

М.В. ГУСЯТИНСЬКИЙ, кандидат технічних наук, докторант
Національний університет податкової служби
М.М. ІГНАТЕНКО, кандидат економічних наук, доцент
Національна академія керівних кадрів культури

Державне регулювання розвитку інноваційної діяльності в Україні

Особливості ринкового механізму господарювання збільшують значення активізації інноваційної діяльності, формування інноваційного потенціалу країни, що дає змогу реорганізувати економіку, прискорено розвивати наукомістке виробництво, є важливим фактором виходу з економічної кризи і забезпечення умов для економічного росту. Між економічними відносинами, що формуються у процесі інноваційної діяльності, ступенем їхнього господарського регулювання й самими інноваційними процесами у національній економіці існують складні взаємозв'язки. Це об'єктивно вимагає теоретичного аналізу тенденцій розвитку інноваційної діяльності. Недостатність таких досліджень є однією з причин неможливості сформувати раціональний організаційно-економічний механізм стимулювання інноваційної діяльності та відставання українського виробничого потенціалу від аналогічних потенціалів інших країн.

Особливу значимість для нашої країни має творче використання досвіду розвинутих країн із реалізації заходів державної підтримки інноваційних процесів в економіці, що уможливить сформувати вітчизняну організаційно-економічну систему стимулювання інноваційної діяльності. Актуальність дослідження окресленого кола проблем зростає у зв'язку з тим, що українська економіка прагне до гідного й органічного входження у світове співтовариство. Подолання відставання практично в усіх галузях і видах діяльності припускає посилення інноваційного характеру підприємницької діяльності, формування її особливої інноваційної сфери.

У цьому напрямі важливі наукові результати одержані вітчизняними вченими-економістами, серед яких можна назвати Л.Л. Антонюк, О.І. Амошу, Ю.М. Бажала, М.П. Бутко, В.М. Гейця, В.Г. Герасимчука, В.І. Голікова, М.І. Долішнього, О.Є. Кузьміна, В.І. Терехова, В.Г. Чиркова, А.І. Яковлева, В.С. Яцкова та ін¹. Ця проблема є актуальною для країн із різним рівнем економічного розвитку, про що свідчать праці відомих зарубіжних учених, зокрема П. Завліна, Р. Коуза, Д. Львова, Р. Нельсона, М. Портера, Б. Санто, Р. Солоу, Х. Фрімена, Й. Шумпетера й ін. Незважаючи на значні досягнення сучасної наукової думки щодо розвитку інноваційної економіки, існує необхідність подальших досліджень з питань розбудови моделі інноваційного розвитку економіки України в умовах глобалізації світового ринку технологій.

Коректне з'ясування ключових проблем, що гальмують розвиток інноваційної складової української економіки, можливе лише за умови врахування вирішального значення, якого набули в Україні на початку ринкової трансформації суб'єктивні рішення, що приймаються на рівні як державних органів управління, так і окремих потужних суб'єктів господарювання, які мають монопольне становище на ринку. Оскільки ін-

¹ Антонюк Л. Л. Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізації: [монографія] / Л.Л. Антонюк, А.М. Поручник, В.С. Савчук. – К.: КНЕУ, 2003. – 394 с.; Бутко М. П. Диверсифікація і інновації як апіорні чинники адаптації харчової промисловості до вимог СОТ / М. П. Бутко, А. Г. Ясько // Економіка та держава. – 2008. – №9. – С. 22-26; Геєць В. Економіка України: погляд у XXI століття / В. Геєць // Реформування промисловості України. Погляд у XXI століття: зб. матеріалів V пленуму-конференції / [відп. ред. М. Герасимчук]; Спілка економістів України. – К.: Аванпост-прім, 2001. – С. 21-29.

струменти планового державного регулювання економіки були демонтовані, а ефективна влада, політична консолідація суспільства, визначені правила ринкової поведінки – відсутні, то виникла ситуація, за якої державні органи та окремі суб'єкти господарювання мали сприятливі умови для одержання доходів рентного типу. Тому формування й реалізація політики економічної трансформації часто підпорядковувалися інтересам не загальнонаціональних, а вузького кола господарюючих суб'єктів, наближених до влади. Це призвело, зокрема, до посилення структурних перекосів в економіці та закріплення пріоритетності експортоорієнтованих і водночас низькотехнологічних галузей.

