

5. Шундииков К. В. Юридические средства реализации правовой политики. *Правоведение*. 1997. № 4. С. 149-150.
6. Пугинский Б. И. Правовые средства обеспечения эффективности производства. Москва : Юрид. лит., 1980. 144 с.
7. Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема. *Правоведение*. 1999. № 2. С. 4-16.
8. Кораблев О. Г. Правовые средства снижения риска в предпринимательской деятельности. *Евразийский юридический журнал*. 2009. № 7. URL: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1919:2013-03-11-11-17-57&catid=218:2013-03-11-11-13-07&Itemid=1 (дата звернення 22.05.2019 р.).
9. Арямов А. А. Общая теория риска : юридический, экономический, и психологический аспекты. Москва : Волтерс Клувер, 2010. 208 с.

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ІННОВАЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

Георгієвський Юрій

*доктор юридичних наук,
завідувач наукового відділу правового забезпечення
галузевого інноваційного розвитку Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна
yurval110@gmail.com*

The report is devoted to the analysis of world models of state management of the national innovation system from the perspective of concentration of powers at the level of central bodies of state executive power. Drawing on an analysis of the Georgian and German experience, as well as exploring the Ukrainian practice of public administration of the national innovation system, the author distinguishes three models – monoconcentration, biconcentration and diversification models, paying attention to the advantages and disadvantages of each model.

Keywords: public administration, diversification, innovations, national innovation system, concentration.

Доклад посвящен анализу мировых моделей государственного управления национальной инновационной системой с позиций концентрации полномочий на уровне центральных органов государственной исполнительной власти. Опираясь на анализ грузинского и немецкого опыта, а также исследуя украинскую практику государственного управления национальной инновационной системой, автор выделяет три модели - моноконцентрации, биконцентрации и модели диверсификации, обращая внимание на преимущества и недостатки каждой модели.

Ключевые слова: государственное управление, диверсификация, инновации, национальная инновационная система, концентрация.

Не викликає сумніву той факт, що державне управління національними інноваційними системами обумовлює інноваційний розвиток сучасних держав, сприяючи внутрішній мобільності інноваційного циклу або створюючи відповідні перепони. Світовий досвід державного управління інноваційною галуззю засвідчує відсутність єдиного підходу як у виборі ступеню концентрації і централізації повноважень органів державної влади різних рівнів в управлінні інноваційною сферою, так і ступеню залученості держави в регулювання інноваційних процесів, вибору методів і механізмів державного сприяння розвитку інновацій.

У науковому дискурсі традиційно виокремлюють дві моделі державної інноваційної політики: ринкова модель з елементами державного сприяння (США, Велика Британія та інші країни Західної Європи) і централізована модель управління інноваційним процесом, що відбувається у ринковому середовищі, культивується і підтримується державою (Японія, Франція, Китай, Росія) [1]. Відрізняються ці моделі ступенем і механізмами державного регулювання інноваційної діяльності, де повна автономія, самостійність підприємництва в інноваційної діяльності й мінімальне втручання держави (в рамках англо-американської моделі) змінює значний вплив шляхом прямих дотацій і субсидій підприємствам і організаціям, які здійснюють інноваційну діяльність (в рамках франко-японської моделі).

Важливою характеристикою моделі державного управління інноваційною сферою, на нашу думку, є визначення особливостей концентрації повноважень органів управління національною інно-

ваційною системою (як у розрізі розподілу між центральним/місцевим рівнем, так і щодо єдності/диверсифікації повноважень на рівні центральних органів державної виконавчої влади). Звернімо увагу на аналіз трьох таких моделей – моноконцентрованої, біконцентрованої і диверсифікованої, які ми виділили на підставі аналізу світових практик державного управління інноваційною сферою.

Прикладом моноконцентрованої моделі державного управління національною інноваційною системою можна назвати грузинський варіант, що уособлює стратегію формування єдиного вузькоспеціалізованого центрального органу з розвитку інновацій. З 2016 року в Грузії функціонує Агентство інновацій та технологій, що має на меті сприяння комерціалізації інновацій та стимулювання застосування інновацій в різних сферах суспільного розвитку [2]. З точки зору управління, безумовною перевагою такої концентрації повноважень на рівні одного центрального органу державної влади є, на наше переконання, забезпечення і збереження єдності інноваційного циклу (від етапу розробки інновацій в межах наукової і науково-технічної діяльності до етапу відчуження інноваційного продукту) та сприяння злагодженості у діяльності усіх компонентів національної інноваційної системи. З іншого боку, така концентрація може уповільнювати галузевий розвиток інновацій через необхідність узгоджувальних процедур на рівні відповідального за управління цим напрямком органу виконавчої влади.

Варто зазначити, що схожа модель державного управління інноваційним розвитком була відображена у Проекті «Стратегії інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів», що містив обґрунтування необхідності створення нового органу державного управління – Міністерства з питань науки та інноваційного розвитку, яке мало б виконувати координуючу роль у схемі управління інноваційним розвитком. Новостворене міністерство мало б формувати державні науково-технологічні та інноваційні програми, які виконувалися б в інтересах усіх міністерств і відомств, контролювати і направляти бюджетні кошти в науково-технологічну та інноваційну сферу, організовувати експертизу ефективності діяльності наукових колективів [3].

