

3. Гулич О.І. Чинники регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О.І. Гулич // Економіка України. – 2005. – № 5. – С. 78–82.
4. Науково-методичні засади реформування рекреаційної сфери / [В.С. Кравців, Л.С. Гринів, М.В. Копач та ін.]. – Л.: НАН України, ІПП НАН України, 1999. – 78 с.
5. Нудельман М.С. Социально-экономические проблемы рекреационного природопользования / М.С. Нудельман. – К.: Наукова думка, 1987. – 132 с.
6. Рекреация: социально-экономические и правовые аспекты / [В.К. Мамутов, А.И. Амоша, Т.Н. Дементьева и др.]. – К.: Наукова думка, 1992. – 142 с.

УДК 351/354:334.025

ДО ПИТАННЯ ПРО НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІЄРАРХІЧНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

Шатило О.А.

аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ

Annotation

In the article the structure of public administration an Ukraine's innovative-investment sphere is analyzed. It is determines, in particular time a public innovative-investment policy is unconcerned and provided by the row of public organs practically isolated. Suggestions over are brought to makes perfection of hierarchical structure of public administration in an analyzed sphere.

Анотація

У статті проаналізовано структуру державного управління інноваційно-інвестиційною сферою в Україні. Визначено, що на сьогодні державна інноваційно-інвестиційна політика є неузгодженою та реалізується рядом державних органів практично відособлено. Наведено пропозиції зі вдосконалення ієрархічної структури державного управління в аналізованій сфері.

Ключові слова

Ієрархічна структура, державне управління, державна політика, інноваційно-інвестиційна сфера, технологічний розвиток.

I. Вступ

Розвиток світової економічної системи, починаючи із середини ХХ ст. базується на інноваційній основі. Досягнення науково-технічного прогресу стали визначальним фактором динамічного розвитку економік провідних країн світу. Водночас безнадійні вчорашні аутсайтери сьогодні також демонструють значні економічні успіхи саме завдяки інноваційній орієнтації національного господарства. Як приклад досить навести стрімкий розвиток ряду азійських країн, таких як Тайвань, Сінгапур, Південна Корея, Китай загалом та Гонконг – провінція Китаю зокрема, а також Малайзія, Індія і навіть В'єтнам – розорений багатолітньою громадянською війною та іноземною інтервенцією, котрі долучились до інноваційно-інвестиційної сфери економіки як у розвинутих країнах, так і в країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні, визначаються основні аспекти державного управління інноваційно-інвестиційним процесом. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання побудови оптимальної моде-

льних процесів останніми десятиліттями. На сучасному етапі в Україні існує необхідність переходу національної економіки на інноваційну основу, відтак науковій дискусії зосередились на визначенні його напрямів та методики. Тим більше, що для успішного інноваційного прориву є всі передумови: розвинута різноманітна система освіти, значні науковий і виробничо-технологічний потенціали. Разом з цим на окресленому шляху існує і цілий ряд перешкод, які необхідно подолати. Серед них варто виділити недосконалість чинного законодавства в інноваційно-інвестиційній сфері, розпорошеність та неузгодженість інноваційно-інвестиційної політики між галузевими центральними органами виконавчої влади, мінливість законодавства та відсутність реальної мотивації у вигляді податкових пільг або ж фінансової підтримки з боку держави до здійснення інноваційно-інвестиційних процесів.

Питання державного регулювання та розвитку інноваційно-інвестиційної сфери досліджені у працях вітчизняних (Л. Антонюк, Ю. Бажал, В. Бодров, В. Геєць, М. Герасимчук, Б. Губський, О. Задорожна, Б. Кваснюк, О. Кілієвич, О. Колосов, А. Максютя, О. Мертенс, С. Пирожков, І. Розпутенко, В. Савчук, Н. Чухрай, В. Юрчишин, Ю. Яковець) та зарубіжних учених (Д. Дайкер, П. Друкер, Б. Лессер, К. Мейер, Х. Рігс, Б. Твісс, Д. Тідд та ін.). У наукових розробках зазначених авторів розкриваються окремі питання становлення і розвитку інноваційно-інвестиційної сфери економіки як у розвинутих країнах, так і в країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні, визначаються основні аспекти державного управління інноваційно-інвестиційним процесом. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання побудови оптимальної моде-

лі державного управління інноваційно-інвестиційною сферою в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження існуючої ієрархічної структури державного управління інноваційно-інвестиційною сферою національної економіки та формування пропозицій щодо її оптимізації.

