

*Редколегія журналу вважає за необхідне опублікувати лист і аналітичну записку, які були направлені 22 грудня 2021 р. від ДУ «Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України» до Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій у зв'язку з внесенням на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про основні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні», який, на думку фахівців Інституту, є категорично неприйнятним.*

## **ЗВЕРНЕННЯ ДО КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ**

Голові Комітету Верховної Ради України  
з питань освіти, науки та інновацій  
С.В. Бабаку

Шановний Сергію Віталійовичу!

Нас, як фахівців з питань розвитку науки та проблем науково-технологічної та інноваційної політики, дуже хвилює перспектива прийняття Верховною Радою України внесеного на її розгляд проекту закону «Про основні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні». Пропозиції авторів цього проекту фактично зводять нанівець багаторічні зусилля вітчизняних науковців і наукової громадськості сформувати в Україні дієву систему управління науково-технологічним та інноваційним розвитком, ігноруючи досвід передових країн і світові тенденції еволюції державного управління в цій сфері. Ми бачимо, що однією з найбільш виразних з-серед них є послідовне нарощування відповідальності держави (в тому числі її законодавчих органів) за прискорення науково-технологічного та інноваційного розвитку відповідної країни, а також дедалі ширше використання програмно-цільового підходу для вирішення конкретних завдань, пов'язаних із виходом на пере-

дові рубежі науково-технологічного розвитку, а відтак — із забезпеченням конкурентоспроможності економіки країни. А зазначений проєкт зорієнтований скоріше в протилежному напрямку.

На наш погляд, перед розглядом цього питання на засіданні Комітету доцільно було б ознайомити його членів з аналітичною запискою працівників Інституту, яка ґрунтується на багаторічних дослідженнях, що проводилися нашими науковцями (додається).

Директор Інституту  
д-р екон. наук, проф.

*Б.А. МАЛІЦЬКИЙ*

## АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

### **Пріоритети як ключова ланка науково-технологічної політики держави**

*(аналіз історії формування їх законодавчого забезпечення, що супроводжувалась боротьбою різних поглядів, творчими знахідками і прикрими втратами в незалежній Україні)*

Значне гальмування інноваційної діяльності в Україні відбулося як з об'єктивних причин (банкрутство високотехнологічних підприємств, які втратили ринок збуту, вихід на передній план суто сировинних галузей економіки тощо), так і суб'єктивних, зумовлених низьким рівнем інноваційної культури працівників апарату управління й політиків, а також тим, що нерідко на їхні політичні рішення впливали суто корупційні особисті інтереси.

Зокрема, в передових країнах при виникненні кризових явищ в економіці та викликаною ними падінні попиту на науково-технологічні розробки уряди вдаються до посилення підтримки науки, вважаючи це інвестиціями в майбутнє країни. В Україні ж навпаки — саме науково-технологічні розробки розглядались як напрям найбільш безболісної економії ресурсів. Отже, можна з упевненістю сказати, що політика української держави стосовно науки та інновацій стала на практиці не засобом прискорення їх розвитку, а реальним гальмом переведення економіки на інноваційний шлях розвитку.

Не можна ігнорувати і значний вплив змін зовнішніх геополітичних факторів на еволюцію науково-технологічної сфери України.

Відсутність цілеспрямованої політики держави, непослідовність і неузгодженість дій органів законодавчої і виконавчої влади в питаннях науково-технологічного розвитку стала фактично однією з ключових причин його занепаду. Це наочно демонструє аналіз еволюції підходів до визначення і реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності, а також драматичної історії численних реорганізацій органів державного управління, відповідальних за цей напрям, які призвели, врешті-решт, до кардинального зменшення їх реального впливу на стан справ.

## Зведення нанівець пріоритетів як основного механізму політики держави в сфері науки та інновацій

Визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки на загальнодержавному рівні було передбачено ще в прийнятому в грудні 1991 р. Законі України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» [1] — першому і, за визнанням багатьох фахівців, піонерському законі незалежної України, який став прикладом розроблення подібних законодавчих актів для багатьох пострадянських країн. Щоправда, в цьому законі не давалось визначення самого поняття *пріоритет* при його застосуванні стосовно до механізмів науково-технологічної політики держави. Багатьом його зміст здавався самоочевидним: пріоритетні — це ті напрями досліджень, що потребують *особливої уваги і підтримки* держави. Тим більше, що в тексті закону було записано, що основним засобом реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки є *державні науково-технічні програми*, спрямовані на вирішення найважливіших загальносуспільних проблем (ст. 14).

