



## ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗПОДІЛ КОМПЕТЕНЦІЙ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

**Юлія Атаманова,**  
*старший науковий співробітник лабораторії передачі прав на об'єкти інтелектуальної власності НДІ інтелектуальної власності АПрНУ, асистент кафедри господарського права Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук*

Ефективність державного управління у реалізації поставлених стратегічних завдань та досягненні закладених у програми соціально-економічного розвитку показників залежить не лише від правильності їх визначення та добросовісного розрахунку, а й від створення дієвої системи органів управління, за допомогою яких здійснюється державна влада та виконуються основні функції, що покладаються на державу. Саме органи управління є провідниками, реалізаторами державної політики в певній сфері. Від розподілу повноважень між ними та їхньої діяльності залежать фактичні результати у здійсненні державного управління. Такий їх особливий статус зумовлює необхідність дослідження структури державних органів, залучених до регулювання кожної конкретної сфери, в тому числі й інноваційної, для визначення реального стану регулювання відповідних відносин та процесів та його відповідності загальнодержавним інтересам і програмам.

Значна частина проблем, які виникають у процесі переходу національної економіки до інноваційної моделі розвитку, пов'язана з недосконалістю системи державного управління та регулювання інновацій-

ного процесу в державі, розпорошеністю функцій управління по різних суб'єктам влади, відсутністю єдиного державного центру управління та координації зусиль до постіндустріальної економіки [1, с. 108]. Тому завдання створення ефективного механізму державного управління національною інноваційною системою не може бути вирішене без проведення його аналізу з точки зору визначення органів, встановлення співвідношення їх завдань та повноважень в цій сфері, що переводить це питання до рангу актуальних та потребуючих невідкладного вирішення.

Поставлена проблема досить не привертала до себе безпосередньої уваги правників — її частково торкалися лише під час розгляду загальних проблем вироблення державної інноваційної політики та державного регулювання інноваційними процесами, зокрема, Д. Висоцькій, М. Гаман, Ю. Гоптаренко, В. Гусев, П.П. Крайнев, С.Ф. Ревуцький, І.І. Рудченко, О.Д. Святоцький. Але становлення інноваційної економіки неможливо без забезпечення чіткого розмежування повноважень між міністерствами та відомствами під час посилення їх відповідальності за технологічний розвиток, підвищення рівня інно-



ваційності, ефективність використання інвестицій [2; с. 118]. Тому можна стверджувати, що *у зв'язку із віднесенням питань інноваційного розвитку економіки країни до стратегічних пріоритетів системи органів державного управління, на яких покладені функції з реалізації державної інноваційної політики, та розподіл компетенції між ними потребує докладного аналізу, що й ставиться за мету цієї публікації.*

На виконання поставлених завдань така система державних органів має характеризуватися певними ознаками, зокрема, такими, як цілісність, чітка організація, суворе упорядкування. При цьому повинні дотримуватися певні принципи організації та діяльності державного апарату. В першу чергу, це принципи оптимальності побудови структури державного апарату, його ефективності, законності та конституційності, високого професіоналізму державних службовців, дотримання високих етичних стандартів та інші [2; с. 237].

Для забезпечення оптимальної побудови система органів державної влади, з одного боку, повинна відповідати критерію достатності для забезпечення комплексного та всеохоплюючого регулювання потребуючих публічної уваги інститутів та відносин. З іншого ж боку, вона має бути обмежена лише тим ступенем розгалуженості, що є необхідним для виконання покладених на державу функцій.

Крім цих вихідних принципів побудови системи органів державного апарату, а саме: достатності й необхідності — слід зазначити й такий, як чіткий розподіл функцій між

державними органами. Кожний державний орган становить відносно самостійну, структурно відособлену ланку державного апарату, яка створюється державою з метою здійснення строго певного виду державної діяльності, яка наділена відповідною компетенцією та спирається в процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави [3; с. 228]. Структура державного апарату повинна, таки чином, зумовлена функційним навантаженням та предметом діяльності кожного органу. В цілому ж вони мають знаходитися у взаємодії та доповнювати один одного результатами своєї діяльності для забезпечення безперебійної роботи державного апарату саме як системи, але не повинні дублювати або розпорошувати єдині функції між різними структурами.

