
Проблеми формування та реалізації науково-технологічної політики

О.С. Попович,
завідувач міжгалузевої лабораторії, д-р екон.наук

Основні ідеї запропонованої нової системи формування і реалізації державних пріоритетів розвитку науки і техніки

Так склалося, що роботи міжгалузевої лабораторії проблем формування і реалізації науково-технічної політики в основному виконуються в руслі ідей Г.М.Доброва [1,2], продовження і розвитку розпочатих ним напрямів досліджень, здійснення його задумів. Це можна сказати і про прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку та його наполегливі зусилля щодо вдосконалення управління науково-технічним прогресом на рівні держави.

У 2006 році завершена реалізація Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку на 2004 — 2006 роки, до виконання якої було залучено біля 700 експертів. Узагальнення її результатів привело нас до необхідності запропонувати нову систему формування і реалізації державних пріоритетів у проектах п'яти нормативно-правових актів:

- ❖ *Закону "Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»*;
- ❖ *постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження середньострокових пріоритетних напрямів*

розвитку науки і техніки загальнодержавного рівня";

- ❖ *Закону "Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»*;
- ❖ *постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня*";
- ❖ *Закону „Про внесення змін до Закону України «Про інноваційну діяльність»”.*

Тексти цих документів представлені на нещодавно створеному нами веб-сайті з прогнозно-аналітичних досліджень [3].

Поза всяким сумнівом, проекти ці ще будуть уточнюватись і доопрацьовуватись, але виклад і обґрунтування основних ідей та суті самого задуму згаданої системи видається досить актуальним і доцільним.

Перш за все слід зауважити, що в даній розробці було намагання врахувати результати досліджень ефективності політики пріоритетів України у науково-технологічній та інноваційній сфері, проведені за останні кілька років

[4 — 9]. У процесі їх виконання було виявлено цілий ряд принципово важливих недоліків: спрощене розуміння самого поняття пріоритету у цій сфері, різномасштабність і структурна невпорядкованість пріоритетів, які в свою чергу зумовлюють невідповідність механізмів їх реалізації масштабам і рівню кожного з них. Адже для пріоритетів різних рівня і масштабів законом було передбачено лише один механізм реалізації, як правило, не адекватний типу пріоритету. Не було організовано належного управління реалізацією пріоритетів і контролю ефективності цього процесу. Не сприяло ефективності політики пріоритетів також те, що до формування та реалізації пріоритетних напрямів дуже мало залучалась наукова громадськість. Крім того, необхідність визначення науково-технологічних пріоритетів на основі прогнозно-аналітичних досліджень була лише задекларована, але не здійснювалась на практиці.

Запропонована нами нова система формування і реалізації пріоритетів ґрунтується на більш виваженому і раціональному, на наше глибоке переконання, розумінні самого поняття науково-технологічного або інноваційного пріоритету, на суттєво відмінному від закладеного у нині діючу систему підході до визначення місця і ролі пріоритетного напрямку в механізмі державної політики у цій сфері. Пріоритетні напрями розвитку науки і техніки трактуються в нашому проекті закону як “науково, економічно і соціально обґрунтовані напрями наукових досліджень і розробок, що визначають головні орієнтири науково-технологічного розвитку і одержують особливу підтримку держави в інтересах досягнення чи утримання високого рівня

наукових розробок та забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної економіки”. Тобто це і не єдино можливі, й не всеохоплюючі напрями, а такі, що визнаються на даний момент часу найбільш актуальними. Таке трактування, на наш погляд, могло б зняти дискусії відносно того, наскільки широким має бути фронт пріоритетів і чи загине решта української науки — та, що не потрапила до пріоритетних напрямів (дискусії по суті своїй безпредметні в нинішній ситуації, коли “пріоритетні” проекти на практиці мають в середньому вдвічі менше фінансування, ніж середня вартість всіх інших по Україні [10]).

Зараз затвердження на законодавчому рівні пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки фактично потрібне лише тому, що це дає формальну підставу для формування Міністерством освіти і науки державних науково-технічних програм. Характерно, що ні кількість таких програм, ні їх масштаби нічим не визначені, фактично це питання вирішується апаратом і керівництвом МОН, які керуються тут, з одного боку, власними уподобаннями, а з другого, тим, яку суму грошей виділить на ці програми Міністерство фінансів, ігноруючи зазвичай при цьому всі законодавчі приписи. Після цього МОН оголошує конкурс проектів, що їх можна включити в кожен з цих програм. Отже, для МОН пріоритети потрібні як формальний скелет системи державних науково-технічних програм. Немає пріоритетів — Мінфін взагалі не виділяє коштів на програми, тобто на основну форму реального впливу МОН на науку.