Стаття 13 деталізувала процедуру визначення і реалізації державних пріоритетів розвитку науки і техніки, підкреслюючи, що *основою для їх формування має бути комплексний прогноз соціально-економічного та науково-технічного розвитку України з обов'язковим аналізом різних його варіантів*. У частині 3 цієї статті роз'яснювалось: «Уряд України по кожному пріоритетному напрямку розвитку науки і техніки *визначає державні органи та наукові організації, які розробляють концепцію* відповідного напрямку розвитку науки і техніки з визначенням цілей, очікуваних економічних і соціальних результатів, структурних змін у виробництві в результаті його реалізації та обґрунтовують необхідні для цього витрати. Концепція розглядається Урядом України і після її схвалення є основою для формування державних науково-технічних програм по проведенню досліджень, створенню та освоєнню нових видів техніки і технології». Отже, законодавець відводив пріоритетам ключову роль у визначенні напрямів і механізмів державної науково-технологічної політики.

Щоправда, жодні прогнозно-аналітичні дослідження визначенню перших прийнятих українською державою науково-технологічних пріоритетів не передували. Їх запропонував Кабінету Міністрів України Державний комітет з питань науки і технологій, після чого уряд вніс їх на затвердження парламенту. На той час це можна було виправдати тим, що необхідно було, не гаючи часу, запустити механізм державної науково-технологічної політики незалежної України, а до формулювання цих пріоритетних напрямів залучено чималу групу провідних вчених України. Тому до переліку пріоритетів увійшли дійсно актуальні напрями науково-технологічного розвитку — з точки зору реальних потреб країни, так і відповідно до тенденцій світового науково-технологічного поступу. Щоправда, були повністю проігноровані

можливості наук про Землю, адже потреба в пошуку нових джерел вуглеводнів уже тоді була цілком очевидною.

Тодішнім Державним комітетом з питань науки і техніки було розроблено і втілено в життя досить чітку і всім зрозумілу схему формування таких програм.

Відразу після затвердження Верховною Радою України пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки Кабінет Міністрів України затверджував концепції визначених законодавцями пріоритетних напрямів, а після їх опублікування оголошувався конкурс науково-технічних програм, спрямованих на їх реалізацію, — спочатку для вирішення питання про те, які саме програми формуватимуться. На конкурс їх ініціаторами виносились лише пропонувані ними концепції програм, що давало змогу оцінити їхню актуальність і обрати найбільш важливі й перспективні.

Так, у 1992 р. Верховна Рада України затвердила сім пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки [2]:

1. Охорона навколишнього природного середовища.
2. Здоров'я людини.
3. Виробництво, переробка та збереження сільськогосподарської продукції.
4. Екологічно чиста енергетика та ресурсозберігаючі технології.
5. Наукові проблеми розбудови державності України.
6. Нові речовини та матеріали.
7. Перспективні інформаційні технології, прилади комплексної автоматизації, системи зв'язку.

Потім оголошувався конкурс проєктів, спрямованих на реалізацію концепції кожної з обраних програм — зазвичай на нього подавались 14—16 тисяч проєктів, з яких конкурсна комісія підтримувала лише кожен четвертий чи п'ятий. На початок 1994 р. було затверджено 66 державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, які об'єднали понад 4000 відібраних за конкурсом проєктів.

Закономірне питання: чому ця система спершу давала лише досить скромні результати, а потім взагалі була зведена нанівець у нашій країні? На наше глибоке переконання — тому, що в системі бюрократичного управління української держави знайшлися впливові сили, які активно їй протидіяли. Провідну роль при цьому відігравав апарат Міністерства фінансів України. Його співробітників не влаштовувало те, що такі процедури істотно звужували можливості «ручного управління».

Насправді цей принцип забезпечення фінансування науки використовувався навіть тоді, коли після всіх конкурсних процедур проєкт включався до державної науково-технічної програми із затвердженого Верховною Радою України пріоритетного напрямку розвитку науки і техніки.

