



Юрій Георгієвський,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
завідувач наукового відділу правового
забезпечення галузевого інноваційного
розвитку Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного
розвитку Національної академії правових
наук України

УДК 342.9

Органи управління національною інноваційною системою України: структурно-функціональний аналіз

Сучасний стан розвитку національної інноваційної системи (далі - НІС) України є далеким від передових світових стандартів. Про це свідчить не лише 46-те місце з 50-ти за світовим індексом інноваційного розвитку [1], але й стрімке скорочення кількості підприємств, що займаються інноваціями в Україні, зменшення кількості дослідників – основних суб'єктів НІС [2].

Окрім створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного розвитку інноваційного потенціалу країни, інноваційна галузь як одна з найдинамічніших галузей розвитку суспільства потребує застосування сучасних підходів, у тому числі, у сфері державного управління нею. Тому не менш важливим питанням залишається здійснення *структурно-функціональних змін в державному*

управлінні інноваційним розвитком в Україні.

Аналіз органів управління НІС України з позицій адміністративного права залишається поза увагою сучасних українських дослідників. Окремі аспекти державного регулювання інноваційної сфери представлені у напрацюваннях А. О. Дегтяря [3] О. П. Орлюк [4], А. А. Пухтецької [5], М. О. Петришиної [6]. Проте ці наукові розвідки не пропонують нові управлінські моделі, спрямовані на посилення інноваційного потенціалу України.

Метою даної статті є аналіз органів управління національною інноваційною системою України в контексті структурно-функціонального підходу.

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» [7] система органів управління¹ у сфері ін-

¹ У Проекті Стратегії інноваційного розвитку України на період до 2030 року застосовується термін «основні учасники інноваційного процесу» [1], до яких розробники відносять і органи державної влади, що здійснюють управління інноваційною сферою, і дорадчі органи, і суб'єктів інноваційного процесу, не розмежовуючи ці поняття.



новаційної діяльності в Україні представлена Кабінетом Міністрів України, Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій, Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності, іншими центральними органами державної виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування у сфері інноваційної діяльності.

Аналіз повноважень органів управління НІС відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» засвідчує збереження ознак *централізованої системи управління* (докладніше - див. табл. 1). Таке протиріччя між внутрішнім динамізмом розвитку інноваційної галузі в Україні і бюрократичною обтяженістю моделі управління нею ми визначаємо в якості проблемної ситуації, що потребує вирішення на загальнонаціональному рівні.

**Повноваження органів управління НІС
відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність»:
структурно-функціональний аспект**

Кабінет Міністрів України	Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій (ЦОВВ I)	Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності (ЦОВВ II)	Інші центральні органи виконавчої влади	Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування
ВЗАЄМОДІЯ З ВРУ: 1) пропозиції щодо стратегічних напрямів ІД та затвердження середньострокових пріоритетних напрямів ІД; 2) обсяги бюджетних коштів для фінансової підтримки виконання інноваційних проектів через інноваційні фінансово-кредитні установи;	ВЗАЄМОДІЯ З КМУ: 1) пропозиції щодо стратегічних напрямів ІД, середньострокових пріоритетних напрямів ІД загальнодержавного рівня, державних інноваційних програм , а також стосовно необхідних обсягів бюджетних коштів для їх кредитування;	РОЗРОБНИЦЬКА: 1) пропозиції пріоритетних напрямів розвитку ІД; 2) прогнозно-аналітичні дослідження тенденцій інноваційного розвитку; 3) пропозиції щодо проектів інноваційних програм і визначення обсягу коштів державного бюджету;	РОЗРОБНИЦЬКА: 1) пропозиції середньострокових пріоритетних напрямів ІД галузевого рівня; 2) пропозиції щодо реалізації інноваційної політики у відповідній галузі, створення механізмів підтримки її реалізації;	ВЗАЄМОДІЯ З ЦВО (I): 1) пропозиції по включенню інноваційних проектів за регіональними програмами до державних програм і їх фінансування пропозиції щодо середньострокових пріоритетних напрямів ІД регіонального рівня;