Незважаючи на очевидність доцільності та необхідності зазначених принципів, реальне їх дотримання часто не відбувається, наслідком чого стають відсутність позитивних результатів та змін на шляху досягнення поставлених державою завдань, неможливість встановлення відповідальних осіб за це, що нерідко супроводжується розбазарюванням та нецільовим використанням державних коштів.

На жаль, слід констатувати, що таке становище державного регулювання характерне для однієї з найактуальніших сфер — для інноваційної сфери. Розуміючи значущість створення та введення найсучасніших матеріалів, конструкцій, випуску нових видів товарів, застосування не використовуваних раніше технологій та методів для економічного росту країни, державна вла-



да постійно намагається винайти найбільш оптимальний шлях вирішення та реалізації цих питань. Однак у зв'язку з відсутністю чіткого усвідомлення інноваційних пріоритетів, визначення стратегії інноваційного розвитку та сформульованої інноваційної політики її кроки в цьому напрямку частіше є невиваженими, а іноді й непослідовними. Насамперед, це відбивається на визначенні органів державного управління, уповноважених формувати та реалізовувати державну інноваційну політику.

Органи державного управління, уповноважені в інноваційній сфері, представлені різними відомствами, компетенція між якими однозначно не розподілена, чітко не розмежована, а часто, навіть, дублюється, що не дозволяє говорити про створення в країні системи управління в сфері інноваційної діяльності. Ситуацію правильніше охарактеризувати як безсистемну. Зокрема, до органів із забезпечення реалізації державної інноваційної політики відносяться: Міністерство промислової політики, Міністерство освіти і науки, Державне агентство з інвестицій та інновацій, Міжвідомча комісія з організації діяльності технопарків. Кім того, окремі суміжні повноваження з цих питань мають Міністерство економіки, Державний департамент інтелектуальної власності. Для визначення стану системи управління в сфері інноваційної діяльності доцільно розкрити та проаналізувати співвідношення основних повноважень з інноваційних питань кожного з названих органів.

Згідно з Указом Президента України від 30 грудня 2005 року № 1873/2005 "Про утворення Держав-

ного агентства з інвестицій та інновацій" [4] Державне агентство з інвестицій та інновацій (далі — Держінвестицій) визнано спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності (абз.2 п. 1). За основні завдання Держінвестицій визнано участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної інвестиційної та інноваційної політики, а також координація роботи центральних органів виконавчої влади у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності (п.3). У відповідності із ними до функцій цього органу віднесено: участь у формуванні інвестиційної та інноваційної політики, подання пропозицій щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, державних інноваційних програм та необхідних обсягів бюджетних коштів для їх кредитування; організовує проведення експертизи інвестиційних та інноваційних програм і проектів; здійснює державну реєстрацію інноваційних проектів і веде Державний реєстр інноваційних проектів; здійснює контроль за організацією виконання державних інвестиційних та інноваційних програм; готує і подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення спеціалізованих державних інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки інноваційних програм і проектів, розробляє статuti (положення) про ці установи та затверджує порядок формування і використання їх коштів, бере участь в організації навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки фахівців у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності, а також інші функції (п.4).



