

Ієрархія керівних документів державної політики з питань забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні

©2020 КИЗИМ М. О., ХАУСТОВА В. Є., РЕШЕТНЯК О. І.

УДК 001:89:35
JEL: I23; I28

Кизим М. О., Хаустова В. Є., Решетняк О. І. Ієрархія керівних документів державної політики з питань забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні

Мета статті полягає у вивченні підходів до ієрархії керівних документів державної політики в Україні, а також дослідження забезпечення стратегічними документами управління науковим і науково-технічним (ННТ) розвитком у країні. Методи дослідження: логічний аналіз, систематизація, узагальнення. Визначено, що на офіційному рівні в даний час не існує встановленої ієрархії керівних документів державної політики; жодний нормативно-правовий акт в Україні, який стосується стратегічного планування на державному рівні, не розглядає можливість розробки таких стратегічних документів, як доктрини та концепції. Аналіз ієрархії діючих керівних документів державної політики з питань забезпечення наукового та науково-технічного розвитку деяких країн світу показав існування одного з двох концептуально-доктринальних нормативних актів (доктрина чи концепція), які на абстрактному та концептуальному рівні визначають загальні підходи до стратегічного регулювання ННТ діяльності. Проведений аналіз дозволив точніше визначити сутність, зміст і загальну структуру документів довгострокового державного планування, а саме: «концепції» та «стратегії». Розгляд основних стратегічних документів, що регламентують наукову та науково-технічну діяльність в Україні, показав, що концепцію ННТ розвитку було прийнято більше, ніж 20 років тому (в 1999 р.), а основні програмні документи, які були спрямовані на прогнозування наукового та науково-технічного розвитку, втратили чинність до 2012 р. Стратегія розвитку ННТ діяльності відсутня. Система документів стратегічного планування та регулювання ННТ діяльності потребує суттєвого доопрацювання, оновлення концепції та розробки стратегії розвитку ННТ діяльності. Обґрунтовано необхідність розробки стратегічних документів щодо регулювання ННТ діяльності для більш результативної роботи інноваційної системи країни, що викликало загальним станом вітчизняної економіки та необхідністю пошуку найбільш ефективних методів використання підсистеми генерації знань.

Ключові слова: ієрархія керівних документів, концепція, стратегія, науковий і науково-технічний розвиток.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-8-37-45>

Рис.: 1. **Табл.:** 3. **Бібл.:** 18.

Кизим Микола Олександрович – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, директор Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: m.kyzym@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8948-2656>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/Y-5422-2019>

Scopus Author ID: 57216130870

Хаустова Вікторія Євгенівна – доктор економічних наук, професор, завідувачка сектора промислової політики та інноваційного розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: v.khaust@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5895-9287>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/Q-9045-2016>

Scopus Author ID: 84930494392

Решетняк Олена Іванівна – кандидат економічних наук, доцент, докторант Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна), доцент кафедри міжнародної електронної комерції та готельно-ресторанного бізнесу, Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна (пл. Свободи, 4, Харків, 61022, Україна)

E-mail: reshetele@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1183-302X>

UDC 001:89:35
JEL: I23; I28

Kyzym M. O., Khaustova V. Ye., Reshetnyak O. I. The Hierarchy of Guiding Documents of the State Policy on the Provision of Scientific and Scientific-Technological Activity in Ukraine

The article is aimed at studying approaches to the hierarchy of guiding documents of the State policy in Ukraine, as well as researching the provision of strategic documents for the management of scientific and scientific-technological (SST) development in the country. The used research methods are: logical analysis, systematization, generalization. It is defined that at the official level there is currently no established hierarchy of guiding documents of the State policy; none of the regulatory acts in Ukraine relating to strategic planning at the State level consider the possibility of developing such strategic documents as doctrines and conceptions. The analysis of the hierarchy of the current guiding documents of the State policy on the provision of scientific and scientific-technological development of some world countries showed the existence of one of two conceptual and doctrinal regulations (doctrine or conception), which at the abstract and conceptual level determine general approaches to strategic regulation of NNT activity. The carried out analysis allowed to more accurately define the essence, content and overall structure of the documents of long-term State planning, namely: «conceptions» and «strategies». Consideration of the main strategic documents regulating scientific and scientific-technological activity in Ukraine showed that the conception of NNT development was adopted more than 20 years ago (in 1999), and the main program documents, which were aimed at forecasting scientific and scientific-technological development, had lost validity before 2012. There is no present strategy of NNT activity. The system of strategic planning and regulation of NNT activity requires significant improvement, updating of the conception and elaborating a development strategy of NNT activity. The authors substantiate the necessity of elaborating strategic documents on regulation of NNT activities for the more effective operation of the country's innovation system, which is required by the general state of the national economy and the need to find the most efficient methods of using the knowledge generation subsystem.