III. Результати

Необхідність реформування національної економіки та переведення її на інноваційну основу розвитку надзвичайно гостро стоїть перед Україною. Доцільність реалізації зазначеного розуміють на найвищих щаблях державної влади. В цьому контексті Президент України В. Янукович у посланні до українського народу, крім усього іншого, зазначив: “Необхідно поєднати освіту, дослідження та інновації шляхом розширення дослідницького сектора у вищих навчальних закладах. Ми повинні відродити попит на науку, як основу конкурентоспроможності національної економіки. Нашим орієнтиром має стати досягнення показника експорту технологій, результатів науково-технічних розробок та освітніх послуг, порівнянного з доходами від військово-технічного співробітництва – півмільярда-мільярд доларів на рік” [2].

Ключовим завданням у справі забезпечення стійкого розвитку національної економіки на інноваційній основі є розвиток вітчизняної інноваційно-інвестиційної сфери, а відтак, необхідність удосконалення існуючої ієрархічної структури державного управління в окресленій царині, котра, на наше глибоке переконання, не позбавлена ряду комплексних недоліків. Серед них варто виділити розпорошеність повноважень між різними органами державної влади у зазначеній сфері. На сьогодні в Україні інноваційно-інвестиційною діяльністю займаються, без перебільшення, всі і ніхто [6]. Дійсно, якщо проаналізувати завдання діяльності та повноваження, закладені у положеннях про те чи інше міністерство або ж відомство, можна знайти формулювання на кшталт: “бере участь у розробленні стратегії та механізму реалізації державної науково-технічної та інноваційної політики, підготовці пропозицій щодо визначення обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності” – Положення про Міністерство економіки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2007 р. № 777. Окрім того, діяльність Державного агентства України з інвестицій та інновацій (далі – Держінвестицій), відповідно до зазначеного Положення, координується Міністром економіки України; “визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектора економіки; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері проми-

словості” – Положення про Міністерство промислової політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1538; “бере участь у формуванні та реалізації інноваційної, інвестиційної і соціальної політики у сільській місцевості; готує у межах своїх повноважень пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів інноваційно-інвестиційної діяльності у галузях агропромислового виробництва, розробляє організаційно-економічний механізм їх реалізації” – Положення про Міністерство аграрної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.2006 р. № 1541; “є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності” – Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України тощо. І це далеко не повний перелік “творців” і “провідників” державної інноваційно-інвестиційної політики [7, с. 255].

Для того, щоб об’єднати зусилля усіх інноваторів у сфері центральних органів виконавчої влади, було навіть утворено Міжвідомчу раду з питань інвестицій та інноваційного розвитку (далі – Міжвідомча рада), до повноважень якої віднесено:

- підготовку пропозицій щодо формування державної інвестиційної та інноваційної політики;
- розроблення механізму її реалізації, зокрема на засадах державно-приватного партнерства;
- залучення приватних інвестицій в інноваційний розвиток економіки тощо [4].

Крім того, варто зазначити, що рішення Міжвідомчої ради, прийняті в межах її компетенції, мають рекомендаційний характер, тобто жодного реального значення вони не мали. Пізніше, Постановою Кабінету Міністрів України “Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України” від 19.03.2008 р. № 207 аналізований орган було ліквідовано. На райдужному фоні такої посиленої уваги до проблем інноваційно-інвестиційної діяльності зовсім втрачається голос Державного агентства України з інвестицій та інновацій як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, рішення якого, згідно з Положенням про організацію діяльності останнього, прийняті в межах його повноважень, обов’язкові для виконання іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами [3]. Однак, міністерств та інших

органів центральної виконавчої влади вони не стосуються. Окрім того, як уже зазначалось, діяльність Держінвестицій координується Міністром економіки України, що є додатковим свідченням другорядності ролі Державного агентства України з інвестицій та інновацій у справі формування та реалізації державної інноваційно-інвестиційної політики. Відтак може виникнути колізія у разі, якщо декілька вищих органів окреслять різні пріоритети інноваційного розвитку, які доведеться виконувати підпорядкованими структурами. Заради справедливості необхідно зазначити, що в Радянському Союзі існував Державний комітет з науки і техніки, рішення якого були обов'язковими для всіх.

Крім того, частину функцій Держінвестицій у царині проведення державної політики зі сприяння іноземному інвестуванню національної економіки передано новоствореному спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади – Національному агентству України з іноземних інвестицій та розвитку (далі – Укрззовнішінвест), разом із Українським центром сприяння іноземному інвестуванню, основними завдан-

нями якого є: сприяння реалізації проектів з іноземними інвестиціями; розроблення проектів та цільових планів інвестиційного розвитку територій; удосконалення нормативно-правової бази з питань іноземного інвестування [5]. Рішення щодо створення Укрззовнішінвесту для нас є абсолютно не зрозумілим, оскільки ним проводиться розмежування інноваційної та інвестиційної діяльності, і це при тому, що чи не кожен державний функціонер стверджує про необхідність розбудови національної економіки на інноваційній основі та безальтернативність сталого економічного розвитку для кожної країни.