У зв'язку з багаторічною критикою (і нашою, і багатьох інших дослідників) того, що на реалізацію пріоритет-

них напрямів розвитку науки і техніки виділяються надто мізерні кошти, в останні роки всім міністерствам і відомствам, які отримують кошти з державного бюджету на будь-які наукові дослідження, запропоновано розписати ці кошти за затвердженими законом пріоритетними напрямками. Це неважко зробити, враховуючи, що самі ці напрями сформульовані дуже широко, а тому практично будь-яку роботу легко приписати до якого-небудь із них.

Отже, з'явилася ще одна функція пріоритетів — служити димовою завісою бюрократичної сваволі апарату міністерств при фінансуванні наукових досліджень.

Ми пропонуємо відмовитись від такої системи, по-перше, сформувавши на основі прогнозно-аналітичних досліджень ієрархію пріоритетів зі специфічним для кожного її рівня механізмом формування та реалізації. У нашому проекті пропонуються 5 рівнів такої ієрархії:

- ❖ *стратегічні пріоритетні напрями розвитку науки і техніки в Україні;*
- ❖ *середньострокові (терміном на 3 — 5 років) пріоритетні напрями розвитку науки і техніки загальнодержавного значення;*
- ❖ *середньострокові регіональні пріоритетні напрями розвитку науки і техніки загальнодержавного значення;*
- ❖ *середньострокові пріоритетні напрями розвитку науки і техніки галузевого рівня;*
- ❖ *середньострокові пріоритетні напрями розвитку науки і техніки місцевого значення.*

Подібна ієрархічна структура пріоритетних напрямів вже була запроваджена в Законі України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні". Проте в зв'язку з тим, що

механізми стимулювання інноваційної діяльності, передбачені Законом "Про інноваційну діяльність", були повністю заблоковані призупиненням дії статей 21 та 22 цього закону при ухваленні закону про Державний бюджет, ніякого практичного значення це майже не мало.

При цьому тільки стратегічні пріоритети пропонується в обох випадках затверджувати спеціальним законом. Середньострокові ж пріоритетні напрями загальнодержавного значення передбачається затверджувати рішеннями Кабінету Міністрів України, галузевого — колегіями міністерств і відомств, місцевого — Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, державними адміністраціями міст Києва та Севастополя.

Така ієрархічна система пріоритетів дозволить чітко визначити відповідальність органів влади за їх реалізацію, повніше застосувати можливості програмно-цільових підходів до їх реалізації.

По-друге, пропонується змінити роль і місце пріоритетів у реальній політиці, передбачити для кожного їх рівня свій специфічний варіант державної підтримки. Для наочності та полегшення порівняння вони зведені у табл. 1.

Зокрема, механізмом стимулювання робіт, які виконуються в рамках стратегічних напрямів розвитку науки і техніки в Україні, може бути включення інститутів-виконавців до Державного реєстру наукових установ, що підтримуються державою.

У рамках середньострокових пріоритетів загальнодержавного значення мають формуватися державні науково-технічні програми. Проте не автоматич-

Механізми реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки

Рівень (тип) пріоритету та відповідальності		Форми підтримки	Відповідальність
Стратегічні (на 10 — 15 років)		Включення до Реєстру науково-дослідних установ, що підтримуються державою; гранти на виконання окремих проектів; митні пільги на закупівлю обладнання; податкові пільги інвесторам	ВР, КМ
Середньострокові	загальнодержавні	Конкурс державних науково-технічних програм	КМ
	галузеві	Конкурс галузевих науково-технічних програм	Галузеві міністерства
	регіональні загальнодержавного значення	Регіональні н/т програми з бюджетною дотацією (до 50% вартості програми)	КМ, місцеві органи влади
	регіональні	Регіональні н/т програми	Місцеві органи влади

но по кожному з них, як це робиться зараз, а через конкурс програм. Після оголошення рішення Кабінету Міністрів України про визначення середньострокових пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки загальнодержавного значення ініціатори програм подають їх обґрунтування, концепції та проекти самих програм на конкурс, і тільки ті з них, які доведуть свою потенційну результативність і відповідність встановленим критеріям, можуть претендувати на бюджетне фінансування.