Keywords: hierarchy of guiding documents, concept, strategy, scientific and scientific-technological development.

Fig.: 1. **Tabl.:** 3. **Bibl.:** 18.

Kyzym Mykola O. – D. Sc. (Economics), Professor, Corresponding Member of NAS of Ukraine, Director of the Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzheneryi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: m.kyzym@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8948-2656>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/Y-5422-2019>

Scopus Author ID: 57216130870

Khaustova Viktoriia Ye. – D. Sc. (Economics), Professor, Head of the Sector of Industrial Policy and Innovative Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzheneryi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: v.khaust@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5895-9287>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/Q-9045-2016>

Scopus Author ID: 84930494392

Reshetnyak Olena I. – PhD (Economics), Associate Professor, Candidate on Doctor Degree of the Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzheneryi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine), Associate Professor of the Department of International E-Commerce and Hotel and Restaurant Business, V. N. Karazin Kharkiv National University (4 Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine)

E-mail: reshetele@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1183-302X>

Система забезпечення наукової та науково-технічної діяльності може ефективно функціонувати, маючи надійний нормативно-правовий фундамент, який регламентує та спрямовує розвиток певної сфери діяльності. Для цього фундаменту необхідно сформулювати керівні документи державної політики, які сукупно складають картину перспективного бачення розвитку країни та окремих її сфер, а також визначають необхідні ресурси для її реалізації та обумовлюють напрями діяльності органів державної влади, а саме: доктрину, концепцію, стратегію, програму, плани та проекти [1].

Для забезпечення ефективної керованості відповідної сфери діяльності в країні держава потребує осмисленої та чіткої системи взаємопов'язаних нормативно-правових актів. Системність нормативно-правових актів обумовлюється необхідністю стандартизації та систематизації нормативно-правового поля, встановлення зв'язку між національними цінностями та результатами діяльності в окремих сферах економіки, а також має бути сформованою відповідно до субординаційної (або ієрархічної) моделі законодавства згідно з Конституцією України.

Дослідженню нормативно-правового забезпечення державної політики з питань забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні та її недосконалості присвячено роботи багатьох авторів: І. Данилова, Б. Малицького, С. Москаленко, О. Нагорічної та ін. [2–6]. Ієрархії керівних документів державної політики присвячені наукові праці дослідників: В. Антонюк, А. Баровська, А. Кузьменко, Г. Ситник [1; 7–9] та ін. Але проблематиці визначення ієрархії керівних документів державної політики з питань забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні приділено недостатньо уваги в науковій літературі.

Мета статті полягає у вивченні підходів до ієрархії керівних документів державної політики в

Україні, а також у дослідженні забезпечення стратегічними документами управління науковим і науково-технологічним розвитком у країні.

На офіційному рівні в даний час лише Рада національної безпеки і оборони України [10] пропонує певну ієрархію (субординацію) керівних документів державної політики без обґрунтування саме такого підходу: Доктрина → Концепція → Стратегія → Програма → План.

Такого підходу до розгортання ієрархії керівних документів державної політики дотримуються також В. Антонюк [1] та А. Баровська [7]. М. Мушинський пропонує таку ієрархію цілеутворюючих документів стратегічного планування, як: доктрина → концепція → стратегія, тому що «на підставі доктрини може бути вироблена концепція, яка, своєю чергою, повинна бути реалізована в стратегії. При цьому в тій самій послідовності зменшується рівень абстрактності та зростає ступінь нормативності документів» [11]. Б. Лазарев [12] також відмічає, що концепція передреує стратегії розвитку країни.

Але щодо підходів до розгортання ієрархії керівних документів державної політики існують інші думки. Зокрема, А. Кузьменко [8]: Стратегія → Концепція → Доктрина → Програма; Г. Ситник [9]: Концепція → Доктрина → Стратегія → Програма; В. Ліпкан [13]: Концепція → Доктрина → Закон.

Згідно з Б. Гурне [14] функціональна складова державного стратегічного управління повинна містити такі компоненти: *концептуальний* (можливості й обмеження розвитку окремих сфер діяльності, які визначають на основі оцінки внутрішніх і зовнішніх умов і тенденцій розвитку); *цілепокладання* (обрання пріоритетів, які визначають відповідно до наявних ресурсів, цілей і напрямів розвитку); *функціональний* (обґрунтування та вибір шляхів і способів досягнення цілей) та *реалізаційний* (реалізація та моніторинг

ораних стратегій). Цей підхід обумовлює можливість впровадження ієрархії керівних документів, яка запропонована Радою національної безпеки і оборони України.