Отже, можна попередньо резюмувати, що ієрархічна структура державного управління в окресленій царині є далеко не досконалою та чітко не організованою.

Оптимальну структуру державного управління в інноваційно-інвестиційній сфері, на наше переконання, можна зобразити так (рис. 1). Необхідно розширити повноваження Держінвестицій, що має стати головним провідником єдиної державної інноваційно-інвестиційної політики.



Рис. 1. Удосконалена модель структури інноваційно-інвестиційної політики

Окрім того, варто розморозити діяльність спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку, перетворивши їх на повноцінні об'єкти впливу інноваційно-інвестиційної політики, однак, на принципово нових умовах господарювання, для чого доцільно переглянути їх кількість, територіальні розміри та правові основи. Необхідно виключити низькотехнологічні сфери з переліку тих, на які розповсюджуються спеціальні податковий та митний режими.

Координацію ж роботи Держінвестицій, замість існуючого міністра економіки, доціль-

но покласти на профільного віце-прем'єра-міністра.

На додаток до наведеної на рис. 1 моделі структури інноваційно-інвестиційної політики доцільно продемонструвати взаємовпливи між суб'єктами та об'єктами інноваційно-інвестиційної сфери (рис. 2). Так, на зазначеній схемі продемонстровано прями управління впливи уповноважених органів державної влади на об'єкти інноваційно-інвестиційної діяльності та зворотні дорадчі впливи "об'єкт – суб'єкт".

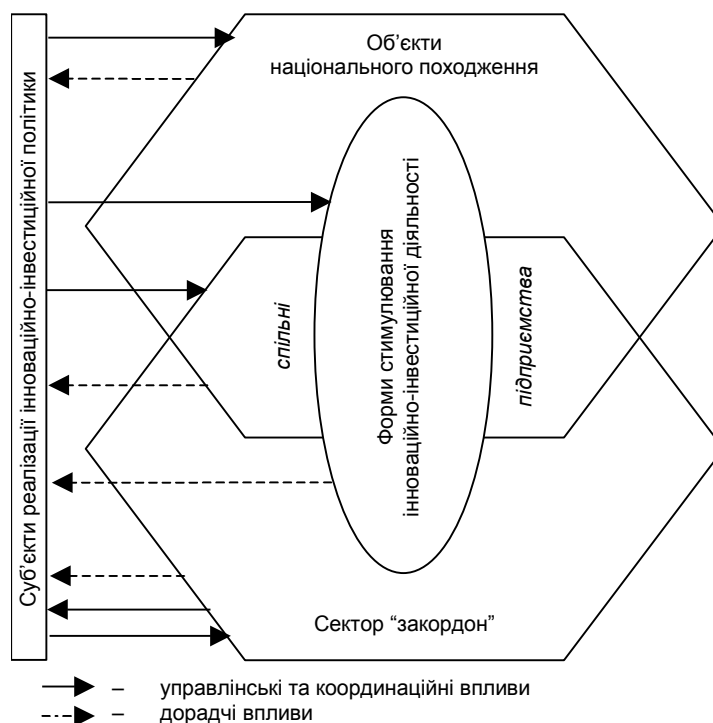


Рис. 2. Схема взаємовпливів суб'єкт-об'єктного зв'язку чинної інноваційно-інвестиційної сфери

Необхідно особливо наголосити, що формування ефективної системи державного управління інноваційно-інвестиційною сферою України неможливе без урахування голосу інвесторів. Така практика не має бути разовою акцією, а має стати елементом ритмічної роботи між владою та бізнесом.

Варто зазначити, що, зображуючи взаємовпливи між об'єктом іноземного походження та суб'єктом національного походження, крім непрямих, тобто дорадчих впливів, існують, на наше переконання, і прямі, котрі на практиці набувають форм міжнародних норм і стандартів, ратифікованих Україною, та міждержавних угод.

