systems accelerate economic development", Aktual'ni problemy ekonomiky, vol. 7, pp. 30—37.

Стаття надійшла до редакції 09.02.2014 р.