

Слободяник Юлія
д.е.н., доцент, професор кафедри аудиту
КНЕУ імені Вадима Гетьмана

Роль державного аудиту в управлінні інноваційною складовою економічної безпеки України

В останні десятиліття відбуваються фундаментальні зміни відтворювального процесу, основою якого стали інновації. Нові тенденції в економіці стосуються не лише матеріальних, а й нематеріальних об'єктів. Зміни можливостей обробки інформації і знань призвели до того, що суспільне багатство сьогодні створюється переважно за допомогою інформаційних ресурсів. Підвищується цінність фундаментальних досліджень, які стають джерелом принципово нових, унікальних знань про природу, людину, суспільство.

За даними Організації з економічного співробітництва і розвитку (OECD), на сучасному етапі розвитку суспільства інвестиції у знання зростають значно швидше, ніж інвестиції в основний капітал. Для дослідження процесів, які відбуваються в ході розбудови економіки знань, OECD було запропоновано такі індикатори:

- розвиток високотехнологічного сектора економіки, інноваційна активність;
- розмір інвестицій в сектор знань – витрати на вищу освіту, наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки, а також розробку програмного забезпечення;
- розробка і випуск інформаційного і комунікаційного обладнання, програмних продуктів і послуг;
- зростання чисельності зайнятих у сфері науки і високих технологій;
- обсяги і структура венчурного капіталу;
- участь приватного капіталу у фінансуванні науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт;
- структура витрат на науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи за стадіями наукових досліджень (фундаментальні та прикладні);
- міжнародне співробітництво в галузі науки та інновацій;
- посилення кооперації між підприємницькими структурами, науково-дослідними організаціями і університетами;
- міждержавний обмін результатами винаходів;
- мобільність науковців, фахівців вищої кваліфікації та студентів;
- збільшення обсягів фінансових операцій;

- розповсюдження інформаційно-комунікаційних технологій;
- частка високотехнологічних галузей обробної промисловості і високотехнологічних послуг тощо.

Усвідомлення важливості підтримання інноваційного розвитку нашої держави віддзеркалене у Законі України «Про основи національної безпеки України», зокрема, збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку визначені серед основних пріоритетів національних інтересів. Водночас зниження інноваційної активності та науково-технічного і технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку визнані загрозами національним інтересам і національній безпеці [1].

Перехід до інноваційної моделі розвитку національної економіки є важливою умовою забезпечення її сталого розвитку, оскільки здатен забезпечити якісні соціально-економічні та структурні зміни, вирішення екологічних, економічних і соціальних проблем. Інноваційна діяльність також виступає ефективним інструментом досягнення міжнародної конкурентоспроможності держави.

Економічна безпека держави зазвичай розглядається в контексті досягнення певного рівня розвитку економіки, її здатності до розширеного самовідтворення, спроможності протистояти дестабілізуючим внутрішнім і зовнішнім чинникам, що створюють загрози розвитку країни. Разом з тим загрози економічній безпеці України, які ще 5-10 років тому визначалися як потенційні, наразі перетворилися на реальні, головними з яких є: істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності та науково-технічного і технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; «тінізація» національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

Загальноприйняті показники економічної безпеки (ВВП на душу населення, економічне зростання, середній рівень інфляції, дефіцит бюджету, рівень безробіття, рівень бідності населення та ін.) підтверджують наявність значної загрози національним інтересам України. До неефективної діяльності державних органів, відсутності науково

обґрунтованої концепції розвитку національної економічної системи додалися зовнішні об'єктивні загрози.

Відповідно до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз, піднесенні економіки країни, забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, забезпеченні прозорості в діяльності державних органів, прийнятті управлінських рішень, інформованості населення, зміцнення на цій основі його довіри до владних інститутів.