<p>3) інформує про виконання інноваційних проєктів, які кредитувалися за кошти бюджету</p> <p>УПРАВЛІНСЬКО-ОРГАНІЗАЦІЙНА:</p> <p>1) державне управління та реалізація державної політики у сфері ІД;</p> <p>2) заходи реалізації пріоритетних напрямів ІД;</p> <p>3) сприяння створенню ефективної інфраструктури у сфері ІД;</p> <p>НОРМАТИВНА:</p> <p>1) створення інноваційних фінансово-кредитних установ (затвердження статутів, положень, підпорядкування);</p> <p>2) затвердження положень про порядок державної реєстрації інноваційних проєктів і ведення Держреєстру інноваційних проєктів;</p>	<p>2) пропозиції щодо створення інноваційних фінансово-кредитних установ, розробка статутів чи положень про ці установи;</p> <p>УНІФІКАЦІЯ І КООРДИНАЦІЯ:</p> <p>1) заходи проведення єдиної науково-технічної та інноваційної політики;</p> <p>2) координація роботи у сфері ІД інших центральних органів виконавчої влади;</p> <p>НОРМАТИВНА:</p> <p>1) нормативно-правове забезпечення у сфері інновацій, розвиток інноваційного потенціалу України та національної інноваційної системи;</p> <p>інші повноваження</p>	<p>4) пропозиції щодо утворення інноваційних фінансово-кредитних установ;</p> <p>ПРОЦЕДУРНА:</p> <p>1) проведення конкурсного відбору інноваційних проєктів;</p> <p>2) проведення експертизи інноваційних проєктів;</p> <p>3) підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері інноваційної діяльності;</p> <p>4) державна реєстрація інноваційних проєктів і ведення Державного реєстру інноваційних проєктів;</p> <p>інші повноваження</p>	<p>ПРОЦЕДУРНА:</p> <p>3) доручення фінансово-кредитним установам проведення конкурсного відбору пріоритетних інноваційних проєктів;</p> <p>ФІНАНСОВА:</p> <p>4) фінансова підтримка проєктів у межах бюджетних коштів;</p> <p>інші повноваження</p>	<p>РОЗРОБНИЦЬКА:</p> <p>1) розробка проєктів регіональних інноваційних програм і їхнє виконання;</p> <p>ВЗАЄМОДІЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ:</p> <p>1) залучення підприємств, установ і організацій до розв'язання проблем інноваційного розвитку регіонів;</p> <p>2) доручення фінансово-кредитним установам (їх регіональним відділенням) щодо проведення конкурсного відбору інноваційних проєктів регіональних інноваційних програм і здійснення їх фінансової підтримки у межах бюджетів;</p> <p>3) сприяння інноваційній діяльності і створенню сучасної інфраструктури;</p>
---	---	---	---	--

(Створено автором)



Як засвідчує зміст таблиці 1, функціональне «навантаження» в управлінні НІС зроблено не на органах регіонального управління, а на центральних органах державної виконавчої влади і на самому Кабінеті Міністрів України. «Центр» не лише формує загальну стратегію, реалізує державну політику у сфері інноваційної діяльності та здійснює нормативно-правове забезпечення інноваційної галузі, але й готує пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки виконання інноваційних проектів через спеціалізовані державні інноваційні фінансово-кредитні установи, створює ці установи, здійснює державну реєстрацію та експертизу інноваційних проектів, веде Державний реєстр інноваційних проектів тощо.

В рамках централізованої системи управління НІС регіональні органи управління позбавлені певних повноважень щодо оперативного розвитку інноваційного потенціалу

на власній території (зокрема, йдеться про відсутність повноважень щодо державної реєстрації інноваційних проектів; проведення експертизи інноваційних проектів; підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері інноваційної діяльності тощо), що суттєво сповільнює як виробництво інноваційного продукту, так і його вихід на ринок.

Такий стан речей суттєво впливає і на загальний соціально-економічний розвиток регіонів, оскільки виробництво інноваційної продукції на місцях щільно пов'язане з інвестиціями (в тому числі, і закордонними), а отже – це перспективи створення робочих місць і збільшення місцевих бюджетів, що у створених громадах більшою мірою залишаються «на місцях».

З позицій структурного підходу, державне управління національною інноваційною системою характеризується багаторівневою підпорядкованістю (див. рис. 1).

