

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ ПРОЦЕСОМ В СУЧАСНИХ УМОВАХ*

Ігор Галиця,

провідний науковий співробітник Державної установи “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, науковий радник з інноваційних питань Міжнародної асоціації господарського права, д.е.н.

Микола Шевченко,

старший науковий співробітник Центру досліджень науково-технічного потенціалу і історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України, к.фіз.-мат.н

Олександр Галиця,

професор Київської державної Академії водного транспорту ім. Гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного, к.ю.н.

Юрій Кіндзерський,

старший науковий співробітник Державної установи “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, к.е.н.

Питання управління інноваційним розвитком на всіх рівнях господарювання набувають у сучасних умовах першочергового теоретичного та практичного значення. І це цілком природно, оскільки в умовах вичерпування екстенсивних економічних факторів, інновації стають основним важелем забезпечення конкурентоспроможності та економічного зростання і, як наслідок, основним джерелом добробуту будь-якої країни та її населення.

Однак продуктивність інноваційного процесу значною мірою залежить від ефективності та дієвості механізмів його організації. Саме ці механізми визначають як швидко результати фундаментальних досліджень будуть трансформуватися в прикладні розробки, як швидко прикладні розробки втілюватимуться в конкретні інновації, і як швидко останні будуть впроваджуватись на всіх рівнях господарювання. Саме розробці ефективних механізмів управління інноваційною діяль-

ністю на макrorівні і присвячена дана стаття.

В Україні за останні роки створене розгалужене законодавство в сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Прийнята низка найважливіших законів та інших нормативних актів з різних аспектів цієї діяльності, зокрема: Закони України “Про інноваційну діяльність”, “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, “Про інвестиційну діяльність”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про спеціальну економічну зону “Яворів”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій”, “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій”; Постанови Верховної Ради України “Про концепцію нау-

* Стаття висловлює лише винятково особисту точку зору авторів.



ково-технічного та інноваційного розвитку України”, “Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні” та інші¹.

Вкрай важливими та своєчасними стали розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. № 285-р “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки”² та постанова Кабінету Міністрів України від 7.05.2008 р. № 439 “Про затвердження Державної цільової програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки”³.

Всі наведені законодавчі і нормативні акти є вкрай важливими і актуальними. Ними фактично створене широке та багатогранне нормативно-правове поле для розвитку науково-технічної і інноваційної діяльності. Особливого значення набувають розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. № 285-р та постанова Кабінету Міністрів України від 7.05.2008 р. № 439, згідно з якими створений і почав функціонувати новий фундаментальний інститут — Державна

цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки, дія якої передбачена на 2009-2011 рр.

Однак в умовах глобалізації, посилення міжнародної конкуренції та розгортання світової фінансово-економічної кризи не можна зупинятися на досягнутих успіхах і необхідно поступально йти далі. Життя вимагає створення і впровадження постійнодіючої Системи моніторингу, прогнозування, планування і забезпечення реалізації інноваційної діяльності.

І. Концептуальні підходи до побудови Системи моніторингу, прогнозування, планування і забезпечення реалізації інноваційної діяльності

Говорячи про управління інноваційними процесами, необхідно звернути увагу перш за все на два вкрай важливі моменти.

По-перше, державне регулювання інноваційної діяльності має сенс і буде високоефективним лише за умови, коли воно здійснюється в межах та тісному зв'язку з загальноекономічним державним регулюванням і є одною з його підсистем. Причому основна мета загальноекономічного державного регулювання полягає в тому, щоб гнучко і не су-

¹ Див.: Законодавство України у сфері інноваційної діяльності: Збір. законодавчих актів. Офіц. вид. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 152 с.

² Див.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. № 285-р “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки” // <http://zakon1.rada.gov.ua>.

³ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 7.05.2008 р. № 439 “Про затвердження Державної цільової програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки” // <http://zakon1.rada.gov.ua>.



ПРАВО ТА ІННОВАЦІЇ

перечливо узгодити загальнонаціональні інтереси та інтереси всіх суб'єктів ринкового господарювання. Мова жодною мірою не повинна йти про заміщення ринкових механізмів механізмами директивного управління. Загальноекономічне державне регулювання в ринковому господарстві повинно спрямовуватись на:

- виконання тих економічних функцій, які не може або не вважає за потрібне виконувати приватний капітал;
- аналіз можливостей, прогнозування, профілактику виникнення конфліктів, а в разі неможливості попередження виникнення — ліквідацію наслідків конфліктів в економічній сфері (антиконфліктна функція);
- створення відповідного економіко-правового середовища на мікрорівні (економіко-правових “правил гри”), яке стимулювало б суб'єктів підприємницької діяльності до найбільш ефективного господарювання;
- безпосереднє управління економікою, тобто безпосереднє втручання в економічні процеси з метою направлення їх в те русло, що відповідає національним інтересам.