Такому розвитку подій сприяла й міжнародна кон'юнктура (зокрема, періоди високого попиту на продукцію чорної металургії, сектор якої у вітчизняній економіці є значним). З урахуванням цієї обставини можна стверджувати, що головними чинниками, які гальмують розвиток інноваційної складової вітчизняної економіки, є, по-перше, фактична спрямованість державної політики на закріплення моделі економіки, що ґрунтується переважно на низькотехнологічних укладах; по-друге, нерозвиненість ринкових інституцій. Склалася ситуація, за якої об'єктивна незрілість ринкового середовища посилюється недостатньо відповідним державним економічним регулюванням. Інші чинники, до яких можна віднести недосконалість (фактично, відсутність) стратегічного інноваційного менеджменту, недостатність інституційного забезпечення інноваційної діяльності, відсутність попиту на інновації, є фактично похідними від названих.

Слід зазначити, що завдяки низькотехнологічним галузям було зупинено кризове падіння вітчизняної економіки та досягнуто певне її зростання. Проте така модель, через вичерпність її ресурсів, може дати лише короткостроковий ефект. Тому подальше звільнення зі зміною пріоритетів державної підтримки може позбавити Україну перспективи входження до числа економічно розвинутих країн, закріпити спрямованість державної економічної політики на збере-

ження моделі економіки, що ґрунтується на низькотехнологічних галузях.

Дійсні пріоритети державної економічної політики виявляються насамперед у розподілі державного фінансування на певні технологічні уклади. Цей розподіл і визначає формування відповідної економічної моделі. В Україні державна підтримка надається переважно галузям нижчих технологічних укладів: до них спрямовується близько 70% бюджетних коштів (у т.ч у паливну промисловість та чорну металургію — понад 50%). Вони, як правило, користуються податковими пільгами й перевагами цінового регулювання.

Водночас галузі з виробництва наукомісткої продукції фактично згортали. Так, обсяги виробництва в електронній галузі скоротилися більше ніж у 100 разів, в автомобілебудуванні та машинобудуванні – утричі, у приладобудуванні й електротехнічній галузі – у півтора рази. Особливо великого спаду зазнала мікроелектроніка. Було практично зупинено фінансування НДДКР у цьому напрямі. У 2001 році через відсутність фінансування була припинена Національна програма „Креативні технології”, ухвалена в 1994 році.

Протягом шести років, коли програма вважалася діючою (1995-2000 рр.), не був навіть установлений перелік креативних технологій. Таким чином, в Україні формувалася та закріплювалася модель економіки, побудована переважно на низькотехнологічних укладах, що може бути конкурентоспроможною на зовнішньому ринку винятково за рахунок дешевих ресурсів і дешевої робочої сили. Така економічна модель за своїми базовими властивостями не потребує інновацій, не передбачає інвестицій у людський капітал (навіть якщо існує реальна можливість таких інвестицій), не формує внутрішній платоспроможний попит на інновації та інноваційну продукцію, не створює належних стимулів до інноваційної діяльності.

Найбільшим ризиком, що супроводжує закріплення такої моделі, є занепад головного джерела інноваційної економіки – системи продукування і передачі знань, тобто науки й освіти. Оскільки за такої моделі не формується попит на кваліфікованих пра-

цівників, то знання втрачають інструментальне значення, відповідно – не формується (або скорочується) попит на якісну освіту; падає рівень суспільної престижності професій вчителя, вченого. Згідно з результатами соціологічних досліджень, професію вченого вважають престижною лише 22% громадян України, серед молоді – ще менше. А це вже створює реальну загрозу становленню інноваційної економіки в перспективі.

Одним із найбільш дієвих механізмів державного впливу на забезпечення інноваційної перебудови структури економіки є законодавче стимулювання інноваційної діяльності на всіх її етапах і створення нормативно-правового середовища, найбільш сприятливого для високотехнологічних галузей виробництва, становлення й розвитку специфічної інфраструктури інноваційної діяльності. В Україні формування нормативно-правової бази наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності не завершено. Часто воно непослідовне, позбавлене системного підходу, що підтверджує відсутність цілеспрямованої, системної державної політики у цих сферах і стримує створення інноваційної інфраструктури.