До спеціально уповноважених органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної інноваційної політики, але у сфері промисловості, відноситься Міністерство промислової політики (далі — Мінпромполітики). Відповідно до Указу Президента України від 21 вересня 2001 року № 849/2001 "Про Положення про Міністерство промислової політики України" [5] до основних завдань Мінпромполітики належать: визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектора економіки України; створення сприятливих умов для розбудови високорозвинутого промислового сектора економіки України; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості (п. 3). До того ж серед функцій Мінпромполітики до інноваційної сфери належать: забезпечення проведення у промисловому секторі економіки України єдиної науково-технічної, інвестиційної політики; організовує і координує наукові дослідження в інтересах оборони та підвищення ефективності військово-технічного співробітництва в частині, що належить до його компетенції, а також у сфері функціонування та розвитку оборонно-промислового комплексу; подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності у сфері промисловості, державних інноваційних програм і необхідних обсягів бюджетних коштів для їх кредитування, створення спеціалізованих державних інноваційних фінансово-кредитних установ для здійснення фінансової підтримки зазначених програм; затверджує порядок формування і використання коштів зазначеними установами; забезпечує

проведення конкурсного відбору пріоритетних інноваційних проектів і здійснення фінансової підтримки цих проектів у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на відповідний рік; виступає замовником та забезпечує проведення державної науково-технічної експертизи інноваційних програм, проектів та об'єктів інтелектуальної власності у сфері промисловості; в межах своєї компетенції організовує підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері інноваційної діяльності та інші (п.4).

Провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері інноваційної діяльності визнано також й Міністерство освіти і науки (далі — Міносвіти). На нього покладаються завдання згідно із Положенням Про Міністерство освіти і науки України, затвердженим Указом Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/2000 [6], участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності; забезпечення розвитку освітнього, наукового та науково-технічного потенціалу України; визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності (п.3). До компетенції Міносвіти в сфері інноваційної діяльності відносяться: проведення комплексного аналізу стану вітчизняної та світової науки і техніки, прогнозування тенденцій їх розвитку; підготовка пропозицій щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та



## ПРАВО ТА ІННОВАЦІЇ

пріоритетів інноваційної діяльності; формування щороку разом з Міністерством економіки замовлення на науково-технічну продукцію на основі переліку найважливіших розробок, спрямованих на створення новітніх технологій та продукції; організація проведення державної наукової та науково-технічної експертизи проектів державних, міжнародних, регіональних програм; організація діяльності координаційних рад з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інші (п.4). Цілий блок функцій покладається на Міносвіти в сфері інтелектуальної власності (зокрема, проведення експертизи об'єктів інтелектуальної власності, їх реєстрація та видача охоронних документів на них, координація діяльності щодо трансферу (передачі) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету та інші), для чого в його структурі створено окремий підрозділ — Державний департамент інтелектуальної власності.

Крім того, слід зазначити, що при Президентові України діє ще такий консультативно-дорадчий орган, як Рада з питань науки та науково-технічної політики, серед основних завдань якої визначаються вироблення пропозицій щодо державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, інтелектуальної власності та трансферу технологій [7].

Таким чином, у структурі державного апарату мінімум три органи центральної виконавчої влади, які уповноважені забезпечувати здійснення державної інноваційної політики. До того ж кожний з них

бере участь у визначенні перспективних та пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, у проведенні експертиз інноваційних програм та проектів. Крім того на двох з них — Держінвестицій та Мінпромполітики — покладені функції з обґрунтування обсягів бюджетних коштів для кредитування інноваційних проектів, створення державних кредитно-фінансових установ для здійснення фінансової підтримки інноваційних програм і проектів, а також визначення порядку використання коштів таких установ. Кожне з трьох відомств також залучено до організації навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки фахівців у сфері інноваційної діяльності.

Очевидно трикратне дублювання функцій державних органів щодо реалізації державної інноваційної політики, що неможна вважати допустимим з точки зору побудови та функціонування оптимальної структури державного апарату. Більше того, неможливо розраховувати за таким підходом на формування дійсно єдиної за сутністю державної інноваційної політики, оскільки у кожного органа власне бачення проблем та актуальних цілей, що не може не сказатися на визначенні пріоритетних напрямів та проектів.