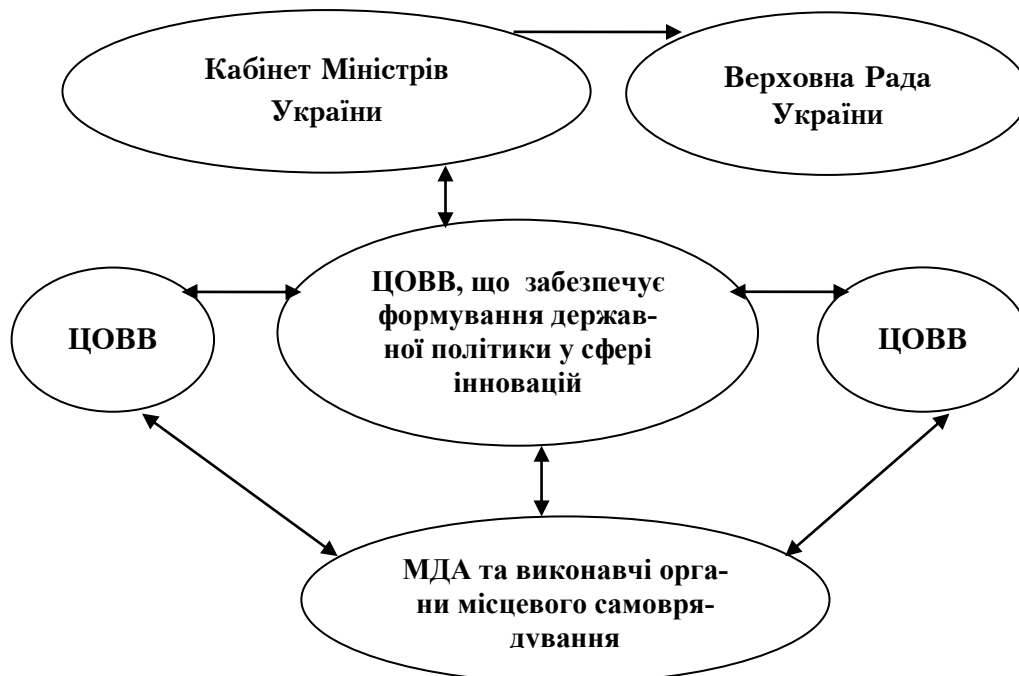


Рис. 1. Схема органів управління НІС України відповідно до ЗУ «Про інноваційну діяльність»

Це суттєво уповільнює процес ухвалення управлінських рішень в питаннях інноваційного розвитку регіонів, гальмує вирішення проблемних аспектів, що потребують багаторівневого узгодження, позбавляє можливості оперативного розпоряджатись коштами державного бюджету, виділених на реалізацію інноваційних проектів в межах бюджетного року (у зв'язку з цим виникає практика повернення до державного бюджету невикористаних коштів).

На нашу думку, *законодавець йде шляхом і надмірного розрізнення повноважень у сфері інноваційної діяльності між центральними органами державної виконавчої влади*. Йдеться про наявність Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій, Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної й інноваційної діяльності та інших центральних органів виконавчої влади (в положеннях яких відсутні норми щодо інноваційного розвитку у певних галузях). Рівень взаємодії центральних органів державної виконавчої у сфері інноваційної діяльності полягає не лише у вертикальній підзвітності Кабміну, але й у примноженні горизонтальних взаємодій з Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій. *Така структура органів управління національною інноваційною системою, на нашу думку, є комунікативно-узгоджувально перенасиченою і потребує організаційного спрощення*.

Важливо звернути увагу і на централізовану підпорядкованість певних повноважень у сфері реалізації інноваційної діяльності, що випливають зі змісту Закону України «Про інноваційну діяльність». Приміром, розробка і узгодження пропозицій щодо стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності послідовно відбувається на усіх рівнях управління національ-

ною інноваційною системою – регіон – ЦОВВ – ЦОВВ-1 – КМУ. З одного боку, це створює підґрунтя для розробки єдиного бачення розвитку інноваційної сфери на загальнодержавному рівні, проте з іншого – позбавляє розвиток інноваційного потенціалу України динамізму і оперативності, що нерозривно пов'язані з природою інноваційної діяльності. Це, у свою чергу, послаблює українські позиції у міжнародній конкуренції. Оскільки «інновація», що виїшла станом на «вчора», «сьогодні» вже втрачає свій власне інноваційний потенціал. *Усвідомлення цієї фундаментальної ознаки законодавець має привести у відповідність з особливостями державного управління національною інноваційною системою*.