Мистецтво державного регулювання економіки полягає в тому, що б гнучко та несуперечливо узгодити іманентні інтереси всіх суб'єктів ринкової діяльності (найманих працівників, роботодавців, суб'єктів господарювання всіх форм власності, загальнодержавних та місцевих органів влади тощо) та досягти відповідного їх балансу на тому чи іншому етапі розвитку. Причому не узгодження цих інтересів та суттєве і постійне ущемлення інтересів хоча

б одного із суб'єктів ринкової діяльності може вести до довготривалих конфліктів з важко подоланими наслідками.

Звісно, що заради досягнення балансу інтересів та суспільного миру, державі в деяких випадках необхідно буде до тих або інших суб'єктів ринкової діяльності (які не виконують законодавство або суттєво ущемляють іманентні інтереси інших суб'єктів) застосовувати окрім індикативних також і жорсткі директивні важелі впливу.

Причому необхідно враховувати, що державне регулювання економіки повинно проходити під жорстким контролем інститутів громадянського суспільства. Це пов'язано з тим, що апарат державного управління на центральному та місцевому рівнях при здійсненні вказаного регулювання (особливо в умовах недостатньо розвинених інститутів демократії) може переслідувати не загальнонаціональні, а свої особисті та корпоративні інтереси. Щоб запобігти цьому за державним регулювання економіки повинен бути встановлений постійний контроль громадянського суспільства.

По-друге, в сучасних умовах інформаційно-аналітичного забезпечення інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки недостатньо для забезпечення конкурентних переваг національного господарства. Ці аспекти є вкрай важливими та необхідними, однак далеко недостатніми. Для розробки і впровадження дійсно інноваційної моделі розвитку України необхідно побудувати ефективно функціонуючу і постійнодіючу **Систему моніторингу, прогнозування, планування і забезпечення реалізації інноваційної діяльності** (далі —



СМІР), яка узгоджувалась би із загальноекономічною системою прогнозування і планування, неухильно дотримувалась і складала фундамент інноваційної моделі розвитку. Без неї неможливо створити основи національної інноваційної системи і забезпечити єдність та несуперечливість управління інноваційним процесом. Без запровадження СМІР велика вірогідність того, що державні рішення в галузі інноваційної діяльності будуть носити фрагментарний і навіть неузгоджений характер, а також можуть не відповідати загальноекономічним цілям розвитку.

Нині інновації є визначальним чинником суспільного прогресу в світі, а тому подолання деструктивних явищ у вітчизняній економіці може відбутися лише при відповідній орієнтації державної політики та управління на впровадження інноваційної моделі розвитку. Управління інноваційними процесами слід здійснювати принаймні з трьох причин. По-перше, кожна окрема інновація викликає ланцюговий ефект змін у всьому виробничому процесі, відображаючись на кінцевих результатах діяльності окремого підприємства та всієї економіки. По-друге, інновації за своїми якісними характеристиками та ступенем впливу на економіку не є однаковими, а тому потрібно наперед оцінювати можливі наслідки їх впровадження як на мікро-, так і на макрорівні. По-третє, інновації не є поодинокими явищами, вони складають численну сукупність як у просторовому, так і часовому вимірі, їх вплив є взаємодоповнюючим або системним, а тому стохастичне виникнення окремих інновацій може відобразитися на якості всієї системи і призвести до непередбачуваних наслідків. Отже,

ефективність інноваційного розвитку може бути забезпечена лише при його цілеспрямованому прогнозуванні і плануванні, що потребує створення в країні відповідної СМІР, яка була б підсистемою загальноекономічної системи прогнозування і планування.

СМІР повинна складатися з таких підсистем.

1. *Інформаційно-аналітична підсистема*, яка здійснює паспортизацію та аналіз розвитку інноваційної діяльності в світі та Україні на основі використання всіх доступних інформаційних джерел та матеріалів всіх зацікавлених вітчизняних установ.

2. *Підсистема (інститут) державних та недержавних науково-технічних експертів*, яка спрямована на формування та структурування інститутів державних та недержавних науково-технічних експертів і використання результатів їх інтелектуальної діяльності при підготовці та реалізації інноваційної політики.