Отже, не за всіма середньостроковими пріоритетами будуть сформовані державні програми, по цілому ряду з них виявиться, що, попри всю значимість цього напрямку, в Україні на сьогодні немає достатньо потужних сил і можливостей для реалізації серйозної масштабної програми. Це не означає, що даний напрям не підтримується, пе-

ресте бути пріоритетним. Проте форма його підтримки, механізм реалізації пріоритету мають бути іншими. Це, поперше, пільги, пов'язані із включенням до державного реєстру (адже всі середньострокові пріоритети формуються в рамках стратегічних), а по-друге, по цілому ряду з них можна і треба надавати на конкурсних засадах гранти на окремі конкретні дослідження, митні пільги на закупівлю новітнього обладнання, включати їх у державне замовлення.

Реалізація регіональних пріоритетів загальнодержавного значення також може відбуватися через конкурс регіональних науково-технічних програм, що фінансуються з місцевих бюджетів, а також, знову ж таки на конкурсних засадах, можуть отримувати додаткове фінансування з державного бюджету.

Якщо науково-технічні програми виконуються практично повністю за бюд-

жетні кошти, то інноваційні — на паритетних началах: держава бере на себе не більше половини вартості відповідних робіт, решта — за рахунок зацікавлених виробничих підприємств або кредитів, взятих під їх відповідальність.

Напевне, доцільно було б запровадити деякі інші механізми стимулювання, які посилювали б ринкову конкурентоспроможність науково-технологічних розробок та інноваційних проектів, що виконуються за пріоритетними напрямками.

Щодо інноваційних пріоритетів для цього треба перш за все “розморозити” статті 21 та 22 Закону “Про інноваційну діяльність в Україні”. У той же час пропонується звузити їх дію, поширивши її не на всі інноваційні проекти без винятку, а лише на інноваційні проекти, спрямовані на реалізацію визначених державою пріоритетних напрямів інноваційної діяльності. Можливо, таке обмеження полегшило б сприйняття цієї норми Міністерством фінансів України, дозволило б сформулювати більш чіткі критерії для експертизи таких проектів. При цьому доцільно було б диференціювати передбачений статтею 21 механізм стимулювання,

встановивши для проектів, які виконуються в рамках пріоритетних напрямів різного рівня, різні норми відрахувань до інноваційного спецфонду з податку на додану вартість (ПДВ) та податку на прибуток (ПП). Наші пропозиції щодо цього представлені у табл. 2.

Так, для проектів, що здійснюються в рамках стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, оподаткування об’єктів інноваційної діяльності проводиться у порядку, за яким 30% податку на додану вартість щодо операцій з продажу товарів (виконання робіт, надання послуг), пов’язаних з реалізацією інноваційних проектів, і 20% податку на прибуток, одержаний від виконання цих проектів, залишаються у розпорядженні платника податків, зараховуються на його спеціальний рахунок і використовуються ним винятково на фінансування інноваційної, науково-технічної діяльності та розширення власних науково-технологічних і дослідно-експериментальних баз.

Водночас для проектів, що виконуються в рамках середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного значення, або

Таблиця 2

Механізми реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності

	Рівень (тип) пріоритету	Відрахування до спецфонду		Інші форми підтримки
		% ПДВ	% ПП	
	Стратегічні	30	20	Гранти
Середньострокові	загальнодержавні	50	50	Конкурс державних програм (50% бюдж.)
	галузеві	30*	20*	Конкурс галузевих програм
	регіональні загальнодержавного значення	30*	20*	Бюджетна дотація (до 30% вартості)
	регіональні	30*	20*	Стимули місцевої влади

* За умови відповідності стратегічним напрямам.

інноваційних програм, спрямованих на їх реалізацію, норми відрахувань на спеціальний рахунок доцільно встановити відповідно 50 % з податку на додану вартість і 50 % з податку на прибуток.

Середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності галузевого рівня формуються, як правило, в рамках стратегічних напрямів, а це означає, що на проекти і програми, спрямовані на їх реалізацію, поширюються норми стимулювання, передбачені для стратегічних пріоритетів. Крім того, пропонується передбачити норму, згідно з якою для підприємств, що освоюють нові технології і вироби в рамках інноваційних проектів і програм, дозволяється прискорена амортизація основних фондів.

Так само на проекти, що виконуються для реалізації середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності регіонального рівня, поширюються форми стимулювання стратегічних пріоритетів, якщо вони формуються в рамках затверджених законом стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності.

У випадках, коли йдеться про регіональні пріоритети загальнодержавного значення, за поданням місцевих органів влади Кабінет Міністрів України може приймати рішення про те, що конкретні проекти і програми, спрямовані на їх реалізацію, фінансуються на паритетних засадах із загальнодержавного та місцевого бюджетів.

