

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Олег Баклан,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри фінансового та
адміністративного права Українського
державного університету фінансів
та міжнародної торгівлі*

УДК [342.25 + 346.543] : 331.101.262 / 330.341.1

Інновації, підприємництво, людський капітал та правоздатність органів державного управління з питань інновацій

Концептуальні засади реформування системи державного управління досліджуються в наукових працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Н. Р. Нижник, М. Окландера, М. Портера та інших як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Але основну увагу в цих працях зосереджено на розгляді та аналізі взаємозв'язку положень адміністративної реформи та складових її концепцій. Концептуальне підґрунтя розробки змісту положень концепції адміністративної реформи у взаємозв'язку з економічними реформами є відносно малодослідженою проблемою.

У проблематиці впровадження інновацій в Україні беззаперечно можна відмітити гальмування національної економіки щодо розвитку і впровадження інноваційного підприємництва та технологій, неефектив-

ність існування більшості управлінських інституцій, які відповідають за розвиток інновацій в нашій країні тощо. Однею з причин такого екстенсивного розвитку національної інноваційної системи України є неуха до найбільш перспективного напрямку інвестування коштів вітчизняних підприємств, державних цільових програм, фондів, пожертв у людський капітал. Закордонний досвід свідчить, що еволюція саме у цьому інвестиційному напрямі дозволяє отримати найбільший економічний та соціальний результат. Але переконливо обґрунтувати це дійсно важко, оскільки в сучасному науковому арсеналі як економічного, так і управлінського аналізу не має (і, вірогідно, не може бути) стовідсоткових методологічно- та комплексно-обґрунтованих характеристик оцінки за допо-



могою яких було б практично можливо оцінити ефективність різних видів інвестицій у людський капітал, які здійснюються або державою або суб'єктами-підприємства. При частковому вирішенні у практичній площині даної проблеми варто взяти до уваги результати досліджень, які свідчать про наявність взаємозв'язку між ефективністю досліджених (та новітніх) інноваційних стратегій (та тактики тощо) та оптимальністю структури впровадження інновацій в людський капітал країни, галузі підприємства, окремих підприємств тощо.

Дослідженню різних аспектів оцінки інвестування у людський капітал присвячено праці багатьох науковців. Так, В. П. Антонюк здійснює оцінку вартості людського потенціалу та людського капіталу та визначає доцільні обсяги інвестицій у людський потенціал і людський капітал України на макrorівні [1]. Постійно привертає увагу багатьох вітчизняних та закордонних дослідників проблематика інноваційного реформування державного управління. Так, тенденції інноваційних змін у державному управлінні досліджували В. Д. Бакуменко, Т. Вірхайн, С. О. Кравченко, Б. Пітерс, В. Райт, Ю. П. Сурмін (див., наприклад, [2-5] та ін.). Особливості формування, оцінки та ефективності використання людського капіталу в транзитивній економіці ґрунтовно досліджені О. І. Добриніним, С. О. Дятловим та О. Д. Циреновою [6]. Цікаво досліджені фактори впливу на культуру державного управління молодим дослідником Ж. А. Писаренко [7]. Але в нашій країні як у практичній площині, так і в фундаментальній та прикладній науці продовжує існувати нагальна потреба створення методологічних основ оцінки соціально-економічної ефективності інвестування у людський капітал з метою його продуктивного сучасного розвитку, що забезпечить практичну можливість здійснення комплексного аналізу викори-

стання людського потенціалу, передусім у сфері підприємництва.

Тому метою дослідження є спроба проаналізувати деякі думки та погляди вчених-дослідників, які займалися окресленою проблематикою, та спроектувати їх позитив на удосконалення адміністративно-правового сприяння стійкому соціально-економічному розвитку вітчизняного підприємництва й пріоритету людського капіталу в економіці сучасних знань.

Закордонний досвід економічно розвинених країн свідчить, що інвестування у людський капітал дозволяє отримати набагато більший соціально-економічний ефект у довгостроковій перспективі, ніж значні вкладення грошових та інших ресурсів у технічно-економічний розвиток підприємств та виробництв. Дослідження концепцій інноваційних стратегій щодо людського капіталу викликає переосмислення методологічних підходів до оцінювання людського капіталу як комплексної соціально-економічної категорії. Аналіз наукових робіт з проблем розвитку людського капіталу дозволяє дійти до висновку, що намагання дослідження людського капіталу із застосуванням традиційних методик та інструментарію призводить до певного викривлення його сутності, неналежного врахування особливостей, і, як наслідок, до втрати головних аспектів призначеності [8].