Аналіз закордонного досвіду засвідчує наявність схожих моделей державного управління інноваційною сферою, проте і з певними розбіжностями. Схоже залучення двох міністерств до реалізації політики в інноваційній сфері має Німеччина, проте, на відміну від української моделі, повноваження цих органів не перетинаються. Провідним державним органом, що здійснює комплексне управління розвитком інноваційної системи Німеччини є *Федеральне міністерство освіти і наукових досліджень*. Іншим не менш важливим урядовим органом в інноваційній системі Німеччини є *Федеральне міністерство економіки і технологій*, інноваційна політика якого орієнтована на підтримку малого і середнього бізнесу [8]. До того ж, німці вже анонсували *створення двох спеціалізованих агентств*, що займатимуться просуванням інновацій (у сфері штучного інтелекту, в медичній галузі, в нових формах мобільності та у сфері кібербезпеки) [9]. Приклад Німеччини свідчить про те, сучасні держави йдуть шляхом інституціональної підтримки інновацій у різних напрямках державної політики, виходячи за рамки традиційного уявлення про зосередження



інновацій у сферах науки, технологій та промисловості.

Схожі тенденції спостерігаємо і у Франції. За останні 15 років у Франції створено: Верховну раду з науки і технологій – HCST (2006 рік), Генеральну Раду з питань індустрії, енергетики і технологій – CGIET (2009), Національну конференцію промисловості – CNI (2010), Стратегічні комітети виробничих ланцюжків CSF (2010), котрі відповідають за формування і реалізацію технологічної та інноваційної політики. Для вдосконалення фінансування фундаментальних і прикладних досліджень та інновацій створено Національну агенцію з питань досліджень – ANR (2005) і Державну компанію з розвитку інновацій і підтримки малих та середніх підприємств OSEO (2005). З метою оцінки ефективності державних витрат на дослідження та освіти сформовано оцінювальний орган – Агентство з оцінки наукових досліджень та вищої освіти – AERES (2007) [10].

Шляхом «розвантаження» центральних органів виконавчої влади та спеціалізації управління у сфері інновацій йде і Польща. Приміром, на загальнодержавному рівні головним організатором створення промислових і технологічних парків є *Польське агентство інвестицій та торгівлі та Польське агентство розвитку підприємництва* [11]. В Україні ж, як вже зазначалось вище, за організацію роботи технологічних та наукових парків відповідає *Департамент інноваційної діяльності і трансферу технологій Міністерства освіти і науки України*.

Поточний стан державного управління національною інноваційною системою в Україні не лише уповільнює процес ухвалення рішень в одній з найдинамічніших сфер науково-технічного розвитку, позбавляє їх актуальності й вчасності, але й *протирічить визначеному на національному рівні принципу децентралізації владних повноважень* в системі державного управ-

ління за умов сучасного реформування.

Як ми зазначали у наших попередніх дослідженнях [12], перехід від *централізованої моделі жорсткої «виконавчої моделі» до децентралізації* передбачає передачу компетенції від центру на місце і тим самим сприяє наділенню місцевих органів значними владними повноваженнями з управління в межах нової моделі адміністративно-територіального (державно-територіального) устрою власних та делегованих повноважень. Спираючись на аналіз європейського досвіду, А. А. Пухтецька зазначає, що в європейських країнах переважає поділ компетенції органів публічної адміністрації за основними видами публічних (у т. ч. адміністративних) послуг (тобто превалює застосування принципу *функціональної децентралізації*) [5, с. 116].

Структурно-функціональний аналіз органів управління національною інноваційною системою засвідчив тяжіння до надлишкової централізації з превалюванням повноважень на рівні центральних органів державної виконавчої влади, наявністю дублювання повноважень і відсутністю чіткого розмежування. Поточний стан органів управління національною інноваційною системою за класифікацією дослідника Д. І. Кокуріна [13] ми відносимо до державної *стратегії активного втручання*, що виокремлена за критерієм рівня і форми державного регулювання інноваційної діяльності. Цій моделі Д. І. Кокурін протиставляє стратегію *децентралізованого управління*, що, на наше переконання, найбільше відповідає змісту «Стратегії розвитку України - 2020» та має стати стратегічним орієнтиром в осучасненні державного управління національною інноваційною системою.

В контексті конституційної реформи і реформи децентралізації *система органів управління національною інноваційною системою потребує як структурної, так і функці-*

ональної трансформації. На структурному рівні йдеться про перебудову (спрощення) системи органів управління національною інноваційною системою, а на функціональному – про розширення кола повноважень регіональних органів управління інноваційною галуззю на основі поєднання принципів субсидіарності і пропорційності.