У лютому 1994 р. Постановою Верховної Ради України було затверджено також перелік *національних науково-технічних програм* [4]. До нього включено три програми: «Енергоресурси», «Агропродкомплекс» та «Матеріали

і речовини». Варто звернути увагу на те, що в переліку були сформульовані основні цілі кожної з програм, напрями їх реалізації і визначено, що на першу з них має спрямовуватись 10 % коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансування науки, на другу — 13, а на третю — 12 %. Крім того, в Постанові було зафіксовано, що на реалізацію названих національних програм спрямовується також до 50 % щорічних надходжень до інноваційних фондів зацікавлених міністерств і відомств. Тобто законодавчий орган нашої країни постановив, що на визначені ним три національні програми має виділятися щонайменше 35 % усіх передбачених бюджетом витрат на розвиток наукових досліджень. А треба наголосити, що ці програми відповідали лише трьом із семи визначених Постановою Верховної Ради України [2] пріоритетних напрямів. Це можна було зрозуміти тільки в тому плані, що на реалізацію всіх пріоритетів має виділятися ще більша частка асигнувань на науку.

Попри те, що в постанові Верховної Ради України було записано пряме доручення Кабінету Міністрів України «забезпечити формування, фінансування і реалізацію» національних науково-технічних програм, вони фактично не були сформовані. І твердження, що фактичне здійснення поставлених ними цілей було передбачено в державних науково-технічних програмах за відповідними пріоритетними напрямками, на наш погляд, служить надто слабким виправданням невиконання виконавчою владою постанови законодавців. Адже при цьому не тільки відбулося певне зміщення акцентів, а значно змінився і сам підхід до визначення пріоритетності, не кажучи вже про ігнорування визначеного Верховною Радою рівня підтримки відповідних робіт. І сьогодні доводиться визнати: національних науково-технічних програм в Україні фактично ніхто ніколи не розробляв, не виконував і навіть не бачив їх проєктів, незважаючи на те, що чинним законодавством вони були передбачені [1].

Реально ж на виконання всіх державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні в бюджеті 1993 р. було передбачено виділити лише 1,7 % від загальних асигнувань на наукові дослідження. В наступні два роки цей відсоток подвоювався і досяг у 1995 р. значення 7,3 %. Проте в подальші роки ця частка тільки зменшувалась і в 2006 р. вже стала менше 1 %. Жодного разу вона навіть не наближалась до тих показників, що визначались Постановою Верховної Ради України [2]. Пояснення цього факту було одне — потрібно економити бюджетні кошти.

Річ у тім, що працівники фінансово-економічного блоку практично всіх урядів незалежної України розглядали фінансування науки і науково-технічної діяльності як свого роду благодійну діяльність, навіть формально зараховуючи його до соціальних витрат. Те, що у всьому світі витрати на науку та інновації розглядаються як інвестиції в майбутнє, багато хто з них щиро вважав «красивими фразами», що проголошуються політиками в процесі піар-акцій. Тому, коли «не сходились кінці з кінцями» при формуванні державного бюджету, перш за все урізали витрати на науку. Внаслідок цього па-

дало і фінансування науки з державного бюджету: з 0,82 % ВВП у 1992 р. до 0,38 % ВВП у 2006<sup>1</sup>, хоча в законі передбачалось, що на цю сферу тільки з державного бюджету має виділятися щонайменше 1,7 % ВВП. Тобто мізерний, падаючий з року в рік відсоток коштів, які витрачались на ці програми, реально означав ще стрімкіше їх падіння, адже він відраховувався від так само неухильно зменшуваної частки, що виділялась у бюджеті на наукову і науково-технічну діяльність.

Це один із численних прикладів не тільки вкрай низького рівня виконавчої дисципліни вітчизняної фінансової бюрократії, а й неприпустимої непослідовності законодавчої влади, яка належно не контролювала виконання своїх рішень і не вживала заходів для забезпечення їх виконання.

Проте деякий час система все таки ж діяла і попри явно недостатню підтримку давала певні позитивні результати. В 1994 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено концепції згаданих вище семи пріоритетних напрямів [3], а також персональний склад створених за кожним із них координаційних рад, до яких увійшли авторитетні вчені та спеціалісти відповідного профілю, відповідальні працівники зацікавлених міністерств і відомств, що намагалися скоординувати зусилля виконавців, налагодити обмін інформацією та взаємодію між ними.