Проте схвалення Кабінетом Міністрів України «Стратегії інноваційного розвитку України на період до 2030 року» [4] закріпило збереження за Міністерством освіти і науки України повноважень щодо формування та реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України - формування та реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, державно-приватного партнерства, управління у сфері інноваційної діяльності у промисловому секторі економіки. Останні ж законодавчі зміни (зокрема, ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. № 838 «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» [5]) визначили перерозподіл повноважень між наведеними вище міністерствами. Так, повноваження Міністерства освіти і науки України у сфері управління інноваційною сферою були суттєво звужені (до забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері інноваційної діяльності виключно у науковій сфері, трансферу (передачі) технологій), а перейменоване Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України отримало статус центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій (зокрема, відповідає за формування та реалізацію державної політики інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, здійснює заходи щодо проведення єдиної інноваційної політики та забезпечує розвиток національної інноваційної системи [6]).

Варто зазначити, що схоже залучення двох міністерств до реалізації політики в інноваційній сфері має Німеччина, де 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 [7].

Порівняльний аналіз повноважень Міністерства освіти і науки України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, здійснений нами у попередніх дослідженнях [8], засвідчив наявність

дублювання повноважень, відсутність чіткого розмежування, а також дозволив дійти висновку про багаторівневу підпорядкованість і бюрократичну ускладненість управління національною інноваційною системою України. Власне ці особливості ми відносимо до недоліків *біконцентрованої* моделі державного управління національною інноваційною системою (в рамках імплементації в українському законодавстві). До того ж, поза сферою реалізації державної політики фактично залишено інновації сектору нематеріального виробництва, що на наше переконання, суперечить принципу правової визначеності і, як наслідок, забезпеченню принципу верховенства права.

Напевно усвідомлюючи наведені вище недоліки, у 2018 році уряд Німеччини анонсував створення двох спеціалізованих агентств, що займатимуться просуванням інновацій (у сфері штучного інтелекту, в медичній галузі, в нових формах мобільності та у сфері кібербезпеки) [9]. Такі новели свідчать 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. Цей висновок є основою для виокремлення третьої моделі державного управління з позицій концентрації повноважень органів управління національною інноваційною системою, яку ми називаємо *диверсифікованою* моделлю.

Диверсифікована модель державного управління національною інноваційною системою передбачає інституціоналізацію інноваційного складника на рівні структурних підрозділів усіх центральних органів державної виконавчої влади, сфера повноважень яких є дотичною до створення інновацій (що має обмеження сектором реального виробництва). Вкрай актуальними і затребуваними з точки зору формування конкурентоспроможності країни на сьогодні є розробка і відчуження інноваційних продуктів в медицині, кібернетичі, комп'ютерних технологіях, кібербезпеці, біотехнологіях тощо. Диверсифікований підхід до державного управління інноваційною галуззю, на наше переконання, сприяє як забезпеченню відповідності управлінських процесів динамічній природі інновацій, так і сприяє розвитку інновацій в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Варто зазначити, що за схожим принципом на виконання економічної частини угоди про асоціацію в Україні запроваджено інститут заступників міністрів з питань євроінтеграції [10]. Застосовуючи цей підхід до інституціоналізації, ми вважаємо за доцільне запровадження профільних управлінь з інноваційного розвитку як структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що аналіз світових моделей державного управління національною інноваційною системою з позицій концентрації повноважень на рівні центральних органів виконавчої влади дозволив нам визначити три моделі – моноконцентрації, біконцентрації і моделі диверсифікації управлінських повноважень. Виходячи з аналізу переваг та недоліків кожної моделі, найбільш ефективною для застосування на сучасному етапі розвитку інноваційної галузі в Україні ми вважаємо управлінську модель диверсифікації повноважень із запровадженням профільних управлінь з інноваційного розвитку як структурних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ТА ІНШИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вермінська О. М. Управління інноваційними процесами на державному та регіональному рівнях. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12409/1/014_Upravl%D1%96nnja%20%D1%96nnova_83_88_704.pdf.
2. Об инновациях : Закон Грузии от 22.07.2016 г. № 5501-Іс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/3322328/0/ru/pdf>.
3. Проект «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів». URL: <http://kno.rada.gov.ua/uploads/documents/36382.pdf>.
4. Проект Стратегії інноваційного розвитку України на період до 2030 року. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2018/10/22/innovatsiyного-rozvitku-ukraini.pdf>.
5. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. № 838. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF>.
6. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF>.

7. Саліхова О. Досвід Франції та Німеччини щодо створення умов для піднесення рівня національних високотехнологічних виробництв. *Економіст*. 2011. № 11. С. 67-70.
8. Георгієвський Ю. В. Органи управління національною інноваційною системою України: структурно-функціональний аналіз. *Публічне право*. 2019. № 2 (34). С. 42-50.
9. Уряд Німеччини вирішив створити агенції з інновацій і з кібербезпеки. URL: <https://www.dw.com/uk/>.
10. Про результати виконання економічної частини угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2018 році та завдання на 2019 рік. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/analitichni-materiali/ekonomika/pro-rezultati-vikonannya-ekonomichnoi-chastini-ugodi>.