На центральному рівні, на наше переконання, доцільним є створення спеціалізованого центрального органу державної виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій – *Міністерства інноваційного розвитку*, головним завданням якого має стати формування державних науково-технологічних та інноваційних програм, які виконуються в інтересах усіх міністерств і відомств.

Організаційну структуру цього міністерства мають формувати управління інноваційним розвитком у відповідних галузях:

- Управління інноваційним розвитком освіти і науки;
- Управління інноваційним розвитком економіки;
- Управління інноваційним розвитком інфраструктури;
- Управління інноваційним розвитком аграрної політики;
- Управління інноваційним розвитком сфери внутрішніх справ;
- Управління інноваційним розвитком екології та природних ресурсів;
- Управління інноваційним розвитком енергетики та вугільної промисловості;

- Управління інноваційним розвитком закордонних справ України;

- Управління інноваційним розвитком інформаційної політики;

- Управління інноваційним розвитком культури;

- Управління інноваційним розвитком молодіжної політики та спорту;

- Управління інноваційним розвитком у питаннях тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України;

- Управління інноваційним розвитком у секторі оборони;

- Управління інноваційним розвитком у секторі охорони здоров'я;

- Управління інноваціями у секторі регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства;

- Управління інноваційним розвитком у питаннях соціальної політики України;

- Управління інноваційним розвитком у секторі фінансів;

- Управління інноваційним розвитком у секторі юстиції.

Фактично ці Управління стануть своєрідними *галузевими директоратами*, основною функцією яких буде не лише формування державної політики у напрямку галузевих інновацій у всіх сферах життєдіяльності суспільства, але й дієве державне сприяння створенню інновацій у відповідних галузях.

У зв'язку з цим, схема органів управління національною інноваційною системою України виглядатиме таким чином (див. рис.2):



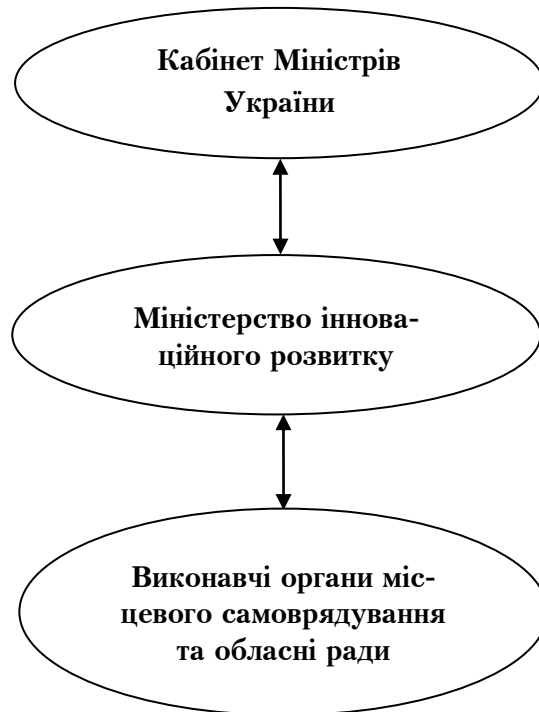


Рис. 2. Схема органів управління національною інноваційною системою України: пропозиції автора

Список використаних джерел

1. *Проект* Стратегії інноваційного розвитку України на період до 2030 року. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2018/10/22/innovatsiynogo-rozvitku-ukraini.pdf> (дата звернення 05.11.2018).
2. Розділ «Наука, технології та інновації» Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення 01.11.2018).
3. Дегтяр А. О. Особливості державного регулювання інноваційної інфраструктури в регіональному вимірі / А. О. Дегтяр, О. І. Крюков // Теорія та практика державного управління. - 2011. - Вип. 4. - С. 12-20.
4. Орлюк О. П. Законодавче забезпечення інноваційної діяльності в Україні / О. П. Орлюк // Наука та інновації. - 2008. - Т4. - № 1. - С. 68-73
5. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: монографія / За ред. д. ю. н., професора В. Б. Авер'янова. - Видання друге, доопрацьоване і доповнене - К.: Логос, 2014. - 237 с.
6. Петришина М. О. Окремі питання стимулювання інноваційної діяльності органами місцевого самоврядування в Україні / М. О. Петришина, А. В. Зінчук // Актуальні питання інноваційного розвитку. - 2012. - № 2. - С. 17-23.
7. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 №40-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. ст. 266.
8. *Инновационное* развитие регионов Беларуси и Украины на основе кластерной сетевой формы / Берченко Н. Г., Богдан Н. И., Булко О. С., Вертинская Т. С., Головатюк В. М., Гончаров В. В., Денисюк В. А., Сенченко В. В., Соловьев В. П.,

науч. ред. Соловьев В. П., Вертинская Т. С., Национальная академия наук Беларуси, Институт экономики. - Минск : Беларуская навука, 2015. - 391 с.