Однак, система державного управління інноваційно-інвестиційною сферою не обмежується лише загальнодержавним рівнем, останній диверсифікується також і на регіональний. Мережа регіональних центрів інноваційного розвитку Держінвестицій, що складається з Дніпровського, Західного, Карпатського, Київського, Кримського, Одеського, Південно-західного, Північного, Північно-західного, Північно-східного, Східного, Таврійського та Чорноморського центрів. У подальшому зазначені центри диверсифікуються до рівня області, окрім Київського міського та Кримського і Одеського, діяльність котрих розповсюджується лише на одну область. Ми наголосили на тому, що зазначені утворення є саме об'єктами інноваційної інфраструктури, оскільки до їх завдань віднесено: аналіз інноваційного потенціалу та забезпечення наукової та іншої

підтримки впровадження програм і проектів інноваційного розвитку регіону, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки. Серед інших завдань установ – сприяння розвитку інформаційно-консалтингового забезпечення інноваційної діяльності та інноваційного розвитку, підтримка процесу становлення та розширення регіональної інноваційної інфраструктури, а також реалізація, відповідно до законодавства України, пріоритетних напрямів інноваційної діяльності. Центри також відповідають за організацію взаємодії науково-дослідних, інноваційних підприємств, установ та організацій, органів державної влади щодо інноваційного розвитку регіону [1]. Зауважимо, у завданнях окреслених центрів жодним словом не акцентовано уваги на необхідності долучення інвестиційної складової, хоча і Держінвестицій, і Національний центр впровадження галузевих інноваційних програм, і Державна фінансово-кредитна установа так чи інакше сприяють залученню вітчизняних та іноземних інвесторів до інноваційної сфери. Складається враження, що регіональні центри Держінвестицій створено лише для відмітки.

Наразі основна частина роботи по лінії державного управління інноваційно-інвестиційною сферою знаходиться на регіональних управліннях економіки, де в їх структурі діють підрозділи – відділи, департаменти або ж управління, відповідальні за окреслений напрям роботи. Дійсно, варто визнати, що Міністерство економіки України має

набагато досконалішу інфраструктуру в інноваційно-інвестиційній сфері, ніж Держінвестицій, однак, це не означає, що окреслений орган зможе ефективніше керувати інноваційно-інвестиційною сферою. Як аргумент можна навести надзвичайну завантаженість та різноспрямованість діяльності зазначеного органу, де інноваційно-інвестиційна робота знаходиться на другому плані, що ніяк не сприятиме розвитку інноваційно-інвестиційної сфери, котра потребує постійної уваги та швидкого реагування. На наше переконання, саме відсутність постійної уваги до діяльності таких форм стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, як технологічні парки та частково спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, було причиною їх фактичної ліквідації у 2005 р. шляхом скасування усіх пільг та преференцій. У подальшому, для технопарків пільги частково було відновлено, хоча наслідки таких дій відчуються й досі.

IV. Висновки

Формування ефективної ієрархічної структури державного управління інноваційно-інвестиційною сферою є запорукою її поступального розвитку. У процесі дослідження ми з'ясували, що остання кількісно вже практично сформована, однак, існує гостра необхідність у вибудовуванні чіткої системи взаємовпливів між центральними органами та Державним агентством України з інвестицій та інновацій, що є наразі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності та його власної системи ієрархії і функціональних обов'язків. Крім того, нам видається сумнівною доцільність функціонування Укрзовнішінвесту, котрий у 2009 р. перебрав на себе частину функцій та інфраструктури Держінвестицій, а саме: роботу з інвестиційною складовою та Український центр сприяння іноземному інвестуванню. Нагальною є і необхідність перерозподілу функцій

на регіональному рівні між підрозділами Держінвестицій та інших органів виконавчої влади в інноваційно-інвестиційній сфері, що на перехідному етапі зможе обмежитись координацією здійснюваних заходів та оперативним наданням цільової інформації. Необхідна концентрація інноваційної та інвестиційної складових у єдиний напрям державної політики, лише за таких умов можливо здійснити технологічний прорив національної економіки та вивести її на якісно новий рівень.

Література

1. Державне агентство України з інвестицій та інновацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.in.gov.ua/>.
2. Послання Президента України Віктора Януковича до українського народу від 03.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання Державного агентства України з інвестицій та інновацій” від 16.05.2007 р. № 749.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Міжвідомчої ради з питань інвестицій та інноваційного розвитку” від 07.03.2007 р. № 424.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку” від 28.01.2009 р. № 48.
6. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.-упоряд.: Г.О. Андрощук, І.Б. Жилияєв, Б.Г. Чижевський, М.М. Шевченко]. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.
7. Шатило О.А. Проблеми державного регулювання інноваційно-інвестиційної політики в Україні / О.А. Шатило // Науковий вісник академії муніципального управління. – 2010. – № 1. – С. 252–258.