Ієрархію керівних документів державної політики можливо дослідити на підставі аналізу сутності понять «доктрина», «концепція», «стратегія», «програма». Сутність цих понять наведено в *табл. 1*. Таким чином, можна сказати, що концепція за змістом вище стратегії, оскільки має більш високий ступень узагальнення, тоді як стратегія є більш конкретною, визначає установчі норми, передбачає розробку механізмів досягнення встановлених результатів державного управління в різних сферах життя суспільства. Водночас змістовність концепції значною мірою синонімічна доктрині, констатує цінності та закладає ідеологічний фундамент, на якому в подальшому будується стратегічне управління. Програма та план – також поняття синонімічні, але план більш детально описує порядок і послідовність виконання робіт по досягненню визначеної мети дій.

Ієрархічну структуру керівних документів державної політики залежно від їх змістовної складової можна визначити у вигляді піраміди, зображеної на *рис. 1*.

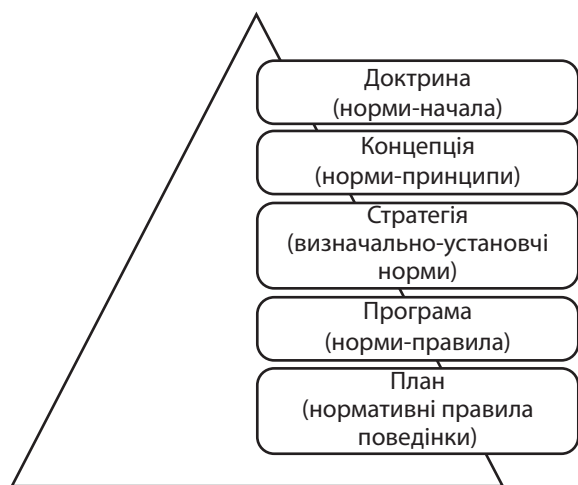


Рис. 1. Ієрархічна структура керівних документів державної політики

Джерело: авторська розробка.

Незважаючи на існування в Україні низки нормативно-правових актів, які стосуються системи стратегічного планування, загальновизнаного підпорядкування та обов'язковості керівних документів державної політики не існує, що обумовлює необхідність здійснити на законодавчому рівні нормативно-правове врегулювання цього питання. Жодний нормативно-правовий акт, який стосується стратегічного планування на державному рівні, не розглядає можливість розробки таких стратегічних документів, як доктрина та концепція. Було зроблено спробу за-

кріпити термінологію, систему та класифікацію стратегічних документів у проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» від 04.12.2017 р. [15]. Проте даний законопроект не містить концептуально-доктринальних нормативних актів для стратегічного планування окремих галузей/сфер економіки. Його було розроблено лише для загальнодержавного рівня управління.

Так, на загальнодержавному рівні управління передбачено такі документи стратегічного планування [15]:

- ✦ візія майбутнього України, яка розробляється на 30 років;
- ✦ стратегія розвитку України (розробляється на 15 років);
- ✦ прогноз економічного та соціального розвитку України строком на 5 років;
- ✦ стратегії розвитку окремих галузей/сфер – загальнодержавні програми строком на 5 років.

З визначення сутності поняття «візія майбутнього України», яке наведено в Проекті – це «логічна конструкція образу бажаного майбутнього країни» [15]. Таким чином, необхідність первинного абстрактного стратегічного документа, який передуює розробці стратегій, обґрунтовано, тоді як для інших рівнів державного управління концептуально-доктринальні нормативні акти не передбачено. Невраховання перших двох ієрархічних рівнів у процесі стратегічного планування, які не передбачені у відповідному законопроекті, – помилкове. Це може призвести до порушення цілісності системи керівних документів державної політики в цілому та політики наукової та науково-технічної діяльності зокрема.

Розглядаючи ієрархію діючих керівних документів державної політики з питань забезпечення наукового та науково-технічного (ННТ) розвитку деяких країн світу, можна відмітити відсутність деяких елементів у структурі системи стратегічних документів. Порівняння існуючих стратегічних документів, що регулюють наукову та науково-технічну діяльність у деяких країнах світу та в Україні, наведено в *табл. 2*.

Так, законодавство практично всіх країн, які було досліджено, має один із двох концептуально-доктринальних нормативних актів (доктрина чи концепція), які на абстрактному та концептуальному рівні визначають загальні підходи до стратегічного регулювання ННТ діяльності. У РФ та Китаї – це доктрина, у Вірменії, Киргизстані та Україні – це концепція, у Німеччині – це політика.

Таким чином, ієрархічна структура керівних документів державної політики з питань забезпечення розвитку ННТ діяльності повинна включати такі елементи: Концепція (чи Доктрина) → Стратегія → Програма.