Україна сьогодні тісно співпрацює з різними міжнародними інституціями, зокрема й у сфері інновацій. Так, у 2016 році відбувся незалежний міжнародний аудит науково-технічної та інноваційної системи України з використанням інструментів політики підтримки програми Європейського Союзу «Горизонт 2020», за результатами якого було сформульовано ключові послання і рекомендації органам державної влади з метою підвищення ефективності роботи наукової та інноваційної системи України [2]. Висновки аудиторів полягають у такому:

1. Науково-технологічна та інноваційна система України потребує реформ, спрямованих на підвищення її ефективності та впливу, що базується, насамперед, на збільшенні фінансування.

2. Потребує розробки міжвідомча Стратегія розвитку науково-технологічної та інноваційної системи.

3. Наука в Україні має забезпечувати переваги і вигоди для суспільства та економіки.

4. Визначення пріоритетних завдань України в науково-технологічному та інноваційному секторах має базуватися на принципах застосування передового досвіду.

5. Нагальною є інституційна трансформація установ, принципів фінансування та процедур функціонування в науково-технологічному та інноваційному секторі.

6. Доцільною є інтернаціоналізація та відкриття широкого доступу до науково-технологічної та інноваційної систем.

7. Всі учасники процесу реформ у науково-технологічній та інноваційній системі – представники уряду, академічної спільноти, виробники інновацій – мають покращувати поінформованість суспільства про перебіг реформ та їх здобутки [3].

Необхідно зауважити, що ще у 2010 році нами проведений аналіз проблемних аспектів цієї сфери, який до цих пір не втратив актуальності. В результаті було сформульовано фактори, що гальмували на той час перехід України до інноваційної моделі розвитку, а саме:

- невизначеність на державному рівні пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки, внаслідок чого відбувалося неефективне використання бюджетних коштів, спрямованих на науково-дослідні роботи;

- законодавча неврегульованість питання базового фінансування фундаментальних досліджень, коли перевага надавалася фінансуванню поточних потреб галузі фундаментальних досліджень, а не впровадженню результатів науково-технічної діяльності у виробництво та господарський обіг;

- руйнування системи взаємодії науки, освіти і виробництва, недостатні обсяги фінансування академічної та галузевої науки, застаріла матеріально-технічна база;

- недосконалість механізму комерціалізації розробок, створених за рахунок бюджетних коштів, внаслідок чого отримані результати науково-дослідних робіт не доводилися до суб'єктів господарювання, не впроваджувалися на загальнодержавному рівні, що обумовлювало втрату економічного ефекту від одержаних нових наукових знань і розробок;

- неготовність вітчизняної промисловості до впровадження сучасних технологій у зв'язку з необхідністю значного переоснащення;

- відсутність фактичної координації та контролю результатів наукових досліджень з боку державних структур, а також реальних замовників наукових розробок;

- низька ефективність державного управління і регулювання економіки, наявність значних адміністративних бар'єрів не дозволяли повною мірою розвивати інституційні складові інноваційної системи;

- фрагментарність національної інноваційної інфраструктури – функціонування лише декількох наукових і технологічних парків і бізнес-інкубаторів [4].

Порівняння цих висновків з рекомендаціями європейських фахівців робить очевидним той факт, що за останні сім років ситуація у сфері інновацій в Україні, на жаль, кращою не стала. Для підтвердження цієї тези проаналізуємо детальніше окремі показники, зокрема і з переліку, запропонованого OECD (табл. 1).