Державний науково-технічний експерт (далі — державний експерт) — це громадянин України, науковець або висококваліфікований фахівець, який має визначні досягнення в тій чи іншій галузі (галузях) науково-технічної діяльності, пройшов конкурсний відбір, склав присягу державного експерта та попереджений про відповідальність за підготовку експертизи. Висококваліфікований фахівець — це фахівець, що має визначні досягнення в тій чи іншій галузі (галузях) науково-технічної діяльності відповідно до певних критеріїв, встановлених державою.

Державні експерти готують висновки і заключення виключно особисто та несуть за них персональну відповідальність. Державним экс-



ПРАВО ТА ІННОВАЦІЇ

пертам, які мали цей статус певний період, законодавчо необхідно передбачити ряд матеріальних і моральних пільг. У разі позбавлення особи статусу державного експерта у зв'язку з порушенням ним правил підготовки експертних висновків або підготовки неякісних експертних висновків він позбавляється права на отримання матеріальних і моральних пільг. Державні експерти формуються в спеціальні експертні групи за напрямками їх діяльності.

Стратегічні прогнози світового розвитку інноваційних процесів, стратегія інноваційного розвитку України, середньострокові стратегічні прогнози та плани розвитку України формуються та корегуються на основі висновків і пропозицій державних експертів. Сукупність державних експертів — це так би мовити “вершки” національної науково-технічної еліти, найефективніша частина інтелекту нації та її основний конкурентний ресурс. Використання структурованого інституту державних експертів дозволяє залучити до розробки прогнозів та планів найкращі інтелектуальні надбання, які є в країні.

Роботу з формування, структурування та використання інституту державних експертів повинен виконувати загальнодержавний координуючий орган Підсистеми формування державних та недержавних науково-технічних експертів.

У разі потреби державні експерти використовують матеріали та висновки недержавних експертів, якими можуть бути будь-які юридичні та фізичні особи, що мають відповід-

ні знання та напрацювання і готові їх передати державним експертам. Недержавні експерти працюють виключно на громадських засадах.

3. Підсистема стратегічного прогнозування інноваційного розвитку. Метою її діяльності є розробка на основі всього комплексу доступних інформаційних ресурсів, які надходять з інформаційно-аналітичної підсистеми, прогнозу світового розвитку інноваційних процесів. На основі матеріалів цього прогнозу та з урахуванням наявних і перспективних ресурсів* розробляються прогноз і стратегія інноваційного розвитку України на 15 років.

4. Підсистема середньострокового стратегічного прогнозування, що передбачає створення на основі стратегічних прогнозів світового інноваційного розвитку і інноваційного розвитку України розробку стратегії інноваційного розвитку держави на п'ять років, яка визначає:

- загальні цілі інноваційного розвитку держави та аналогічні цілі для галузей;
- шляхи і ресурси, необхідні для досягнення вказаних цілей;
- чіткий перелік умов, за яких може змінюватись стратегія;
- чіткий і однозначний механізм внесення змін до стратегії.

5. Підсистема середньострокового планування. На основі середньострокової стратегії на кожні п'ять років розробляються державні плани інноваційного розвитку, які передбачають створення планів розробки та внесення змін до законодавства і нормативних актів у відповідності до поставлених цілей

* Під перспективними ресурсами ми розуміємо ресурси, що не використовуються зараз, але об'єктивно можуть бути задіяні в наступні періоди розвитку



та плану державних інноваційних програм, що спрямовані на реалізацію загальнодержавних цілей і здійснюються за безпосередньої або опосередкованої державної підтримки.

Причому необхідно нормативно встановити, що середньострокові стратегія і плани повинні корегуватися лише відповідно до встановленого механізму внесення змін і на них не можуть впливати поточні політичні зміни.

6. Підсистема реалізації та контролю за виконанням середньострокових планів. Вказана підсистема здійснює координацію виконання середньострокових планів та контроль за їх виконанням.

7. Підсистема безпеки. Інформація, яка виробляється СМІПР, та функціонування самої СМІПР є найважливішим конкурентним ресурсом держави і тому повинні складати найсуворішу державну таємницю. Лише окремі, заздалегідь чітко встановлені фрагменти інформації, що виробляються СМІПР, та окремі деталі її функціонування можуть не складати державної таємниці. Підсистема безпеки забезпечує таємність як інформації, що виробляється СМІПР, так і діяльності самої СМІПР.