Проведений аналіз стратегічних документів, які регулюють розвиток ННТ діяльності країн світу, до-

Сутність понять основних керівних документів державної політики

Автор/ Джерело	Доктрина	Концепція	Стратегія	Програма	План
Рада національної безпеки і оборони України	Основні положення (основні принципи), відповідно до яких вирішуються найважливіші питання існування та розвитку тієї чи іншої держави або міжнародних відносин	Сукупність правових норм, які утворюють основу, що визначає стратегію тієї чи іншої діяльності	Сукупність правових норм, що визначають систему офіційних поглядів на місце та роль держави в сучасному світі, її життєво важливі національні цінності, сили, засоби та методи протидії загрозам	Сукупність правових норм, правил поведінки, що безпосередньо регулюють діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретних умовах	Деталізація діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретній обстановці
Ожегов С.	Вчення, наукова концепція	Система поглядів на що-небудь; головна думка	Загальний план ведення війни, бойових операцій або мистецтво управління громадською, політичною боротьбою, а також взагалі мистецтво планування управління, заснованого на цільових і далекосяжних прогнозах	План діяльності, робіт	Заздалегідь намічена система діяльності, що передбачає порядок, послідовність і терміни виконання робіт
Мушинський М.	Декларація про ціннісні установки та бачення ситуації в напрямку соціально-економічного розвитку, здійснюваного владою держави	Джерело політико-ідеологічного характеру, яке формулює основи правової політики у відповідній сфері	Недеталізований план діяльності, що охоплює тривалий період часу та сприяє досягненню складної мети		

Джерело: складено за [10;11].

Таблиця 2

Існуючі стратегічні документи, які регулюють наукову та науково-технічну діяльність у деяких країнах світу та в Україні

Країна	Доктрина	Концепція	Стратегія	Програмні документи
Україна		+		+
Російська Федерація	+		+	+
Республіка Білорусь			+	+
Вірменія		+	+	+
Казахстан			+	+
Киргизька Республіка		+		+
Туркменістан				+
Німеччина		+	+	+
Китай	+		+	+
США			+	+

Джерело: авторська розробка.

зволить точніше визначити сутність і зміст документів довгострокового державного планування.

Так, концепція в стратегічному пануванні ННТ діяльності включає загальні напрямки, вектори та принципи майбутнього розвитку. Основною метою розробки концепції є координація ННТ політики різних державних органів влади, бізнесу, наукових та освітніх установ, а також нормативних документів, які повинні розроблятися відповідно до концепції.

Завданнями розробки концепції є встановлення основних «правил гри», покращення потоку інформації між основними стейкхолдерами ННТ розвитку, а також зниження невизначеності при прийнятті управлінських рішень.

Структура концепції ННТ розвитку повинна включати:

- ✦ обґрунтування актуальності ННТ розвитку, що містить мету розробки документа та її відповідність соціально-економічній та ННТ політиці України;
- ✦ аналітичний огляд соціально-економічного стану та динаміки ННТ діяльності України порівняно з іншими країнами світу, визначення основних проблем розвитку;
- ✦ визначення на основі узгодження інтересів основних стейкхолдерів цілей, завдань, принципів та напрямків розвитку ННТ діяльності;
- ✦ загальний механізм реалізації концепції та необхідне ресурсне забезпечення.

Концепція повинна стати засобом активного впливу на розвиток ННТ діяльності, демонструвати стабільність державної політики в науковій сфері та підприємницькому секторі економіки щодо ННТ та інноваційної діяльності.

Концепція, незважаючи на свій узагальнюючий характер, має бути змістовною, включати фактичні адресні рекомендації, спрямовані на конкретних стейкхолдерів. На основі концептуального документа необхідно розробляти стратегію розвитку ННТ діяльності.

Так, стратегія ННТ діяльності повинна включати:

- ✦ більш ґрунтовний, порівняно з концепцією, опис векторів майбутнього розвитку;
- ✦ визначення цілей, пріоритетів і способів їх ефективного досягнення;
- ✦ засоби для досягнення цілей та їх ресурсне забезпечення;
- ✦ набір правил прийняття рішень.

Стратегія визначає розвиток ННТ діяльності в країні лише в найбільш важливих, пріоритетних областях. Стратегія може включати розгляд декількох сценаріїв розвитку та їх оцінку. Під час розробки стратегії важливо враховувати та гармонійно поєднувати інтереси держави, науковців, бізнесу та суспільства в цілому. Такий підхід дозволить сформулювати стратегічний документ, що втілює в собі бачення

розвитку ННТ сфери всіма зацікавленими сторонами, що забезпечує їх зацікавленість у намічених діях. Стратегія повинна не зводитися до реалізації інформаційної функції, а бути адресною, включаючи всіх учасників розвитку ННТ діяльності та пов'язаних сфер, мати визначення та варіанти подальших дій на перспективу. Стратегія має включати адміністративні завдання для виконавчих органів влади.