Таблиця 1

Основні показники інноваційної активності в Україні, 2010-2016 рр. [5]

№	Показник	Роки						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Питома вага підприємств, що займалися інноваціями, %	13,8	16,2	17,4	16,8	16,1	17,3	18,9
2	Розподіл інноваційних витрат за джерелами фінансування, всього %, у тому числі:	100	100	100	100	100	100	100
	- за власні кошти, %	59,4	52,9	63,9	72,9	85,0	97,2	94,9
	- за кошти державного бюджету, %	1,1	1,1	2,0	0,3	4,5	0,4	0,8
	- за кошти іноземних інвесторів, %	29,9	0,4	8,7	13,1	1,8	0,4	0,1
	- з інших джерел, %	9,6	45,6	25,4	13,7	8,7	2,0	4,2
3	Питома вага підприємств, що впроваджували інновації, %	11,5	12,8	13,6	13,6	12,1	15,2	16,6
4	Кількість працівників наукових організацій за категоріями персоналу, всього,	182484	175330	164340	155386	136123	122504	97912
	у тому числі:							
	- доктори наук	11974	11677	11172	11155	9983	9571	7091
	- кандидати наук (доктори філософії)	46685	46321	42050	41196	37082	32849	20208
5	Питома вага обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт у ВВП, %	0,90	0,79	0,80	0,80	0,69	0,64	н/д

Слід зауважити, що до 2008 року спостерігалася стійка тенденція до зменшення інноваційної активності підприємств. Відповідно у 2000 році питома вага підприємств, що займалися інноваціями, становила 18,0 %, а в 2008 році – лише 13,0 % [5]. Утім з 2010 року почалося поступове збільшення інноваційно активних підприємств, кількість яких у 2016 році вже складала 18,9 %, що, безумовно, є позитивною тенденцією. Водночас Державна служба статистики України наголошує на тому, що у зв'язку зі змінами в організації та проведенні державного статистичного спостереження щодо інноваційної діяльності промислового підприємства безпосереднє порівняння даних за 2015 р. з аналогічними даними попередніх років не буде коректним. Крім того, треба зважати на те, що офіційні

статистичні дані наводяться без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя, а за 2014–2015 рр. також без частини зони проведення Антитерористичної операції [5], що також ускладнює порівнянність наведених показників. Тому, вважаємо доцільним проводити зіставлення структури джерел фінансування інноваційних витрат у відносних величинах.

Отже, основним джерелом фінансування технологічних інновацій продовжують залишатись власні кошти підприємств. Так, якщо у 2010 році фінансування за рахунок власних коштів становило 59,4 %, то на кінець 2016 року цей показник досяг рівня 94,9 %, а за рахунок бюджету фінансується менше 1 % інноваційних витрат. Очевидною є також тенденція до різкого падіння фінансування витрат у цій сфері за рахунок іноземних інвесторів, що з 29,9 % у 2010 році скоротилися до 0,1 % у 2016 році. Логічним поясненням такого тренду є воєнно-політична ситуація в країні та глибокі кризові явища, спричинені соціально-економічною нестабільністю.

Особливу стурбованість викликає значне скорочення (майже впововину) загальної кількості працівників наукових організацій та рівень фінансування вітчизняної науки. За даними Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, за загальним фондом Державного бюджету України на 2017 р. на відповідні видатки спрямовано 4 760 105,8 тис. гривень, або 0,18 % ВВП [6]. Крім того, як наголошують експерти у сфері освіти і науки, формування кадрового складу науки в Україні відбувається всупереч загальносвітовим тенденціям. Так, якщо у світі за останні роки кількість учених збільшилася на 20 %, то в Україні лише в 2015 році у Національній академії наук України було звільнено 2 730 осіб, з них 95 докторів наук і 511 кандидатів наук. Причинами такої ситуації є неналежний рівень фінансування науки, низька заробітна плата, неможливість виконання досліджень на високому науковому рівні через низький рівень матеріально-технічної бази, відсутність перспектив кар'єрного зростання тощо [3].