9. Уряд Німеччини вирішив створити агенції з інновацій і з кібербезпеки. URL: <https://www.dw.com/uk/> (дата звернення 05.11.2018).

10. Саліхова О. Досвід Франції та Німеччини щодо створення умов для піднесення рівня національних високотехнологічних виробництв/ Олена Саліхова // Економіст. - 2011. - № 11. - С. 67-70.

11. Обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Республики Польша в 2017 году. URL: [http://91.206.121.217/TrApi/Upload/6745a5f1-b5ef-4222-adf9-a696ea623458/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20\(1\).pdf](http://91.206.121.217/TrApi/Upload/6745a5f1-b5ef-4222-adf9-a696ea623458/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20(1).pdf) (дата звернення 05.11.2018).

12. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування/ Георгієвський Ю. В. – К.: Логос, 2015. – 345 с.

13. Кокурин Д. И. Инновационная деятельность / Д. И. Кокурин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.

Георгієвський Ю. В. Органи управління національною інноваційною системою України: структурно-функціональний аналіз

У статті проаналізовано особливості державного управління національною інноваційною системою України з позицій структурно-функціонального підходу. Автор визначає систему органів управління національною інноваційною системою України як централізовану, що має багаторівневу підпорядкованість та потребує організаційного спрощення. Структурно-функціональний аналіз органів управління національною інноваційною системою засвідчив превалювання повноважень на рівні центральних органів державної виконавчої влади, наявність дублювання повноважень і відсутність чіткого розмежування. Підсумовано, що доцільним є створення спеціалізованого центрального органу державної виконавчої влади, що забезпечуватиме формування державної політики у сфері інновацій – Міністерства інноваційного розвитку, головним завданням якого має стати формування державних науково-технологічних та інноваційних програм, які виконуються в інтересах усіх міністерств і відомств.

Ключові слова: національна інноваційна система, інноваційна діяльність, Міністерство інноваційного розвитку, структурно-функціональний аналіз, органи управління.

Георгиевский Ю. В. Органы управления национальной инновационной системой Украины: структурно-функциональный анализ

В статье проанализированы особенности государственного управления национальной инновационной системой Украины в контексте структурно-функционального подхода. Автор определяет систему органов управления национальной инновационной системой Украины как централизованную, которая имеет многоуровневую подчиненность и требует организационного упрощения. Структурно-функциональный анализ органов управления национальной инновационной системой засвидетельствовал преобладание полномочий на уровне центральных органов государственной исполнительной власти, наличие дублирования полномочий и отсутствие их четкого разграничения. Подытожено, что целесообразным является создание специализированного центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование государственной политики в сфере инноваций - Министерства инновационного развития, главной задачей которого должно стать формирование государственных



научно-технологических и инновационных программ, выполняемых в интересах всех министерств и ведомств.

Ключевые слова: национальная инновационная система, инновационная деятельность, Министерство инновационного развития, структурно-функциональный анализ, органы управления.

Georgievskiy I. The bodies of the national innovation system management in Ukraine: structural-functional analysis

The article analyzes the peculiarities of the state management of the national innovation system of Ukraine basing on the structural-functional approach. The author defines the state management system of the national innovation system of Ukraine as centralized, multilevel governed and that to require organizational simplification. The structural and functional analysis of the state management of the national innovation system has shown the prevalence of credentials at the level of state executive power central bodies, the existence of duplication of credentials and the lack of a clear demarcation. The article concludes that it is expedient to create a specialized central state executive power body that will ensure the formation of a state policy in the field of innovation - the Ministry of Innovation Development, the main task of which should be the formation of state scientific, technological and innovation programs, which are implemented in the interests of all ministries and departments.

Key words: national innovation system, innovative activity, Ministry of Innovation Development, structural and functional analysis, bodies of management.