З урахуванням проведеного дослідження концепцій і стратегій розвитку ННТ діяльності різних країн світу може бути визначено зміст і структуру основних керівних стратегічних документів державної політики з питань забезпечення розвитку наукової та науково-технічної діяльності, які наведені в *табл. 3*.

Як показує аналіз стратегічних документів регулювання ННТ діяльності в Україні, існує тільки «Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України» [16], яку було розроблено ще в 1999 р. Стратегія розвитку ННТ діяльності не розроблялася, у 2019 р. було прийнято «Стратегію розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р.». Розглянемо ці стратегічні документи регулювання ННТ діяльності більш детально.

Так, «Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України» [16] визначає головні цілі науково-технологічного та інноваційного розвитку, пріоритетні напрями державної підтримки у сфері наукового розвитку, у сфері технологічного розвитку та у сфері виробництва, напрямки вдосконалення механізму інноваційного розвитку, фінансове забезпечення наукової та інноваційної діяльності, організаційно-функціональної трансформації науково-технологічного потенціалу. Таким чином, ця Концепція встановлює основні підходи до розвитку науково-технологічної та інноваційної діяльності. Основним недоліком цього документа є низький рівень його актуальності. З моменту його прийняття пройшло більше 20 років. Для сфери, яку він регламентує, це дуже довгий строк. Світ змінюється, виникають нові потреби, проблеми, які необхідно враховувати під час розробки концепції розвитку ННТ діяльності. Крім того, в Концепції робиться акцент на технологічний та інноваційний розвиток країни, напрямки наукового розвитку не визначаються; не прописано механізм забезпечення комерціалізації наукових та науково-технічних розробок; відсутнє обґрунтування пріоритетів ННТД (ті, що визначено, не враховують сучасних світових тенденцій технологічного розвитку, а також ННТ потенціалу країни); не прописано механізм партнерства за моделлю: освіта – наука – бізнес – держава – суспільство та ін.

У 2009 р. було прийнято «Концепцію розвитку національної інноваційної системи» [17], яка обумовлює принципи розвитку інноваційної сфери України – визначає проблеми, на розв'язання якої

Зміст і структура основних керівних стратегічних документів державної політики з питань забезпечення розвитку наукової та науково-технічної діяльності

Характеристика	Концепція	Стратегія
Визначення	Керівна ідея, теоретичне обґрунтування загального замислу розвитку ННТ діяльності, система бачення щодо стратегічних цілей і напрямків розвитку ННТ діяльності та засобів реалізації цих цілей та напрямків розвитку	Система засобів державного управління ННТ діяльністю, яка спирається на довгострокові пріоритети, цілі та завдання політики органів державної влади
Призначення	Встановлює загальні правила, принципи та ідеологічну основу розвитку ННТ діяльності, основа для розробки стратегії	Визначає ключові фактори розвитку ННТ діяльності в країні в найбільш важливих і пріоритетних галузях економіки
Структура	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ретроспективний аналіз ННТ діяльності в Україні порівняно з провідними країнами світу. 2. Обґрунтування актуальності розвитку ННТ діяльності. 3. Принципи та цілі розробки концепції. 4. Завдання та напрямки розвитку ННТ діяльності. 5. Загальна характеристика механізмів реалізації концепції 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оцінка потенціалу та тенденцій ННТ діяльності в контексті соціально-економічного розвитку країни. 2. SWOT-аналіз. 3. Стратегічні цілі, завдання та пріоритетні напрями розвитку ННТ діяльності та їх обґрунтування. 4. Сценарії розвитку ННТ діяльності та вибір оптимального сценарію. 5. Механізми та засоби досягнення стратегічних цілей. 6. Характеристика етапів реалізації стратегії. 7. Оцінка ефективності та результатів, що очікуються. 8. Контроль та моніторинг реалізації стратегії.
Горизонт планування	Розробляється в рамках стратегії розвитку України (до 15 років)	На 5–10 років

Джерело: авторська розробка.

спрямована Концепція, мету Концепції, оптимальний варіант розв'язання проблеми, напрями розвитку національної інноваційної системи (створення конкурентоспроможного вітчизняного сектора наукових досліджень і розробок, розвиток інноваційної інфраструктури, створення ефективної системи державної підтримки модернізації економіки на основі технологічних інновацій, підвищення рівня інноваційної культури суспільства, очікувані результати та фінансове забезпечення реалізації Концепції). У Концепції розглядається національна інноваційна система, яка включає такі підсистеми: державне регулювання, освіта, генерація знань, інноваційна інфраструктура, виробництво [17].