II. Механізм функціонування Системи*

Механізм функціонування СМІПР формується з ряду операцій, тобто відносно закінчених дій, що є складовими цього механізму і певним чином пов'язані з іншими операціями.

Операція 1. Центральний державний орган виконавчої влади в галузі науки та інноваційної діяльності (далі — Центральний орган) формує та здійснює загальне керівництво координуючими органами таких підсистем:

- інформаційно-аналітичної;
- інституту державних та недержавних науково-технічних експертів;
- стратегічного прогнозування інноваційного розвитку;
- середньострокового стратегічного прогнозування інноваційного розвитку;
- середньострокового планування інноваційного розвитку;
- реалізації та контролю за виконанням середньострокових планів інноваційного розвитку;
- безпеки.

Координуючим органом окремої підсистеми виступає вже існуюча чи спеціально для цього створена державна установа (інституція), що за своїм функціональним призначенням, організацією та досвідом діяльності найбільше відповідає завданням ввірених їй підсистем.

Механізм функціонування Інформаційно-аналітичної підсистеми

Операція 2. Загальнодержавний координуючий орган Інформаційно-аналітичної підсистеми (далі — ЗІАП), на основі інформації, що надходить з різноманітних джерел, проводить паспортизацію:

- наукових розробок, що закінчені в Україні;

* Тут представлена лише кінцева модифікація механізму, яка з точки зору авторів є найбільш раціональною сьогодні. Базові модифікації механізму, на основі яких синтезована кінцева модифікація, не подаються, оскільки їх неможливо розкрити в межах журнальної статті.



ПРАВО ТА ІННОВАЦІЇ

- наукових розробок, що проводяться в Україні;
- об'єктів інтелектуальної власності, що розроблені в Україні;
- вітчизняних науковців;
- вітчизняних науковців, що займаються дослідженнями в галузі розвитку науки та інноваційної діяльності;
- наукових організацій України;
- наукових організацій України, що займаються дослідженнями в галузі розвитку науки та інноваційної діяльності.

Паспорт кожного з перелічених вище напрямів повинен бути детально розроблений і містити інформацію, необхідну для прийняття відповідних рішень. Якщо існуюча статистична звітність не містить всієї потрібної інформації, то доцільно законодавчо запровадити додаткову статистичну звітність.

Операція 3. Збір та опрацювання інформації про розвиток інноваційних процесів у світі в цілому та окремих країнах.

Операція 4. Формування баз даних про науково-технічний стан та інноваційний розвиток економіки України, зокрема баз даних:

- наукових розробок, що закінчені в Україні;
- наукових розробок, що проводяться в Україні;
- об'єктів інтелектуальної власності, що розроблені в Україні;
- вітчизняних науковців;
- вітчизняних науковців, які займаються дослідженнями в галузі розвитку науки та інноваційної діяльності;
- вітчизняних висококваліфікованих фахівців;
- наукових організацій України;
- наукових організацій України, що займаються дослідженнями в

галузі розвитку науки та інноваційної діяльності.

Операція 5. Постійне корегування зазначених вище баз даних (вилучення застарілих даних та розміщення в них нових) відповідно до надходження інформації.

Операція 6. Надання інформації в усі інші підсистеми СМІР за їх допомогою.

Механізм функціонування Підсистеми (інституту) державних та недержавних науково-технічних експертів

Операція 7. Аналіз Загальнодержавним координуючим органом Підсистеми (інституту) державних та недержавних науково-технічних експертів (далі — ЗПЕ) інформації, що отримана з баз даних стосовно вітчизняних науковців (у тому числі тих, які займаються дослідженнями в галузі розвитку науки та інноваційної діяльності) і висококваліфікованих фахівців.

Операція 8. Визначення критеріїв, згідно з якими науковцю або висококваліфікованому фахівцю може надаватися звання державного експерта.

Операція 9. Формування списку претендентів на отримання звання державного експерта.

Операція 10. Формування та затвердження складу експертних комісій з попереднього розгляду особових справ претендентів на отримання звання державного експерта.

Операція 11. Формування та затвердження складу спеціальних експертних комісій з розгляду особових справ претендентів на отримання звання державного експерта.

Операція 12. Розгляд спеціальними експертними комісіями особових



справ претендентів на отримання звання державного експерта та відбір відповідно до встановлених критеріїв кандидатів на присвоєння вказаного звання. Подання відповідного списку на розгляд ЗПЕ.

Операція 13. Розгляд ЗПЕ подано-го списку і затвердження (не затвердження) представлених кандидатур.