За підрахунками законодавство, що стосується інноваційної діяльності, налічує 13 законодавчих актів, понад 50 нормативно-правових актів Уряду, близько 100 різноманітних відомчих документів. Ухвалені також Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України (1999 р.) і Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій (2004 р.). Водночас нормативно-правова база інноваційної діяльності є фрагментарною, суперечливою й не повною мірою відповідає засадам економіки, «що ґрунтується на знаннях». До цього часу відсутня достатня ефективність захисту прав інтелектуальної власності. Не створені правові умови для функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту. Процедури формування окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені.

Відсутні також законодавчо встановлені критерії інноваційності проектів і розмежування інвестиційних та інноваційних проек-

тів. Недостатньо внормовані питання об'єктивної експертизи й конкурсних засад у бюджетному фінансуванні наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проектів. Так, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає обов'язкову державну експертизу проектів державних цільових програм «згідно із законодавством», яке відсутнє. У Законі йдеться про наукові та науково-технічні програми, експертизу яких здійснює центральний орган виконавчої влади в галузі науки і освіти. Отже, розробку та експертизу програм фактично віднесено до повноважень одного органу. Закон не визначає також цілісної системи управління програмами. У переліку ініціаторів програм часто відсутні галузеві академії наук, підприємства, наукові організації й об'єднання, органи місцевого самоврядування, громадяни.

Існує неузгодженість термінології чинних законодавчих актів, що зумовлює можливість різного трактування закону і викривлює статистичну звітність у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Недосконалість правової бази посилює практика «призупинення» окремих статей чинних законів, що стосуються наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності, законодавчими або ж підзаконними актами. Так, Закон України «Про інноваційну діяльність»¹ передбачав стимулювання інноваційної діяльності встановленням податкових пільг. Проте чинність його відповідних статей була призупинена спочатку на 2003 рік, а потім і на наступні роки.

Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» дозволяє технопаркам, їх учасникам, дочірнім і спільним підприємствам здійснювати за рахунок сум податків на додану вартість та податку на прибуток рефінансування власних інноваційних проектів. Проте листом Державної податкової адміністрації України (2003 р.) визначено, що спільні з технопарком підприємства не мають права проводити таке рефінансування. Цілком імовірно, що внаслідок цього можна очікувати на припинення реалізації

¹ Закон України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 року № 40-IV // Відом. Верхов. Ради (ВВР). – 2002. - №36. – С. 266.

ряду інноваційних проектів, значне скорочення потоку ринкових інвестицій в інноваційну діяльність технопарків і зменшення інвестиційної привабливості вітчизняних проектів для іноземного капіталу загалом.

Окремою проблемою є недотримання чинного законодавства та неієднотність судової системи в частині відновлення порушених прав суб'єктів економічної діяльності. Усе це зумовлює нестабільність законодавчого поля, призводить до відчутних втрат державного бюджету (отже, суспільної інноваційної діяльності), не створює належних стимулів для інноваційної діяльності й не сприяє нарощуванню інвестицій в інноваційний процес і високотехнологічні виробництва. Недостатність нормативно-правового забезпечення супроводжується також недостатньою інфраструктурою інноваційної діяльності, яка представлена в Україні лише окремими типами інноваційних інститутів.

При цьому переважна більшість із тих інститутів, які є визначально важливими для розвитку інноваційної діяльності (зокрема, технопарки та венчурні фонди), не впливають відчутно на запровадження інновацій у вітчизняну економіку. Так, із восьми зареєстрованих технопарків поки що реально працюють чотири, а «реально дають віддачу» – лише два. З семи венчурних фондів і об'єднань чотири спрямовують ресурси на фінансове забезпечення традиційних інвестиційних проектів; три – вкладають кошти в розвиток технологій V технологічного укладу; жоден не інвестує в розвиток технологій перспективного VI укладу.

Водночас некоректно зводити причини недостатнього розвитку інноваційних інститутів лише до недостатнього нормативно-правового унормування їхньої діяльності. Причини значно глибші й полягають у загальній нерозвиненості ринкового середовища в Україні. Так, венчурний бізнес неможливий без розвинутого фондового ринку, оскільки венчурне фінансування спрямоване не на одержання певного відсотка на вкладений капітал, а на збільшення ринкової вартості венчурних компаній, де венчурний інвестор стає співвласником.

Належне функціонування інноваційних інститутів не може бути забезпечене і без відповідного розвитку банківської системи, страхового ринку, пенсійних фондів тощо. Отже, в умовах нерозвиненості ринкового середовища в Україні складається структурна та функціональна неповнота інноваційної інфраструктури. Її повноцінний розвиток можливий лише в загальному контексті стимулювання ринкового середовища, створення сприятливих умов для розвитку ринкових інституцій, запровадження конкурентних засад у вітчизняну економіку¹.