Задля досягнення мети Концепції розглядається два можливі варіанти: перший спрямований на підтримку підсистеми генерації знань (сфери наукової та науково-технічної діяльності), другий – на здійснення комплексу заходів щодо збалансованого розвитку всіх підсистем національної інноваційної системи. Другий варіант визнано оптимальним, однак, як показує аналіз, такий підхід (у варіанті, який запропоновано в Концепції) є ефективним тільки в середньостроковому періоді, оскільки передбачає врахування вже існуючого попиту на результати ННТД. Це може призвести до того, що не будуть

підтримуватися фундаментальні дослідження, особливо в напрямку пошукових досліджень, що, своєю чергою, призведе до втрати конкурентоспроможності країни в довгостроковому періоді щодо розвитку підсистеми генерації знань. Такий підхід, що не спрямований на довгострокову ефективність та соціо-економічний розвиток, конкурентоспроможність країни в глобальному середовищі, може спричинити закріплення наздоганяючої моделі інноваційного розвитку, остаточну втрату самостійності наукових шкіл, погіршення кадрового забезпечення підсистеми генерації знань.

Також Концепція не враховує такі напрями ННТД, як створення наукових і науково-технічних продуктів для закордонних замовників (експорт інтелектуальних продуктів та відповідні надходження за їх використання); участь у розробці спільних ННТ проектів з іноземними науковцями; інтеграцію у глобальний науковий простір та ін. Це обумовлює необхідність приділення більшої уваги до підсистеми генерації знань і розробки окремої Концепції, спрямованої на розвиток ННТД в Україні.

Недостатність існуючої «Концепції розвитку національної інноваційної системи» для збалансованого розвитку ННТ сфери підтверджується тим, що прийнята Розпорядженням КМУ від 10.07.2019 р. № 526-р «Стратегія розвитку сфери інноваційної ді-

яльності на період до 2030 р.» [18] має на меті розбудову національної інноваційної екосистеми для «забезпечення швидкого та якісного перетворення креативних ідей в інноваційні продукти та послуги, підвищення рівня інноваційності національної економіки, що передбачає створення сприятливих умов для розвитку інноваційної сфери, збільшення кількості впроваджуваних розробок, підвищення економічної віддачі від них, залучення інвестицій в інноваційну діяльність». Стратегія не передбачає, що підвищення рівня інноваційності національної економіки повинно здійснюватися виключно за рахунок вітчизняних ННТ розробок, впроваджуватися можуть також ННТ розробки інших країн світу, що не стимулює розвиток відповідної національної ННТ сфери. Стратегія також не передбачає підтримку вітчизняних фундаментальних досліджень, не орієнтована на інтеграцію в глобальний науковий простір. ННТД у такому тлумаченні виконує тільки допоміжну функцію забезпечення розвитку національної виробничої сфери (перетворення наукових знань у виробничу силу), інші функції науки (пояснювальна, систематизуюча, прогностична, світоглядна, комунікативна, аксіологічна (ціннісна), креативна (творча), гносеологічна (пізнавальна), нормативна) не знайшли свого відображення, тоді як вони є дуже важливими для розвитку суспільства.

Таким чином, розглядаючи основні стратегічні документи, що регламентують наукову та науково-технічну діяльність в Україні, необхідно відзначити, що концепція ННТ розвитку була прийнята більше 20 років тому (в 1999 р.), а основні програмні документи, які були спрямовані на прогнозування наукового та науково-технічного розвитку, втратили чинність до 2012 р. Стратегія розвитку ННТД відсутня. Отже, система документів стратегічного планування та регулювання ННТД потребує суттєвого доопрацювання, оновлення концепції та розробки стратегії розвитку ННТ діяльності.

ВИСНОВКИ

Отже, проведене дослідження дозволило визначити таке.

1. На офіційному рівні в даний час не існує встановленої ієрархії керівних документів державної політики. Лише Радою національної безпеки і оборони України пропонується певна субординація керівних документів державної політики: Доктрина → Концепція → Стратегія → Програма → План. Але обґрунтування саме такого підходу не наводиться. Науковці, що досліджують особливості державного менеджменту, пропонують інші підходи до розгортання ієрархії керівних документів державної політики.