Операція 14. Прийняття затвердженими кандидатами присяги державного експерта та попередження про їх відповідальність за підготовку експертизи, після чого їм офіційно присвоюється звання державного експерта.

Операція 15. Структурування державних експертів за відповідними напрямками науково-технічної та інноваційної діяльності.

Операція 16. Створення дисциплінарної комісії з розгляду особових справ державних експертів.

Операція 17. Розгляд дисциплінарною комісією особових справ державних експертів, які порушили присягу та попередження про відповідальність за підготовку експертизи і подання відповідних пропозицій ЗПЕ про позбавлення (не позбавлення) тієї або іншої особи звання державного експерта.

Операція 18. Розгляд ЗПЕ подання дисциплінарної комісії та затвердження (не затвердження) пропозиції про позбавлення (не позбавлення) тієї або іншої особи звання державного експерта.

Операція 19. Надання ЗПЕ інформації в інші підсистеми СРДП.

Механізм функціонування Підсистеми стратегічного прогнозування інноваційного розвитку, Підсисте-

*ми середньострокового стратегічного прогнозування інноваційного розвитку, Підсистеми середньострокового планування інноваційного розвитку **

Операція 20. Загальнодержавний координуючий орган підсистеми (стратегічного прогнозування інноваційного розвитку, середньострокового стратегічного прогнозування інноваційного розвитку, середньострокового планування інноваційного розвитку):

- отримує всю необхідну інформацію з інших підсистем СМІР;
- формує програми робіт.

Операція 21. Загальнодержавний координуючий орган підсистеми (стратегічного прогнозування інноваційного розвитку, середньострокового стратегічного прогнозування інноваційного розвитку, середньострокового планування інноваційного розвитку) формує:

- робочі групи з державних експертів для виконання завдань програми робіт;
- експертний орган для оцінки матеріалів поданих робочими групами;
- апеляційний орган для розгляду результатів експертизи, проведеної експертним органом.

Операція 22. Робочі групи виконують поставлені перед ними завдання в межах програми робіт і подають підготовлені ними матеріали до експертного органу.

Операція 23. Експертний орган проводить експертизу матеріалів, підготовлених робочими групами, і в разі її позитивного результату передає вказані матеріали для зведен-

* У методологічному плані механізми функціонування цих підсистем є однотипними.



ПРАВО ТА ІННОВАЦІЇ

ня загальнодержавному координуючому органу підсистеми.

Операція 24. У разі якщо висновки експертного органу негативні, робоча група може подати підготовлені нею матеріали до апеляційного органу, який ще раз проводить відповідну експертизу.

Операція 25. Апеляційний орган проводить додаткову експертизу. В разі якщо висновки апеляційного органу позитивні, матеріали робочої групи передають для зведення загальнодержавному координуючому органу підсистеми. У випадку негативного висновку вирішується питання про позбавлення членів робочої групи звання державного експерта.

Операція 26. Загальнодержавний координуючий орган на основі матеріалів робочих груп, які успішно пройшли експертизу в експертному та апеляційному органах, формує кінцевий документ, що є результатом діяльності підсистеми.

Для підсистеми стратегічного прогнозування інноваційного розвитку кінцевими документами є прогноз світового розвитку інноваційних процесів та прогноз і стратегія інноваційного розвитку України на 15 років.

Для підсистеми середньострокового стратегічного прогнозування інноваційного розвитку кінцевим документом є стратегія інноваційного розвитку держави на п'ять років.

Для підсистеми середньострокового планування інноваційного розвитку кінцевим документом є державні плани інноваційного розвитку.

Причому кінцевий документ попередньої підсистеми є основою для діяльності наступної. Так, стратегія інноваційного розвитку держави на п'ять років є основою для розробки

державних планів інноваційного розвитку.

Операція 27. Загальнодержавний координуючий орган у разі необхідності корегує кінцевий документ, що є результатом діяльності підсистеми, якщо:

- надійшла відповідна нова інформація з інших підсистем;
- корекцію ініціює той або інший державний експерт.

Механізм функціонування Підсистеми реалізації та контролю за виконанням середньострокових планів

Операція 28. Загальнодержавний координуючий орган підсистеми здійснює координацію виконання середньострокових планів та контроль за їх виконанням.

Механізм функціонування Підсистеми безпеки

Операція 29. Загальнодержавний координуючий орган даної підсистеми забезпечує режим таємності як інформації, що виробляється СМІПР, так і діяльності самої СМІПР.