У цьому контексті цікавим, з точки зору усвідомлення ситуації в інноваційній сфері, є аналіз змісту звітів Рахункової палати України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, що виділялися Міністерству освіти і науки України на наукові дослідження. Перший з цих звітів було оприлюднено Рахунковою палатою України наприкінці 2009 року [7]. В процесі аудиту досліджувався стан забезпечення Міністерством освіти і науки України організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах і установах для досягнення економічної ефективності використання бюджетних коштів, що виділялися державою на науку. Перевіркою було охоплено 5 бюджетних програм стосовно наукової діяльності з 11, затверджених на 2008 рік. Висновки за

результатами проведеного аудиту лише підтверджують, що значна частина бюджетних коштів (25 %), спрямованих на проведення наукових досліджень і розробок, витрачалася з порушеннями чинного законодавства і неефективно [7]. Фахівці Рахункової палати наголошували, що за роки незалежності в Україні було прийнято близько 500 державних програм інноваційного розвитку, але жодна з них не виконана повністю. Міністерство освіти і науки України замовляло наукові розробки без конкретизації споживачів, моніторингу їх впровадження, без визначення економічної і соціальної ефективності. В системі Національної академії наук України із існуючої загальної кількості об'єктів інтелектуальної власності за ліцензійними договорами використовувалося менше 1 %.

Пізніше, у 2015 році Рахунковою палатою повторно було проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету на наукову діяльність у сфері освіти, в результаті якого державні аудитори констатували, що з 2009 року організація наукової діяльності Міністерства освіти і науки України не змінилася. Основні ж результати аудиту ефективності полягають у такому:

- з 2015 року відсутній затверджений Урядом перелік пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок;
- урядом не затверджено порядок проведення конкурсного відбору науково-дослідних, науково-технічних і дослідно-конструкторських робіт;
- нормативно-правові акти неповною мірою регулюють питання у сфері наукової діяльності, окремі з них потребують нормативного вдосконалення і розроблення;
- не передбачена відповідальність за виконання робіт, не унормовано питання порядку здавання-прийняття завершеної НДР, виконання кожного етапу НДР, здавання-прийняття науково-технічної продукції, порядку передачі завершених НДР для впровадження на підприємствах, в установах та організаціях;
- через неукладання Міністерством освіти і науки договорів з виконавцями наукових робіт і незатвердження технічних завдань до цих робіт не було забезпечено відповідальності за використання майже 600 млн грн, виділених міністерству з державного бюджету на вказані цілі;
- наявні суттєві порушення при формуванні кошторисів, не забезпечено достовірність результативних показників і точність їх розрахунку;
- формальне затвердження результативних показників не дає змоги об'єктивно оцінити ефективність бюджетної програми, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань;

– майже 90 % коштів загального фонду бюджетної програми спрямовується на забезпечення видатків із заробітної плати з нарахуваннями, а оновлення наукової бази за рахунок коштів загального фонду не відбувається;

– внаслідок відсутності сучасної наукової бази не проводяться наукові дослідження, результати яких відповідали б світовому рівню;

– недосконале планування та вади управління коштами у 2014 році призвели до невикористання та повернення до бюджету 3 167,0 тис. грн;

– завершена у 2014 році 81 науково-дослідна робота не має впровадження і не використовується для вирішення завдань соціально-економічного розвитку держави, а отже, є ризики нерезультативного використання коштів державного бюджету в сумі 16,1 млн грн;

– відсутність контролю з боку Міністерства освіти і науки за обліком та переданням створених з використанням бюджетних коштів технологій створює ризики втрати об'єктів права інтелектуальної власності [8].

Підсумовуючи результати проведених державних аудитів, необхідно зазначити, що вони повністю підтверджують оцінки, зроблені зовнішніми незалежними аудиторами, які проводили міжнародний аудит науково-технічної та інноваційної системи України у 2016 році. Крім того, аудиторів Рахункової палати не лише зафіксували порушення, а й надали рекомендації різним інституціям, залежно від їх повноважень, щодо можливих шляхів усунення знайдених відхилень та попередження їх у майбутньому. Таким чином, наразі створені передумови для переходу від традиційної моделі державного управління, що передбачає контроль за дотриманням правил, нормативів, процедур і розміру видатків, до нової, що націлена на досягнення запланованих цілей, аналіз ефективності та результативності [9].