Але це не єдина проблема в сфері державного управління інноваційною діяльністю. Не менш значущим для стимулювання інноваційної сфери вважаємо розпорошення, розрив функцій регулювання єдиного за економічним змістом інноваційного процесу між різними державними органами без їх координації та підпорядкування. Так, першочерговою стадією інноваційного процесу —



проведенням наукових досліджень — керує не лише Міносвіти, а й Мінпромполітики, зокрема, тими, що стосуються оборонно-промислового комплексу. Далі проведенням експертиз займаються як Міносвіти, так й Держінвестицій, причому якщо перше здійснює наукову та науково-технічну експертизу програм та проектів, то встановлення їх інноваційного статусу, в тому числі реєстрація, покладається вже на Держінвестицій, який, по суті, до моменту подання таких проектів не лише не займався поданою проблематикою, а й не є глибоко обізнаним зі станом світової науки в конкретній галузі для визначення рівня новизни результатів його реалізації. Але що стосується експертизи та державної реєстрації проектів технологічних парків, то ці функції знову покладені на Міносвіти, як й реєстрація самого технологічного парку (ст. 4, 5 ЗУ "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" [8]). Практичне ж здійснення інноваційних проектів та запровадження інновацій у промисловості вже покладається на Мінпромполітики, яке, з одного боку, виступає замовником науково-технічної експертизи, а з іншого, — забезпечує проведення відбору пріоритетних інноваційних проектів і їх фінансування в межах бюджетних коштів.

Те, що подібна непослідовність державної влади у керуванні будь-якими процесами не може призвести до позитивних наслідків, навряд чи хто буде заперечувати. Причому в сфері інноваційної діяльності така непослідовність вже давала реальні негативні результати у вигляді фактичної некерованості відповідними

процесами. Зокрема, створена у 2000 р. Українська державна інноваційна компанія (далі — УДІК) знаходилася у подвійному підпорядкуванні — у Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) та Міносвіти. Наслідки діяльності УДІК за чотири роки роботи вражають — з 37 проектів, що були ним профінансовані, 80 %, навіть, не були кваліфіковані як інноваційні. [9; с. 27]. Більше того, у державній компанії взагалі не була створена науково-технічна рада, незважаючи на те, що положення про її обов'язкову наявність міститься у статуті УДІК, а рішення про кредитування приймалися правлінням — фактично всього чотирма особами на чолі із головою [10; с. 31]. Слід зазначити, що згідно з Постановою КМУ № 757 від 18 серпня 2005 р. УДІК було перепідпорядковано Мінпромполітики, що знову ж таки не може вважатися нормальним з урахуванням того, що спеціально уповноваженим органом у сфері інноваційної діяльності, виступає Держінвестицій.

Виникає питання: чому в Україні досі відсутня єдина система державного управління в сфері інноваційної діяльності, незважаючи на те, що спроби її побудувати приймалися неодноразово? На наш погляд, причину цього слід шукати не в формальних діях та намірах державної влади. Полягає вона у більш глибокій площині. Річ у тім, що у влади досить відсутнє розуміння інноваційного шляху розвитку країни як стратегічного курсу соціально-економічного розвитку, а у зв'язку із цим немає адекватної державної інноваційної політики. Приймаються окремі кроки інноваційного характеру, але які у сукупності не ста-



новлять єдиної проробленої та взаємоузгодженої інноваційної стратегії, що яскраво демонструє наявна система державного управління інноваційною сферою.

Питання створення умов, активізації та реалізації інноваційних перетворень як в реальному секторі економіки, так і в соціальній сфері, побудова інноваційної моделі економічного розвитку слід визнати складовою обраного стратегічного курсу соціально-економічної політики України. Але особливість їх реалізації полягає у тому, що забезпечуватись вони мають через всі напрямки економічної політики, оскільки інноваційний компонент входить складовою фактично до кожного з них. Тому на першому етапі необхідно докласти цілеспрямованих зусиль для створення дійсно єдиної, незважаючи на її комплексний характер, державної інноваційної політики. Причому до процесу її розробки слід підключити різні відомства для винайдення дійсно пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, а також аналізу реальних можливостей для запровадження інноваційних проектів в різних секторах економіки України. Результатом цього процесу має стати створення Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України, яка разом з прогнозами та програмами соціально-економічного розвитку, в яких повинна бути відображена інноваційна складова стратегії соціально-економічного розвитку держави, повинна утворювати "каркас" державного регулювання інноваційних процесів в країні. Крім того, інноваційна стратегія повинна, на наш погляд, також знаходити продовження та конкретизуватися

фактично через всі напрямки соціально-економічної політики.