Якщо у цивілізованому світі визначення пріоритетів і програм задля їх реалізації служить засобом структурної перебудови та переорієнтації наукового потенціалу, у нас цей механізм сприймався передусім як спосіб його порятунку. Це значною мірою можна виправдати, беручи до уваги самі умови глибокої економічної кризи, в яких він формувався, але не можна ігнорувати, оцінюючи кінцеві результати такої діяльності. З іншого боку, мізерне фінансування «пріоритетних» програм з державного бюджету апriorі унеможливило будь-який їхній вплив на структурну перебудову чи переорієнтацію наукового потенціалу. Кошти, що реально виділялись на включений до державної науково-технічної програми проект, практично завжди були істотно меншими, ніж у представленому в заявці обґрунтуванні. А в міру усвідомлення того, що на серйозну підтримку проектів з боку держави розраховувати не доводиться, дослідники змушені були подавати на конкурс здебільшого ті роботи, де вони вже мали вагомий доробок, розраховуючи на бодай невеличку дотацію до свого явно недостатнього фінансування. Надто широко сформульовані пріоритети стали однією з причин того, що науково-технічні програми, сформовані для їх реалізації, як правило, були координаційними, а не цільовими. Самі по собі програми такого типу також мають право на існування. Вони стають досить ефективним засобом поліпшення міжвідомчої координації близьких за тематикою робіт, допомагають досягти більшої цілеспрямованості в їх організації. В деяких випадках на-

---

<sup>1</sup> Ми обрали саме цей термін тому, що після 2006 р. вся система конкурсного формування державних науково-технічних програм із пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки вже була повністю зруйнована.

віть ті вкрай недостатні кошти, що виділялись на виконання, все ж таки відігравали вельми позитивну роль — вони ставали тими «центрами кристалізації», навколо яких групувалися ресурси і можливості дослідників, що їх вдавалося залучити з найрізноманітніших джерел. Це давало змогу досягти досить вагомих результатів: були, наприклад, розроблені оригінальні акумуляторні батареї для бронетанкової техніки, високоефективні технології зварювання високоточних тонкостінних несучих конструкцій для сучасного літака-аеробуса, створені вітчизняні інтроскопи для митного контролю вантажів і ціла низка інших непересічних і потрібних для країни речей.

Можна навести чимало інших прикладів успішної реалізації проєктів, що виконувались у рамках державних науково-технічних програм. Проте з точки зору вирішення проблем подальшого розвитку наукового потенціалу та пошуку шляхів найбільш ефективного використання його можливостей для переведення економіки на інноваційний шлях розвитку сьогодні видається більш важливим проаналізувати, чи вдалося врешті-решт сформувати ефективний механізм реалізації визначених державою пріоритетів і чи знайшов він своє місце у здійсненні державної науково-технологічної політики.

Адже у всьому світі для вчених та інженерів участь у виконанні пріоритетних науково-технічних програм, що фінансуються з державного бюджету, є найбільш престижною справою, яка гарантує стабільніше забезпечення досліджень. І не дивно, що на конкурси, які оголошувались при формуванні програм, подавалось багато проєктів, — українські вчені також сподівались, що і в нас так буде. Проте практика реального фінансування державних науково-технічних програм повністю розвіяла ці ілюзії. Наприклад, як підрахувала свого часу В.П. Александрова [5], якщо в середньому в Україні в 2004 р. фінансування однієї науково-технологічної розробки складало понад 55 тис. грн, то на «пріоритетні» розробки — в середньому 20 тис. грн. У наступні роки це співвідношення тільки погіршувалося.

Не можна не визнати, що для жодного з численних урядів нашої держави ні наука в цілому, ні визначені законодавцем пріоритетні напрями науково-технологічного розвитку насправді пріоритетами не були. А тому *ніякої реально значимої політики пріоритетів науково-технологічного розвитку за роки незалежності в Україні не було*. Визначені законом пріоритетні напрями розвитку науки і техніки жодним з урядів нашої держави не сприймалися як пріоритети його діяльності — в найкращому випадку вони позиціонувались як внутрішня справа Міністерства науки і технологій України, потім — як один із не дуже важливих напрямів діяльності Міністерства освіти і науки України.

Всесвітньо відомий український наукознавець та історик науки Г.М. Добров вважав за необхідне підкреслити: «Досвід привів до більш глибокого розуміння того, що по самому своєму первинному змісту категорія *«пріоритет»* означає одночасно і *«першість в досягненні»*, і *«переваги в забезпеченні»*.