Головними складовими управління інноваційною діяльністю (стратегічного інноваційного менеджменту) на державному рівні є визначення її пріоритетних напрямів, концентрація ресурсів, стимулювання суб'єктів економічної діяльності на досягнення потрібних результатів. Переліки пріоритетів наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності в Україні містяться у відповідних законодавчих актах і, в основному, відповідають як наявному в Україні науковому та науково-технічному потенціалу, так і загальносвітовим тенденціям розвитку науки й технологій².

Перетворення пільг із стимулюючого винятку на правило руйнує ефективну координацію економічної діяльності, призводить до перевищення бюджетних можливостей держави і в кінцевому підсумку – до скасування самих пільг. На практиці розподіл бюджетних коштів на фінансування наукових, науково-технічних та інноваційних проектів (робіт) ґрунтується переважно на висновках міністерств, відомств, інших центральних органів виконавчої влади, без урахування незалежних експертних оцінок. Фактично не існує практики об'єктивного технологічного моніторингу і прогнозування (технологічного форсайту), тому практично не здійснюється незалежна експертиза науково-технологічної та економічної доцільності інноваційних проектів, їх відповідності світовим тенденціям і стратегічним цілям розвитку вітчизняної економіки. Кон-

¹ Антонюк Л. Л. Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізації: [монографія] / Л.Л. Антонюк, А.М. Поручник, В.С. Савчук. – К.: КНЕУ, 2003. – 394 с.

² Закон України „Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 16.01.2003 № 433-VI.

курсний відбір робіт здебільшого відсутній або перетворився на формально-бюрократичну імітацію конкурсних процедур.

Головним інструментом ефективної організації цілеспрямованої діяльності, в т.ч. інноваційної, є її планування в межах державних програм (цільових, науково-технічних, галузевих, регіональних та ін.), розрахованих на різні терміни виконання. Як зазначалося вище, законодавчі акти, що регулюють наукову, науково-технічну й інноваційну діяльність, передбачають формування таких програм і програмно-цільовий метод фінансування інноваційної діяльності.

Проте практика формування та виконання таких програм є недосконалою. Немає координації, хронологічної й логічної правонаступності у їх здійсненні (одна з причин цього — відзначена вище відсутність законодавчо встановленої системи цілісного управління програмами); більшість із затверджених програм залишаються не профінансованими і незавершеними. Спостерігається тенденція до постійного збільшення їх кількості з одночасним зменшенням обсягів коштів на виконання. Не існує практики координації та узгодження цих програм у рамках програм діяльності Уряду. Процес їх формування і затвердження відірваний від бюджетного процесу (ні сукупність державних програм, ні урядова програма не розглядаються під час ухвалення Державного бюджету України). Отже, відсутні передумови як для їх належного ресурсного забезпечення, так і для контролю над його використанням¹.

Натомість, створюються можливості безконтрольного розпорошення бюджетних коштів. Дедалі більша частина коштів, передбачених державним бюджетом на наукову та науково-технічну діяльність, розподіляється між численними розпорядниками, раціональність замовлень яких фактично ніким не контролюється. Лише за 2008-2010 роки кількість таких розпорядників зросла з 24 до 32; частка програмно-цільового фінансування у 2010 році становила лише 7,7% загального обсягу фінансування науки, що в

3,4 раза менше, ніж у 1996 році. Приблизно 40% коштів держбюджету, виділених на фінансування наукових досліджень, за існуючою звітністю практично неможливо ідентифікувати.

Отже, управління інноваційним процесом в Україні — в тому вигляді, як воно склалося на цей час, — не завжди відповідає задекларованому державному курсу на запровадження інноваційної моделі економічного розвитку. Фактично воно позбавлене послідовності, системності й прозорості, не спрямоване на ефективне використання обмежених бюджетних ресурсів і стимулювання інноваційної діяльності.

Таким чином, аналіз сучасного стану науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні показує, що за рівнем інноваційної активності, станом виробництва високотехнологічної продукції, обсягами фінансування науки, розвитком інфраструктури інноваційного підприємництва Україна значно відстає від провідних країн світу. Існує невідповідність науково-технічного потенціалу країни загальній продуктивності національної економіки, що зумовлено низькою ефективністю національної інноваційної системи.