На думку О. О. Молдована, відсутність ефективної системи контролю за витрачанням бюджетних коштів, низька дієвість бюджетних інструментів підтримки економіки створюють низку проблем, що закладають найбільші загрози для соціально-економічного розвитку держави [9, с. 8]. Водночас досвід розвинутих країн доводить, що провідна роль в організації інноваційного розвитку економіки має належати державі. Розширення і активізація інноваційної наукової і освітньої діяльності, підтримка нових ідей, знань і технологій, готовність до створення і впровадження в науково-освітню практику інновацій різного функціонального призначення напряму залежать від практичної реалізації державної інноваційної політики.

У цьому контексті необхідно зауважити, що контроль державних фінансів є інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів, який забезпечує здійснення нормального функціонування фінансово-економічної системи в цілому. Демократизація суспільства, зміни в економіці потребують сучасних підходів до організації державного контролю, орієнтованого на якість, інновації, ефективність кадрового потенціалу тощо. Контроль державних фінансів має забезпечувати глибокий аналіз питань ефективності використання бюджетних коштів і якості фінансового менеджменту для більш широкого використання результатів цього аналізу при формуванні бюджетів і прийнятті управлінських рішень.

Розвиток інституту державного аудиту, що наразі відбувається в Україні прискореними темпами, здатен забезпечувати об'єктивну, незалежну і публічну оцінку результатів соціально-економічного розвитку в державі, чітко визначати цілі подальшого удосконалення управління суспільством. Рахункова палата України, як вищий орган державного аудиту, спроможна виконувати покладені на неї функції, що підтверджується результатами проведених державних аудитів у різних сферах. Базовий закон, що забезпечуватиме подальший розвиток державного аудиту в Україні, ухвалено. Наступним кроком має стати послідовна імплементація стандартів і методик Міжнародної організації вищих органів державного аудиту (INTOSAI), а також вивчення кращої практики ЄС у сфері зовнішнього контролю й аудиту державних фінансів.

Формування сприятливого середовища для розвитку інновацій базується на державній політиці в науковій сфері, кадровій, організаційній та технологічній інфраструктурі інноваційно-інвестиційного процесу. Ефективність науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт виявляється у можливості комерціалізації результатів проекту. Поряд з цим, проведення попередньої експертизи бюджетних програм, спрямованих на фінансування фундаментальних і прикладних досліджень, може стати запорукою ефективної реалізації державної інноваційної політики, що посилює роль державного аудиту в управлінні інноваційною складовою економічної безпеки України.

Таким чином, інститут державного аудиту має стати не лише інструментом посилення національної економічної безпеки, а й передумовою переходу до інноваційного типу економіки, до більш високого рівня загального суспільного розвитку.

Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки : закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
3. Стріха М. Українська наука в європейському «дзеркалі»: необхідна післямова [Електронний ресурс] / Максим Стріха, Лілія Гриневич. – Режим доступу : <https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-v-yevropeyskomu-dzerkali-neobhidna-pislyamova-.html>.
4. Державний аудит інноваційно-інвестиційної діяльності / Ю.Б. Слободяник // Інноваційно-інвестиційна модель розвитку національної економіки : Матеріали II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції : 23 березня 2010 року, Донецьк. – С. 322-326.
5. Держава служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Інформація щодо фінансування освіти і науки в Україні [Електронний ресурс] // Z-Україна. – 2017. / – 26 лют. – Режим доступу : <http://zet.in.ua/statistika-2/byudzheta/informaciya-shhodofinansuvannya-osviti-i-nauki-v-ukra%D1%97ni>.
7. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету України, виділених Міністерству освіти і науки України на наукові дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16722660.
8. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на наукову діяльність у сфері освіти : рішення Рахункової палати України від 01.12.2015 № 10-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747661/R_RP_10-5.pdf.
9. Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2014. – 48 с. – (Сер. «Економіка», вип. 17).