Розрахунки на першість без гарантованих переваг — це утопія, а переваги без відповідальних зобов'язань забезпечити першість — привілеї, що розкладають здоровий організм природно змагального розвитку науки» [6]. Отже, не можна не погодитись із висновком, до якого дійшов Ю.Ф. Шкворець: «Законодавчо задекларована цілісна система формування та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні не була реалізована за всі роки незалежності» [7].

Досить прикрим кроком у бік знищення системи державних науково-технічних програм із пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки стало те, що після 2004 р. ці програми більше не формувались — упродовж кількох років тривало лише виконання сформованих раніше програм, а з 2006 р. відповідний рядок у державному бюджеті взагалі зник. Відтак було фактично вилучено з практики державного управління реальний механізм формування і реалізації цілеспрямованої науково-технологічної політики — він не був уповні використаний, але все ж таки мав значні потенціальні можливості, які можна було задіяти, натомість тодішній уряд від цього взагалі відмовився.

Окремо слід нагадати, що навіть тоді, коли такі програми формувались, фактично не були задіяні можливості програмно-цільового методу як гнучкого механізму цілеспрямованого управління. І попри те, що в п. 3 ст. 14 Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» було записано: «По кожній з державних науково-технічних програм Уряд України визначає орган управління, відповідальний за розвиток і реалізацію програми, призначає керівників програми, *надає їм необхідні повноваження, в тому числі право розпоряджатися ресурсами*» (курсив наш — авт.) [1], керівники державних науково-технічних програм були практично позбавлені важелів впливу на виконавців програми<sup>2</sup>. Вони не впливали на розподіл коштів між проектами, з яких складалася програма, і не мали жодних можливостей для маневру коштами чи перерозподілу ресурсів. Численні обмеження, передбачені завбачливими «контрольтрегерами»<sup>3</sup>, зв'язували їх по руках і ногах. Після прийняття згаданого закону жодна з численних інструкцій Міністерства фінансів України, Державного казначейства України і т. д. не була скоригована відповідно до його вимог. Крім того, керівники програм не могли гарантувати, що виконавці взагалі отримають ті кошти, які були передбачені договором про виконання проекту. Найчастіше Міністерство фінансів України перераховувало їх лише в самому кінці року, і це також стало одним зі способів «економити державні кошти», адже нерідко значну їх частину виконавці робіт вже не встигали використати, і тоді гроші поверталися до державного бюджету. Через це

---

<sup>2</sup> Спочатку це мотивувалось тим, що такі дії не дозволялися чинними інструкціями Міністерства фінансів України, а в нових редакціях закону подібні норми було вилучено через наполягання того ж самого Мінфіну.

<sup>3</sup> Так ми запропонували називати тих представників вітчизняної бюрократії, які найбільш схильні до управління шляхом всезагального контролю.



програмно-цільовий метод управління позбавлявся однієї з найважливіших його переваг — динамізму, можливості оптимізації і концентрації зусиль на найбільш перспективному напрямі. Роль керівників програм зводилася до періодичного заслуховування звітів виконавців. Опитування більшості керівників державних науково-технічних програм із пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, затверджених у 2003 році, показало такі результати: на думку 63 % респондентів, чинна практика їх формування та реалізації не дозволяє використати переваги програмно-цільового підходу, 11 % вважали, що ці переваги використовуються лише частково, і одноставною була думка про те, що за такі мізерні гроші вельми проблематично виконати серйозну роботу [8]. Однак багатьом із них все ж вдавалося перетворити таке періодичне заслуховування звітів виконавців програм на досить цікаву і продуктивну наукову конференцію, яка дійсно давала можливість допомагала скоординувати і навіть певною мірою об'єднати роботу всіх виконавців проєктів, включених до програм.

Але й такий варіант не надто дієвого, але корисного функціонування державних науково-технічних програм, незважаючи на їх «напівголодне» існування за умов вкрай недостатнього і нерівномірного фінансування, викликав роздратування фінансово-економічної бюрократії, яка наполегливо запроваджувала цілком інше розуміння пріоритетів — держава, мовляв, має підтримувати *тільки* пріоритетні напрями. Тому при укладанні договорів на виконання робіт, що мають фінансуватися з бюджету, Державна казначейська служба України стала вимагати, щоб для кожної з робіт було вказано, на реалізацію якого пріоритетного напрямку вона спрямована. Враховуючи, що пріоритетні напрями сформульовані досить широко, це не важко зробити. В результаті майже все бюджетне фінансування науково-технологічної сфери було «розписано за пріоритетами». Це означає, що без жодних зусиль, шляхом суто бюрократичного переоформлення фінансової документації була знайдена можливість показати, скільки коштів виділяється на реалізацію того чи іншого пріоритетного напрямку, і в такий спосіб замаскувати в офіційній звітності той факт, що на програми, які згідно із законом є *основним механізмом їх реалізації*, практично майже нічого не виділяється. За таких умов повне припинення фінансування програм після 2006 р. стало практично непомітним для стороннього ока.