2. Жодний нормативно-правовий акт в Україні, який стосується стратегічного планування на державному рівні, не розглядає можливість розробки таких стратегічних документів, як доктрина та концепція.
3. Розглядаючи ієрархію діючих керівних документів державної політики з питань забезпечення наукового та науково-технічного (ННТ) розвитку деяких країн світу, можна відмітити існування одного з двох концептуально-доктринальних нормативних актів (доктрина чи концепція), які на абстрактному та концептуальному рівні визначають загальні підходи до стратегічного регулювання ННТ діяльності. У РФ та Китаї – це доктрина, у Вірменії, Киргизстані та Україні – це концепція, у Німеччині – це політика.
4. Проведений аналіз стратегічних документів, які регулюють розвиток ННТ діяльності країн світу, дозволив точніше визначити сутність і зміст документів довгострокового державного планування. Так, концепція в стратегічному пануванні ННТ діяльності включає загальні напрямки, вектори та принципи майбутнього розвитку. Основною метою розробки концепції є координація ННТ політики різних державних органів влади, бізнесу, наукових та освітніх установ, а також нормативних документів, які повинні розроблятися відповідно до концепції. Стратегія ННТ діяльності включає більш ґрунтовний, порівняно з концепцією, опис векторів майбутнього розвитку, визначення цілей, пріоритетів і способів їх ефективного досягнення, засоби для досягнення цілей та їх ресурсне забезпечення, набір правил прийняття рішень.
5. З урахуванням проведеного дослідження концепцій і стратегій розвитку ННТ діяльності різних країн світу визначено зміст і структуру основних керівних стратегічних документів державної політики з питань забезпечення розвитку наукової та науково-технічної діяльності.
6. «Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України», яку було розроблено ще в 1999 р., має низький рівень актуальності. З моменту його прийняття пройшло більше 20 років. Крім того, в Концепції робиться акцент на технологічний та інноваційний розвиток країни, напрямки наукового розвитку не визначаються, не прописано механізм забезпечення комерціалізації наукових і науково-технічних розробок, відсутнє обґрунтування пріоритетів ННТД, не прописано механізм партнерства за моделлю: освіта – наука – бізнес – держава – суспільство та ін.
7. Реалізація виключно «Концепції розвитку національної інноваційної системи» без ура-

хування проблем розвитку ННТ сфери може призвести до того, що не будуть підтримуватися фундаментальні дослідження, що, своєю чергою, призведе до втрати конкурентоспроможності країни в довгостроковому періоді та можливості подальшого розвитку підсистеми генерації знань.

8. «Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р.» не спрямована на розвиток вітчизняних ННТ діяльності, не передбачає підтримку вітчизняних фундаментальних досліджень, не орієнтована на інтеграцію в глобальний науковий простір. ННТД у такому тлумаченні виконує тільки допоміжну функцію забезпечення національної виробничої сфери, інші функції науки не знайшли свого відображення, тоді як вони є дуже важливими для розвитку суспільства.
9. Очевидна необхідність розробки стратегічних документів щодо регулювання ННТ діяльності для більш результативної роботи інноваційної системи країни, що викликано загальним станом вітчизняної економіки та необхідністю пошуку найбільш ефективних методів використання підсистеми генерації знань. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк В. В. Ієрархія керівних документів державної політики з питань забезпечення інформаційної безпеки: шляхи впорядкування. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 11–16.
2. Данилова І. П. Законодавче регулювання наукової сфери України: теоретико-правовий аспект. загальна проблематика на сучасному етапі розвитку держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 15–19.
3. Малицький Б. А. Аналіз розвитку науки України в контексті змін державної наукової політики. *Наука та наукознавство*. 2016. № 3. С. 3–17. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/132278/01-Malitsky.pdf?sequence=1>
4. Москаленко С. Проблеми систематизації правового забезпечення наукової діяльності в сфері цивільної авіації. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4. С. 127–129. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/24.pdf>
5. Нагорічна О. С., Коновалов Ю. О. Законодавче забезпечення процесу державного регулювання наукової діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.dyu.nauka.com.ua/?op=1&z=724>
6. Хаустова В. Є., Решетняк О. І. Аналіз законодавства з державної підтримки розвитку науки та науково-технічної діяльності в Україні. *Бізнес Інформ*. 2019. № 6. С. 120–134. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-6-120-134>

7. Баровська А. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/572/>
8. Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам. *Юридичний Журнал*. 2006. № 10. С. 79–87. URL: <http://policy.infokiev.com.ua/index.php/articles/bezpekoznavstvo/97-problemi-vidpovidnosti-strategiji-ta-sistemi-zabezpechennya-bezpeki-ukrajini-natsionalnim-potrebam>
9. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.
10. Рада національної безпеки і оборони України. URL: <https://www.rnbo.gov.ua>
11. Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 14–23.
12. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юрид. лит., 1988. 320 с
13. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ, 2009. 576 с.
14. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкун. Київ : Основи, 1993. 166 с.
15. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» від 04.12.2017 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aa5-e1c0d7e84388&title=ProjektZakonuUkrainipro%20DerzhavneStrategichnePlanuvannia>
16. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України : схвалена Постановою ВРУ №916-XIV від 13.07.1999р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-14?test=YXDMfIXTp5GRiiRcZi2r/.7uHl4v.s80msh8le6#Text>
17. Концепція розвитку національної інноваційної системи : схвалено Постановою КМУ № 680-р від 17.06.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680-2009-p#Text>
18. Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р. : схвалено Розпорядженням КМУ № 526-р від 10.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-p#Text>