Не секрет, що Україна не належить до технологічних лідерів глобальної економіки. Нині роль України зводиться, на жаль, до забезпечення технологічного прогресу інших країн власними сировинними ресурсами. Традиційно сильними сторонами нашої економіки поки ще залишаються якість вищої та початкової освіти, якість дослідних інститутів, потенційна здатність до інновацій. Однак ці переваги здебільшого залишаються, так би мовити, нерезалізованим депозитом. Відповідно для України останнім часом це обертається згортанням потенціалу і зни-



женням рейтингових позицій. Тому варто визнати, що основна складність з інноваційними реформами, як зазначає В. П. Семиноженко, полягає в тому, що на стратегічному рівні інноваційна модель була визнана базовою і безальтернативною, однак інноваційна тактика так і не сформувалася [9]. Відповідно вирішення цього завдання є однією з основних завдань вітчизняної науки.

У цьому ж контексті видатний англійський вчений-економіст М. Блауг слушно зауважував про неприпустимість універсалізму у використанні поняття «людський капітал», тобто об'єднання різнохарактерних явищ, що характеризують участь працівників в різноманітних економічних та інших процесах [10]. До того ж, категорія «людський капітал», окрім економічного, має і соціальне значення, оскільки носієм її капіталоспроможності є людина, працівник, роботодавець тощо.

Враховуючи вищезазначене щодо характеристики людського капіталу варто враховувати особливості цієї соціально-економічної категорії, її внутрішню структуру, форми та умови існування, призначення і належність. Крім того, як підкреслює вітчизняний дослідник розвитку людського капіталу М. І. Хромов, необхідно відповісти на наступні запитання. А саме: Яку саме економічну теорію ми оцінюємо? Чи можливо її оцінити в цілісному вигляді?

Як що це можливо, то який вид оцінювання варто застосувати: кількісний чи якісний; відносний чи експертний; натурально-вартісний?

Як що певну теорію не можливо оцінити в цілісному вигляді, то чи можливе оцінювання її окремих елементів?

При цьому М. І. Хромов слушно наголошує на врахуванні, по-перше, рівня оцінювання відносно: особи-працівника, роботодавця, галузі, регіону, держави та суспільства у цілому. По-друге, у якості критеріїв оцінювання, поряд з розвитком людського капіталу, правильно пропонується

враховувати: економічне зростання, витрати та доходи, ефективність, конкурентоспроможність, капіталізацію підприємств тощо; а також: терміни очікуваного результату (короткострокові, перспективні, стратегічні) та самі очікувані результати (фактичні, прогнозні, статичні, динамічні) [8].

Варто зазначити, корисність наведених розрахунків та пропозицій відносно врахування впровадження інноваційних складових людського капіталу щодо практичної організації діяльності будь-якого суб'єкта-підприємництва як у соціально-економічному так і правовому аспекті.

На слушну думку вітчизняної дослідниці розвитку людського капіталу Г. Б. Тігаренко існує багато показників та чинників формування досліджуваних елементів формування людського капіталу. Кожен з них характеризує лише окремі аспекти цих напрямів, але немає і не може бути жодного, що визначає загальну оцінку здоров'я або набутих знань людини. Таким чином, очікуваним результатом функціонування людського капіталу на мікроекономічному рівні є за сукупністю щонайповніше виконання суб'єктом використання людського капіталу покладених на нього завдань, найраціональнішим шляхом та з найкращими результатами зазначеної діяльності (за певними встановленими критеріями ефективності).

Так, в якості прикладу для ВНЗ критеріями оцінювання ефективності використання людського капіталу є підвищення рейтингу, зростання індексу цитування наукових праць, збільшення кількості студентів, наявність наукових розробок, винаходів і відкриттів, підтверджених відповідними юридичними фактами та документами; впровадження результатів наукових досліджень в сферах практичного використання; економічні, соціальні, пізнавальні, загальносуспільні та інші показники від використання цих наукових розробок.

Враховуючи зазначене, Г. Б. Титаренко правильно вказує, що використовуючи вартісні оцінки та економіко-математичні методи, в загальному вигляді вимір показників та оцінку ефективності управління процесом використання людського капіталу мікроекономічного рівня доцільно здійснювати наступним чином. А саме: такі показники для розрахунку як «заробітна плата» персоналу повинні визначатися для роботодавця і «доходи» для працівників як носіїв капіталоспроможності людського капіталу; «інвестиції в людський капітал» – загальні інвестиції в розвиток та відтворення людського капіталу на підприємстві; «доходи підприємства» – від використання людського капіталу [11, 21-22]. На мою думку, ці показники не повинні відображатись в будь-яких нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства. Але ці та інші подібні показники можуть знайти місце у корпоративних актах сучасних інноваційних підприємств або в актах Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, які носять лише інформаційний необов'язковий характер, або в рекомендаціях чи оглядах провідних громадських організацій підприємців. Основне призначення щодо практичного застосування подібних показників слугувати поштовхом та підставою як для керівників підприємств так і для посадових осіб органів державного управління з питань інновацій щодо різнобічного сучасного інвестування у людський капітал.