У результаті жоден із напрямів, включених до числа пріоритетних, не отримав відповідної підтримки і не став розвиватись випереджаючими темпами порівняно з іншими. Тобто вся робота, спрямована на їх визначення, і палкі дискусії в процесі їх обговорення та затвердження на найвищому законодавчому рівні фактично втратили реальний сенс. Це сталося внаслідок суто бюрократичного розуміння і трактування самого поняття «пріоритетний напрям» і *фактичного вилучення з реальної практики основного механізму реалізації пріоритетних напрямів*, передбаченого прийнятим у грудні 1991 р. Законом України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-тех-

нічної діяльності», — державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, які формуються на конкурсній основі.

Система науково-технологічних пріоритетів, яка формувалась в Україні, до певного часу фактично ігнорувала завершальну стадію інноваційного процесу і не давала змоги застосувати програмно-цільовий підхід як один із найбільш дієвих способів досягнення чітко визначених цілей, а отже і створити дієвий механізм проведення цілеспрямованої науково-технічної та інноваційної політики. Серйозним кроком для усунення цього недоліку стало прийняття в січні 2003 р. Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [9], при розробленні якого були значною мірою враховані рекомендації науковців Центру досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України, гаряче підтримані тодішнім головою Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти І.Р. Юхновським.

При підготовці проекту цього закону, опрацюванні пропозицій міністерств і відомств щодо пріоритетних напрямів особливо наочно було продемонстровано, що пріоритети можуть бути різними і за масштабами вирішуваних проблем, і за рівнем суб'єктів інноваційної політики, які несуть відповідальність за їх реалізацію. Результатом аналізу діалектики застосування пріоритетів при формуванні державної політики стала запропонована нами методологія ієрархії пріоритетів [10], яка ґрунтується на тому, що механізми і масштаби підтримки можуть бути різними. Отже, виникає необхідність ранжування пріоритетів і формування певної їх ієрархії. Формуючи цю ієрархію, необхідно від початку визначитися, як ми їх збираємося реалізувати. Адже в одному випадку це може бути лише певне сприяння, в іншому — виділення деяких коштів, які допоможуть розпочати або продовжити проведення низки цікавих і потенційно важливих робіт (наприклад, шляхом конкурсного виділення грантів); нарешті, це потужна концентрація ресурсів на напрямі можливого технологічного прориву шляхом здійснення принципових базових інновацій. Зрозуміло, що і критерії вибору пріоритетів у кожному з цих випадків повинні бути різними.

Загалом уся ієрархія пріоритетів має утворювати взаємоузгоджену систему, в рамках якої пропонується три рівня підтримки:

- 1 — сприяння, деяка загальна підтримка;
- 2 — визначена матеріальна підтримка, цільове виділення коштів, гранти;
- 3 — потужна концентрація ресурсів.

Кожен рівень потребує відповідного обґрунтування, притаманного саме йому формулювання і адекватного механізму реалізації. Крім того, певні особливості виникають і через специфіку реальних замовників програм і виконавців розробок.

Відповідно до цієї методології в проекті Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» запропоновано структурувати пріоритети, сформувавши їх у ієрархічну систему:

1. Стратегічні національні пріоритети інноваційного розвитку економіки України (терміном на 10 років)<sup>4</sup>.

2. Середньострокові інноваційні пріоритети загальнодержавного рівня.

3. Середньострокові інноваційні пріоритети галузевого рівня.

4. Середньострокові інноваційні пріоритети регіонального рівня.

Для кожного із цих рівнів було запропоновано передбачити конкретний механізм реалізації. Проте при проходженні проєкту через низку погоджень структурування пріоритетів було підтримано, а от проти визначення різних механізмів реалізації категорично виступили Міністерство фінансів України і Міністерство економіки України. Апарат цих міністерств не хотів зв'язувати собі руки якимись конкретними механізмами, які потім довелось би реалізовувати.