Керування процесом створення державної інноваційної політики слід дійсно покласти на спеціально уповноважений орган, який одночасно буде виконувати функцію забезпечення її реалізації. У зв'язку з тим, що інноваційний процес, розглядуваний з економічної точки зору, не вичерпується здійсненням інноваційної діяльності в правовому розумінні, а охоплює такі види діяльності, як: наукова та науково-технічна діяльність, патентно-ліцензійна діяльність, власне інноваційна діяльність, а також виробничо-інноваційна діяльність, — то окремі функції з реалізації інноваційної політики мають виконувати інші державні органи в межах їх компетенції. Але координація їх діяльності в цих питаннях та загальне керування повинна входити до функцій спеціально уповноваженого органу в сфері інноваційної діяльності. До того ж слід чітко встановити розмежування повноважень всіх органів, залучених до реалізації інноваційної політики, з виключенням повторювання виконуваних ними функцій, а також із додержанням принципу логічного взаємозв'язку із самим інноваційним процесом.

Таким чином, досягнення вагомих результатів на шляху побудови інноваційної моделі економічного розвитку не можливо без дотримання певних обов'язкових та взаємопов'язаних умов — без визнання інноваційноорієнтованого стратегічного курсу соціально-економічного розвитку держави, без вироблення єдиної та реальної державної інноваційної політики та без створення оптимальної системи державного уп-



равління, яка відповідає обраному курсу розвитку та змісту інноваційної політики, а також узгоджується з самим інноваційним процесом. ◆

### Література:

1. Мироненко Н.М., Бровко Н.В., Дмитрієва В.В., Романюк М.В., Рудченко І.І., Сорочинський Ю.В. Завдання юридичної науки в контексті вибору Україною інноваційного шляху розвитку суспільства // Приватне право і підприємництво. Збірка наук. праць. Вип. 4, 2004 р. / Редкол.: Крупчан О.Д. (гол. ред.) та ін. — К.: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Академії Правових наук України, 2005. — 190 с.
2. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 — 2015 роки) "Шляхом Європейської інтеграції" / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та питань європ. інтегр. України. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.
3. Теория государства и права: Ученик / Под ред. М.Н. Марченко. — М.: Издательство "Зерцало", 2004. — 800с.
4. Положення про Державне агентство з інвестицій та інновацій, затв. Указом Президента України від 30 грудня 2005 р. № 1873/2005 // Офіційний вісник України, 2006. — № 1 — 2. — Ст.17.
5. Положення про Міністерство промислової політики України, затв. Указом Президента України від 21 вересня 2001 року № 849/2001 // Офіційний вісник України, 2001. — № 39. — Ст. 1753.
6. Положення про Міністерство освіти і науки України, затв. Указом Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/2000 // Офіційний вісник України, 2000. — № 23. — Ст. 934.
7. Положення про Раду з питань науки та науково-технічної політики при Президентові України, затв. Указом Президента України від 25 березня 1996 р. № 21196 в ред. Указу від 22 березня 2000 р. № 491/2000 // Офіційний вісник України, 2000. — № 12. — С. 455.
8. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16 липня 1999 р. № 991-XIV (в ред. Закону N 3333-IV від 12.01.2006) // Офіційний вісник України, 2006. — № 5. — Ст. 207.
9. Йовенко Я., Ильичев Р. Деньги без ума // Власть денег. — № 49, 9 — 15 декабря 2005. — С. 24 — 28;
10. Власенко С. Мы как компания не должны формировать приоритеты инновационной политики // Власть денег. — № 49, 9-15 декабря 2005. — С. 30 — 32.