У цьому контексті варто згадати, що одним з найбільш поширених методів якісної оцінки ефективності інвестування у людський капітал є розроблена визнаним вченим США Д. Кіркпатріком модель визначення

ефективності навчання працівників підприємства «Оцінка ефективності управління програмами». Відомий дослідник запропонував ланцюгову формулу навчання: «реакція – навчання – поведінка – результати». Ця теоретично-прикладна модель полягає в оцінці та співставленні знань, навичок та поведінки учнів-працівників до навчання, під час навчання, відразу після здійснення процесу навчання та через певний проміжок часу, необхідний для засвоєння викладеного матеріалу. Модель має чотири послідовні стадії-рівні оцінки ефективності навчання працівників:

Перша стадія «Реакція» полягає у визначенні ступеня задоволеності учнів процесом навчання, яке включає встановлення за допомогою анкетного опитування важливості цілей навчання для особистісного та професійного зростання учнів-працівника, оцінку ступеня інтенсивності та насиченості занять практичними вправами, визначення рівня доступності та простоти викладення матеріалу.

Друга стадія «Навчання» представляє собою визначення за допомогою тестових та ситуаційних завдань зміни настанов, знань та вмінь учнів-працівників, які відбулися в результаті навчання як їх безпосередній результат. Очікувана зміна визначається шляхом співставлення відповідей, які працівники дали на поставлені завдання до та після навчання.

Третя стадія «Поведінка» передбачає визначення зміни професійної поведінки працівника, яка відбулася в результаті професійного навчання. Оцінка зміни поведінки учня-працівника здійснюється шляхом безпосереднього спостереження за його діями на робочому місці у процесі праці до та після навчання із подальшим порівнянням отриманої кількості вірних виробничих дій та прийомів праці.

Четверта стадія «Результати» полягає у визначенні економічного результату, який отримало підприєм-



ство в результаті навчання учнів-працівників у вигляді підвищення рівня продуктивності їх праці та покращення якості роботи [12]. У 2007 році Дональд і Джим Кіркпатрік розвинули свої ідеї в роботі «Застосування чотирьох рівнів» (Implementing the Four Levels), в якій запропонували практикам принципово новий підхід: формування «ланцюжка доказів» (chain of evidence) для керівників. У подальшому автори додали в модель ще один – п'ятий рівень оцінки (а саме: рівень 5: «Рентабельність інвестицій»). Оцінка ефективності навчання на цьому рівні дозволяє отримати відповідь на ключове для бізнесу питання: «А чи варто було витратити гроші на навчання?»

Не маючи можливості у межах об'єму статті ретельно розглянути переваги та недоліки зазначеної популярної теорії та наведені думки та погляди варто визнати правильним висновок, що наукові дослідження на мікрорівні створюють підґрунтя для розробки методики та показників оцінки людського капіталу на макроекономічному рівні. При цьому доцільно запропонувати здійснення оцінки людського капіталу макроекономічного рівня з використанням певних науково-обґрунтованих показників, чинників, механізмів та критеріїв оцінювання. Наприклад, в якості вихідних показників доречно враховувати: інвестиції у відтворення та розвиток людського капіталу, показники, пов'язані з використанням людського капіталу (заробітна плата працівників, доходи роботодавців, доходи бюджетів, рівень капіталізації економіки тощо та ін.).

Також варто визнати, що виходячи з визначення сутності соціально-економічної категорії «людський капітал», чинниками, що мають оцінюватися, є інвестиції у знання, здоров'я, інші якості та властивості та результати їх використання (доходи, розвиток економіки (та підприємництва тощо), динаміка змін соціальних та економічних показників, їх спів-

відношення тощо). Головними критеріями оцінки повинні виступати фаховість, професійна придатність і конкурентоспроможність працівників та ефективна зайнятість [11, 23].

Підсумовуючи результати проведеного даного невеликого дослідження спробуємо проаналізовані думки та погляди вчених-дослідників (в основному увага була сконцентрована на працях економістів, фахівців менеджменту та державного управління) та спроектувати результати аналізу на адміністративно-правове спрямування щодо окресленої проблематики. Зробимо це з врахуванням змісту Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, яке є центральним органом виконавчої влади та входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства [13, 1]. Стаття 4 цього нормативно-правового акту, яка визначає об'єм правоздатності Держінформнауки України, за змістом схожа з аналогічною нормою Положення про колишній Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації України (тобто законодавець не дуже турбувався внесенням сучасних змін до нового Положення). Стаття 4 Положення містить 49 пунктів, жоден з яких прямо не містить повноважень Держінформнауки України щодо аналізу сучасного позитивного зарубіжного досвіду щодо державного сприяння залучення інвестицій, впровадженню новітніх технологій та використанню сучасного управлінського досвіду у сфері інформатизації, користування національними інформаційними ресурсами. Повноваження щодо дослідження різних аспектів оцінки інвестування у людський капітал у даній адміністратив-

но-правовій нормі також відображенні лише побічно та носять лише фрагментарний характер [13, 4; 5; 11; 32]. Усунення цієї прогалини повинно сприяти та з часом призвести до стійкого економічного розвитку й пріоритету людського капіталу в економіці знань (у сукупності з іншими сучасними позитивними чинниками спробуваними в інших країнах світу).