Подальша практика підтвердила: як пріоритетні напрями розвитку науки і техніки, так і пріоритетні напрями інноваційної діяльності, затверджені Верховною Радою України, врешті-решт перетворилися на суто декларативні документи, які нікого і ні до чого не зобов'язують. Жоден із напрямів, визнаних законодавцями пріоритетним, не отримав у результаті цього посиленої підтримки і не набув прискореного розвитку.

Сьогодні ж вітчизняна бюрократія ініціює прийняття нового закону [11], яким пропонується взагалі відмовитись від пріоритетів розвитку науки і технологій, визначених в одному законі, та інноваційних пріоритетів — в іншому. В цьому є своя (бюрократична) логіка: якщо ставлення влади до їх реалізації не зміниться, то це дійсно слушно — все одно ніхто нічого не робитиме, а паперів чиновникам можна буде писати менше.

Тобто автори проєкту закону відверто ігнорують той факт, що перші з цих пріоритетів спрямовані на розвиток досліджень і розробок, а другі — на інноваційні перетворення в економіці, у виробничому секторі. А це означає, що роль держави і відповідальність органів державної влади при їх реалізації має бути різна, по-різному мають формуватися необхідні для прискореного розвитку ресурси. Так само і безпосередні виконавці, задіяні в реалізації різного рівня пріоритетів, не можуть бути однаковими: для пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки це передусім наукові колективи, а для пріоритетних напрямів інноваційної діяльності — виробничі структури. Специфічними мають бути і засоби впливу держави: в першому випадку це перш за все бюджетне фінансування (базове і грантове) та певне стимулювання замовлень науково-технологічних замовлень бізнесом, другому — співфінансування державою і бізнесом (державно-приватне партнерство), потужні загальнодержавні програми тощо.

Автори проєкту не беруть до уваги і той факт, що в реалізації загальнодержавних пріоритетів мають брати участь і виконувати свою специфічну функцію багато учасників — як загальнодержавних і регіональних органів

---

<sup>4</sup>Нами пропонувалось встановити для стратегічного рівня термін 20 років, але І.Р. Юхновський вважав, що це занадто багато.

влади, так і виконавців: наукових колективів, виробничих структур, громадських організацій. Саме цим зумовлюється необхідність багаторівневої системи пріоритетів науково-технологічного та інноваційного розвитку. Сумування ж пріоритетів різного рівня, щоб довести, що їх надто багато, свідчить лише про нерозуміння ситуації.

Так, якщо до реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки мають докласти руку не тільки Міністерство освіти і науки України і Міністерство фінансів України разом із національними академіями наук і міністерствами, які мають у своєму підпорядкуванні наукові установи, то за роботу щодо втілення в життя пріоритетних напрямів інноваційної діяльності мають безпосередньо відповідати міністерства: економіки, стратегічних галузей промисловості, аграрної політики, інфраструктури, енергетики, цифрової трансформації, оборони<sup>5</sup>.

Крім того, в проекті закону пропонується здійснити давню мрію чиновників фінансово-економічного блоку нашого уряду — «вивернутися» з-під Верховної Ради України, адже може трапитись так, що настане час, відколи ігнорувати її доручення і прийняті нею закони буде важко. Значно простіше буде, коли пріоритети затверджуватиме уряд і сам вирішуватиме, що виконувати, а що ні. А щоб законодавці не ображались, пропонується прийняти Закон України «Про основні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні» (курсив наш — авт.). Така пропозиція мотивується ще й тим, що вона повністю звільняє законодавців, які затверджують пріоритети, від обов'язку визначати обсяг їх фінансової підтримки з державного бюджету (як це робиться у всьому світі). Отже, назва закону в такому формулюванні вирішить проблему для Міністерства фінансів України.

Проект уже підтримано Кабінетом Міністрів України та офіційно внесено до Верховної Ради України, і він зараз вивчається Комітетом з питань освіти, науки та інновацій.

Хочеться сподіватися, що члени цього комітету розберуться в суті справи і замість того, щоб підтримати руйнування законодавчо закріпленої системи формування і реалізації цілеспрямованої науково-технологічної та інноваційної політики держави, яка за належної підтримки могла б забезпечити прискорення інноваційного розвитку, подумують над тим, як зробити цю систему працездатною. Адже без неї не можна сподіватися на те, що така політика в нашій країні нарешті з'явиться.