REFERENCES

- Antonjuk, V. V. "Ierarkhiia kerivnykh dokumentiv derzhavnoi polityky z pytan zabezpechennia informatsiinoi bezpeky: shliakhy vporiadkuvannia" [Hierarchy of Administrative Documents State Policy on Information Security: The Path Ordering]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykhohii*, no. 2 (2013): 11-16.
- Barovska, A. "Struktura kerivnykh dokumentiv derzhavnoi polityky v informatsiinii sferi: nahalni problemy ta shliakhy vporiadkuvannia. Analychna zapyska" [The Structure of the Guiding Documents of State Policy in the Information Sphere: Urgent Problems and Ways

- of Regulation. Analytical Note]. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. <http://old2.niss.gov.ua/articles/572/>
- Danylova, I. P. "Zakonodavche rehuliuвання naukovi sfery Ukrainy: teoretyko-pravovyi aspekt. zahalna problematyka na suchasnomu etapi rozvytku derzhavy" [Legislative Adjusting of Scientific Sphere of Ukraine: Theoretical and Legal Aspect]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya «Pravo»*, vol. 3, no. 32 (2015): 15-19.
- Hurne, B. *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. Kyiv: Osnovy, 1993.
- Khaustova, V. Ye., and Reshetniak, O. I. "Analiz zakonodavstva z derzhavnoi pidtrymky rozvytku nauky ta naukovo-tekhnichnoi diialnosti v Ukraini" [Analyzing the Legislation of the State Support for Development of Science and the Scientific-Technical Activities in Ukraine]. *Biznes Inform*, no. 6 (2019): 120-134. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-6-120-134>
- Kuzmenko, A. "Problemy vidpovidnosti stratehii ta systemy zabezpechennia bezpeky Ukrainy natsionalnym potrebam" [Problems of Conformity of the Strategy and System of Security of Ukraine to National Needs]. *Yurydychnyi Zhurnal*. 2006. <http://policy.infokiev.com.ua/index.php/articles/bezpekoznavstvo/97-problemy-vidpovidnosti-strategiji-ta-sistemi-zabezpechennya-bezpeki-ukrajini-natsionalnim-potrebam>
- [Legal Act of Ukraine] (1999). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-14?test=YXDMfXTp5GRiiRcZi2r/.7uHI4v.s80msh8le6#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2009). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680-2009-p#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainipro%20DerzhavneStrategichnePlanuvannia>
- [Legal Act of Ukraine] (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-p#Text>
- Lazarev, B. M. *Gosudarstvennoye upravleniye na etape perestroiki* [Public Administration at the Stage of Restructuring]. Moscow: Yurid. lit., 1988.
- Lipkan, V. A. *Natsionalna bezpeka Ukrainy* [National Security of Ukraine]. Kyiv, 2009.
- Malitskiy, B. A. "Analiz rozvytku nauky Ukrainy v konteksti zminderzhavnoi naukovoipolityky" [Analysis of Science Development in Ukraine in the Science Policy Context]. *Nauka ta naukoznavstvo*. 2016. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/132278/01-Malitsky.pdf?sequence=1>
- Moskalenko, S. "Problemy systematyzatsii pravovoho zabezpechennia naukovi diialnosti v sferi tsyvilnoi aviatsii" [Problems of Systematization of Legal Support of Scientific Activity in the Field of Civil Aviation]. *Administrativne pravo i protses*. 2019. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/24.pdf>
- Mushinskiy, M. A. "Strategii, kontseptsii, doktriny v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii: problemy statusa, yuridicheskoy tekhniki i sootnosheniya drug s drugom" [Strategies, Concepts, Doctrines in the Legal System of the Russian Federation: Problems of Status, Legal Technique and Correlation with Each Other]. *Yuridicheskaya tekhnika*, no. 9 (2015): 14-23.
- Nahorichna, O. S., and Konovalov, Yu. O. "Zakonodavche zabezpechennia protsesu derzhavnogo rehuliuвання naukovi diialnosti" [Legislative Support for the Process of State Regulation of Research Activities]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2014. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=724>
- Rada natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. <https://www.rnbo.gov.ua>
- Sytnyk, H. P. "Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: teoriia i praktyka" [Public Administration in the Field of National Security of Ukraine: Theory and Practice]: *avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.* : 25.00.01, 2004.