Таким чином, розробленими нами проектами законів передбачаються суттєво відмінні механізми реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки різного рівня. Важливою особливістю запропонованих проектів є те, що в них більш конкретно, ніж у діючих законах, визначено місце прогнозно-аналітич-

них досліджень у формуванні системи науково-технологічних та інноваційних пріоритетів, передбачено, зокрема, створення у країні постійно діючої системи прогнозування розвитку науки і технологій із залученням значної кількості експертів — фахівців з різних галузей науки і виробництва, яка працює в рамках затвердженої Кабінетом Міністрів України Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку при провідній ролі та організаційно-методичному супроводі Національної академії наук України.

Пропонується також зробити важливий крок в напрямку істотного вдосконалення системи управління реалізацією пріоритетів держави у науково-технологічній сфері та контролю за нею. З цією метою статтею 14 проекту Закону “Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»” передбачається створення Національної ради з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, в складі якої формуються координаційні ради з кожного із стратегічних напрямів розвитку науки і технологій. У межах виділених асигнувань Національна рада з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки матиме право в разі потреби приймати рішення щодо перерозподілу коштів між стратегічними пріоритетними напрямами, державними науково-технічними програмами та окремими проектами в процесі їх виконання, а також припиняти фінансування окремих проектів при виявленні їх безперспективності.

Хочеться вірити, що охарактеризовані вище проекти нормативно-правових актів стануть основою нової більш ефективної політики держави у сфері розвитку науки та інновацій.

-
1. *Добров Г.М.* Про реальність прогнозів науково-технічного прогресу // Нариси з історії техніки і природознавства. — 1965. — Вип. 5. — С. 3 — 19.
 2. *Добров Г.М.* Наука о науке: Начала науковедения. — 3-е изд., доп. и перераб. — Киев: Наук. думка, 1989. — 301 с.
 3. <http://foresight.nas.gov.ua>. Заключний звіт про виконання проекту “Розроблення довго- і середньострокових прогнозів науково-технологічного та інноваційного розвитку (в рамках Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку на 2004 — 2006 роки)”, додатки 9, 10, 11, 12, 13.
 4. *Попович О.С.* Вдосконалення системи науково-технологічних та інноваційних пріоритетів в Україні // Проблеми науки. — 2001. — № 2. — С. 2 — 6.
 5. *Попович О.С.* Місце пріоритетів в реалізації державної науково-технологічної політики України // Наука і наукознавство. — 2001. — № 2. — С. 65 — 73.
 6. *Попович О.С.* Тенденції в реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні // Наука та наукознавство. — 2001. — № 4. Додаток — С. 13—21. — (Матеріали I Добровської конференції з наукознавства та історії науки, 13 — 14 березня 2001 р.).
 7. *Попович О.С.* Стан формування цілісної системи пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні // Проблеми науки. — 2002. — № 7. — С. 31 — 35.
 8. *Попович О.С.* Використання науково обґрунтованих підходів до формування та реалізації пріоритетів інноваційної діяльності в законодавстві України // Там само. — 2003. — № 6. — С. 13 — 19.
 9. *Попович О.С.* Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / Під ред. Б.А.Маліцького. — К.: Фенікс. 2005. — 246 с.
 10. *Александрова В.П.* Пріоритети науково-технічного розвитку та їх роль у визначенні стратегічних орієнтирів інноваційної політики // Наука та наукознавство. — 2006. — № 4. — С. 15 — 21.

*М.В. Онопрієнко,
наук. співроб., канд. філос. наук*

Оцінка за результатами прогнозно-аналітичних досліджень позицій України в розробці та застосуванні визнаних світом найбільш передових технологій

Серед цілей Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку України [1] чільною було визначення актуальних напрямів розвитку науки і техніки та найбільш перспективних напрямів інноваційної діяльності. Це дозволить на основі прогнозних оцінок розробити більш досконалу систему науково-технологічних та інноваційних пріоритетів, які могли б відіграти ключову роль у здійсненні державної політики, спрямованої на переведення економіки на інноваційний шлях розвитку. З цією метою та з метою з'ясування місця української

науки у світі серед інших методичних матеріалів програми було затверджено перелік відомих у світі передових технологій¹, на базі яких мала бути створена спеціальна анкета для оцінки позицій України в розробці та застосуванні технологій, що визнані пріоритетними в технологічно розвинутих країнах світу [2, додаток 7м]. Передбачалося, що експерти Державної програми дадуть свою оцінку цих технологій у двох аспектах: з точки зору розробки і наукового забезпечення, а також промислового використання в Україні.

¹ За основу був прийнятий перелік технологій, визначених як передові у Німеччині та Японії.