На наше глибоке переконання, запропонований проект є категорично неприйнятним. Він ґрунтується на дуже поверховому аналізі ситуації, що склалася, ігноруванні (або просто незнанні) тих основних ідей і задумів, на

---

<sup>5</sup>Однією з причин занепаду науково-технологічної та інноваційної діяльності в Україні стало те, що на загальнодержавному рівні так і не вдалось реалізувати задум створення «надміністерського» органу, який координував би діяльність усіх органів державного управління у здійсненні науково-технологічної політики.

основі яких формувалася система пріоритетних напрямів України, а також реальних причин, які зумовили її неефективність сьогодні.

Вітчизняна бюрократія змогла не допустити застосування пріоритетів різного рівня, специфічних для кожного з них механізмів реалізації, використання програмно-цільових методів управління. І це є також однією з ключових причин того, що визначення пріоритетних напрямів у науково-технологічній та інноваційній сфері перетворилося на бюрократичну процедуру, яка ніяк не впливала на те, що реально відбувалося в науці.

Якщо виходити з того, що механізм формування і цілеспрямованої реалізації пріоритетних напрямів, задуманий як ключова ланка науково-технологічної та інноваційної політики, за останні десятиліття в нашій країні зведено нанівель, то в цій пропозиції є певний сенс (зменшення «роботи» для апарату управління). Не можна не визнати той факт, що жоден із напрямів, визначених законодавцями пріоритетним, не отримав у результаті цього посиленої підтримки і не набув прискореного розвитку. Адже, затвердження пріоритетів перетворилося на ритуальну процедуру, яка нікого і ні до чого не зобов'язує й ні на що не впливає.

Проте в свідомості наукової громадськості та фахівців, які працювали в галузі інноватики та наукознавства, все ж жевріла надія, що, попри всі бюрократичні завади і тимчасові відступи, на законодавчому рівні поступово формується дієздатна система управління науково-технологічним розвитком, яка ефективно запрацює, шойно у влади визріє на те політична воля. Цей проект закону спрямований на руйнування того, що на сьогодні залишилось від цієї системи. Його прийняття було б кроком у зворотному напрямку.

Але якщо ставиться за мету започаткування цілеспрямованої науково-технологічної та інноваційної політики в нашій державі (що сьогодні є, на наше переконання, нагальною необхідністю), то цей закон не варто приймати.

*ПОПОВИЧ О.С.*, головний науковий співробітник ДУ «Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України», доктор економічних наук, заслужений діяч науки і техніки України

*ВЕЛЕНТЕЙЧИК Т.М.*, науковий співробітник ДУ «Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України»

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності: Закон України від 13 грудня 1991 р. № 1977. Збірник законодавчих та нормативних актів України в сфері науки і науково-технічної діяльності. Київ: УкрІНТЕІ, 1997. С. 16–30.
2. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Постанова Верховної Ради України від 16 жовтня 1992 р. № 2705. Збірник законодавчих та нормативних актів України в сфері науки і науково-технічної діяльності. Київ: УкрІНТЕІ, 1997. С. 33.
3. Про реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1994 р. № 429. Збірник законодавчих та норматив-

- них актів України в сфері науки і науково-технічної діяльності. Київ: УкрІНТЕІ, 1997. С. 124—130.
4. Про перелік національних науково-технічних програм: Постанова Верховної Ради України від 25 лютого 1994 р. № 4034. Збірник законодавчих та нормативних актів України в сфері науки і науково-технічної діяльності. Київ: УкрІНТЕІ, 1997. С. 98—100.
  5. Александрова В.П. Інноваційний потенціал та його роль в економічному розвитку країни. *Наука та наукознавство*. 2004. № 2 (44). С. 39—45.
  6. Добров Г.М. Наука о науке: начала науковедения. 3-е изд., доп. и перераб. Киев: Наук. думка, 1989. 301 с.
  7. Шкворець Ю.Ф. Програмно-цільове управління формуванням і реалізацією державних пріоритетів науково-технічного та інноваційного розвитку. Київ: ПП Сердюк В.Л., 2016. 804 с.
  8. Попович О.С., Велентейчик Т.М. Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм. *Наука та наукознавство*. 2009. № 2. С. 38—47.
  9. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 16 січня 2003 р. № 433-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 13. С. 354.
  10. Попович О.С. Механізм реалізації науково-технологічної політики як система. *Наука та наукознавство*. 2002. № 3. С. 36—46.
  11. Проект Закону про основні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73410](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73410) (дата звернення: 16.12.2021).