У цьому ж сенсі щодо бажаного упорядкування поведінки суб'єктів господарювання актуально виглядає висловлювання М. Портера, який стратегію суб'єктів підприємництва визначає як діяльність для досягнен-

ня досконалості, а саме: «Зрештою, всі відмінності між компаніями у вартості або ціні впливають з безлічі видів діяльності, спрямованих на створення, виробництво, продаж продукту або послуги. Диференціація виникає в ході вибору виду діяльності та її результатів» [14, 268]. Тобто сенс стратегії підприємств, на думку відомого вченого, повинен полягати в тому, щоб знайти спосіб виділитися з конкурентного середовища і запропонувати споживачеві найоптимальніший продукт (послугу), що неможливо нині без розвитку різнобічних аспектів інвестування у людський капітал.

Список використаних джерел

1. *Антонюк В. П.* Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку: [монографія] / В. П. Антонюк / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2007. – 348 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. *Державне управління: основи теорії, історії і практика : навч. посіб.* / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
4. *Кравченко В.* До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні / В. Кравченко, М. Пітцик, В. Яловий // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. – К. : Атіка, 2005. – С. 251–273.
5. *Peters V. Guy.* 1996. The Future of Governing: Four Emerging Models. – Lawrence: University Press of Kansas.
6. *Добрынин А. И.* Человеческий капитал в транзитивной экономике: Формирование, оценка, эффективность использования / Добрынин А. И., Дятлов С. А., Цыренова Е. Д. / Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов. – СПб.: Наука, 1999. – 309с.
7. *Писаренко Ж. А.* Фактори впливу на культуру державного управління / Ж. А. Писаренко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/1/16.pdf>
8. *Хромов М. І.* Імперативи розвитку людського капіталу: Монографія / М. І. Хромов. – Донецьк: Ноулідж, Донець, від-ня, 2011. – 327 с.
9. *Семиноженко В.* Україна-Росія: Виклики нового часу / В. Семиноженко // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 133. – 23 липня.
10. *Блауг М.* Економічна теорія в ретроспективі / Пер. з англ. І. Дзюб. –К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 272 с.
11. *Титаренко Г. Б.* Формування інноваційної моделі розвитку економіки як передумови виникнення людського капіталу / Г. Б. Титаренко //Актуальні проблеми економіки. – 2014. – № 2(152). – С. 20 – 25.



12. *Kirkpatrick D. L.* Evaluating training programs: the four levels / D. L. Kirkpatrick. – San-Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 1998. – 285 p.

13. *Положення* про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України : Указ Президента України від 8 травня 2011 р. № 437/2011 : за станом на 17.01.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13416.html>

14. *Портер М.* Стратегія конкуренції. Методика аналізу галузей і діяльності конкурентів / М. Портер ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 2002. – 390 с.

Баклан О. В. Інновації, підприємництво, людський капітал та правоздатність органів державного управління з питань інновацій

У статті розглянуті питання взаємозв'язку окремих засад реформування системи державного управління з впровадженням інноваційного підприємництва та технологій, з дослідженнями методики та різних аспектів оцінки інвестування у людський капітал. Запропоновано окремі рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового статусу Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України.

Ключові слова: державне управління, інновації, конкуренція, людський капітал, підприємництво.

Баклан О. В. Инновации, предпринимательство, человеческий капитал и правоспособность органов государственного управления по вопросам инноваций

В статье рассмотрены вопросы взаимосвязи отдельных основ реформирования системы государственного управления с внедрением инновационного предпринимательства и технологий, с исследованиями методики и различных аспектов оценки инвестирования в человеческий капитал. Предложены отдельные рекомендации по совершенствованию административно-правового статуса Государственного агентства по вопросам науки, инноваций и информатизации Украины.

Ключевые слова: государственное управление, инновации, конкуренция, человеческий капитал, предпринимательство.

Baklan O. Innovation, business, human capital and capacity of the administration issues of innovation

The article discusses the relationship of individual foundations of public administration reform with the introduction of innovative business and technology, with research methodology and evaluation of various aspects of investing in human capital. Offered some recommendations for improving the administrative and legal status of the State Agency for Science, Innovation and Informatization of Ukraine.

Key words: governance, innovation, competition, human capital, business.