Однією з головних проблем, що гальмують розвиток високотехнологічного сектору економіки, залишається відсутність належного фінансування й недостатньо ефективна державна інноваційна політика, що призводить до скорочення чисельності наукових працівників, ускладнює одержання економічної віддачі у вигляді завершених інноваційних пропозицій та їх реалізації у галузях національного господарства.

Відсутність у країні попиту на результати наукових досліджень, неповноцінність державної системи захисту прав інтелектуальної власності й механізмів комерціалізації інтелектуального продукту позбавляють стимулів потенційних суб'єктів інноваційної діяльності та призводять до субсидіювання економік більш розвинутих країн за рахунок безкоштовного трансферу як висококваліфікованих фахівців, так і результатів фундаментальних досліджень. Інноваційний процес гальмується недостатністю інституційного забезпечення інноваційної діяльності, що виявляється

¹ Бутко М. П. Диверсифікація і інновації як апіорні чинники адаптації харчової промисловості до вимог СОТ / М. П. Бутко, А. Г. Ясько // Економіка та держава. — 2008. — №9. — С. 22-26.

у відсутності розвинуеного ринкового середовища загалом та, зокрема, – в незавершеності й безсистемності формування відповідної нормативно-правової бази, практиці «призупинення» окремих норм чинних законів, які регулюють інноваційну діяльність, неповноті інфраструктури (в т.ч. високотехнологічної) інноваційного розвитку.

Тому державна політика інноваційного розвитку характеризується недостатньою послідовністю, відсутністю чіткої концепції національних інноваційних пріоритетів і системного підходу до розвитку інноваційної діяльності (національної інноваційної системи). Фактично першочергова державна підтримка спрямовується на низькотехнологічні галузі та виробництва, що зумовлює формування і закріплення в країні такої

моделі економіки, яка не потребує інновацій та є конкурентоспроможною на світовому ринку.

Тим часом, держава має відіграти активну роль у створенні загальнонаціонального попиту на інновації; запровадити широкий набір інструментів, які не потребують значних видатків із бюджету, але за рахунок розбудови мотиваційного поля здатні багаторазово посилити інноваційну складову економіки. Водночас із метою піднесення рівня платоспроможного, а отже, й вимогливого внутрішнього попиту та надання імпульсу до інновацій внутрішньому виробникові, необхідно відчутно підвищити рівень оплати праці – як перший інвестиційний внесок у людський капітал.

Визначено зміст та пріоритети інноваційної діяльності у розвитку національної економіки. Обґрунтовано напрями та засоби її державного регулювання, в т.ч. у перспективі з урахуванням чинників світового економічного розвитку.

Определены содержание и приоритеты инновационной деятельности в развитии национальной экономики. Обоснованы направления и способы ее государственного регулирования, в т.ч. в перспективе с учетом факторов мирового экономического развития.

An article defines the essence and priorities of implementation of innovations for the development of national economy. The main guidelines for the state regulation of innovative activity are suggested and substantiated within the framework of the world economic development.

*

**А.В. ФУРСА, кандидат економічних наук, провідний науковий співробітник
Інститут біоенергетичних культур і цукрових буряків НААН**

Насінництво цукрових буряків у період ринкових трансформацій

Насінництво цукрових буряків – одна з основних ланок цукробурякового підкомплексу та складова бурякового виробництва. Насіння є виразником генетичних запасів продуктивності цукрових буряків. Модернізовані технології вирощування культури неможливі без використання високопродуктивних гібридів та насіння з добрими показниками посівних якостей.

За ґрунтово-кліматичними умовами Україна є екстраординарним простором для розвитку насінництва цукрових буряків висадковим способом. У минулому насіннєві господарства України в різних природно-

економічних зонах вирощували й одержували стабільні врожаї насіння цукрових буряків, що забезпечувало високу продуктивність насінників, а також окупність галузі.

Нині виявлено ефективний регіон, де ґрунтово-кліматичні, економічні умови сприятливі для вирощування високоякісного насіння цукрових буряків безвисадковим способом – це Автономна Республіка Крим (Нижньогірський, Советський, Кіровський, Білогірський, а також на сході Джанкойський і Сакський райони) та Одеська область. Масове запровадження безвисадковим способом вирощування насіння цукрових буряків на