
РЕЦЕНЗІЇ

Програмно-цільове управління потребує відродження

Рецензія на монографію Ю. Ф. Шкворця «Програмно-цільове управління формуванням та реалізацією державних пріоритетів науково-технічного та інноваційного розвитку (методологія, методи та інституційні механізми)». — К. : ПП «Сердюк В. Л.», 2016. — 804 с.

Щойно опублікована монографія Ю. Ф. Шкворця присвячена надзвичайно актуальній темі, оскільки цілеспрямована державна політика щодо переведення економіки України на інноваційну модель розвитку не може відбутися без відродження і практичного застосування програмно-цільових методів управління, які в Україні майже забуті. Внаслідок цього цілеспрямована державна науково-технологічна та інноваційна політика в останнє десятиліття в Україні фактично не проводиться.

Автором здійснено критичний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду застосування програмно-цільового підходу та науково-технологічного прогнозування. Для цього автором опрацьовано величезний обсяг літературних першоджерел з названих та суміжних проблем, що само по собі викликає повагу зважаючи як на масштаби зробленої роботи, так і на її практичну корисність для студентів та аспірантів, а також для працівників апарату управління органів державної влади, рівень інноваційної культури яких, на превеликий жаль, залишається дуже низьким.

Книга написана не стороннім спостерігачем, а безпосереднім учасником теоретичних і практичних розробок проблемних питань, що виникали при вдалих та невдалих спробах запровадження в Україні сучасних методів управління науково-технологічним та інноваційним розвитком, реалізації політики пріоритетів у цій сфері, зокрема прогнозування і відбору пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності, програмно-цільового управління їх реалізацією, а також інституційного та організаційного забезпечення вказаних процесів.

Зокрема, у теоретико-методологічній царині заслуговують на увагу систематизація принципів програмно-цільового управління та теоретичне обґрунтування основних з них, всебічне дослідження впливу програмно-цільового методу на істотні зміни самого характеру управління, посилення взаємозв'язку і взаємозалежності управлінських функцій та

розподілу ресурсів внаслідок централізації на більш високому рівні, ніж при традиційних методах планування і управління, у поєднанні з господарською самостійністю та ініціативою виконавців програмних завдань.

На мою думку, організаторам науки стануть у нагоді представлені в монографії теоретичні засади координації науково-дослідницьких робіт, якими визначено її місце і роль у механізмі управління, сформульовано її сутність, систематизовано і класифіковано види і форми координаційної діяльності, обґрунтовано, що при формуванні і реалізації державних цільових науково-технічних програм та інноваційних програм значення функції координації повинно помітно підвищитися. Автор уточнює і конкретизує зміст дефініцій: «інститут», «інституція», «трансакційні витрати» в їх застосуванні до інноваційної економіки, обґрунтовує введення в науковий обіг категорії «інституційні конфігурації». Автором показано, що розроблення принципово нових, не рутинних технологій сприяє трансформації форми організації від ієрархії до команди з матричною структурою, яка повинна стати основою для управління формуванням і реалізацією національних проектів і цільових програм державного рівня.

Не можна не погодитись і з констатацією автора, що і на державному рівні, і в дослідженнях практики реалізації програм в Україні «... незрівнянно менше уваги приділялось (і приділяється ще й досі) питанням управління реалізацією програм. При цьому часто ігнорується положення, що програма — це об'єкт управління, а не просто план». Проблема управління державними програмами постала в Україні надзвичайно гостро — їх керівники практично не мають ніяких важелів впливу на співвиконавців, не в змозі здійснити маневр ресурсами і т. п., не кажучи вже про те, що вони ніколи не знають, яка частка передбаченого в програмі фінансування надійде до виконавців і коли це відбудеться.

Автор здебільшого делікатно уникає звинувачень на адресу виконавчої влади, органам якої ми завдячуємо ігноруванням багатьох загальноприйнятих у світовій практиці принципів програмно-цільового підходу. Можливо, саме тому він говорить тільки про надто велику кількість державних науково-технічних програм як про основний недолік вітчизняної практики. Можна нагадати, що в тих самих Сполучених Штатах виконуються їх сотні, але тільки в Україні вважається нормальним (і навіть обумовлено відповідним законом), що затверджену урядом програму Мінфін може взагалі не фінансувати або фінансувати лише на кілька відсотків передбаченої при затвердженні суми. Так само «за кадром» залишається той факт, що в Україні волею Мінфіну фактично ліквідовано передбачену законом і в основному відпрацьовану на практиці систему конкурсного формування державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки – з 2004 року після затвердження пріоритетів такі конкурси вже не оголошуються.

Натомість всі без винятку наукові роботи, що отримують фінансування з державного бюджету, вважаються пріоритетними, так само як і спонтанно виниклі програми, що перетворює політику пріоритетів на бюрократичну імітацію корисної діяльності. Напевно, з тих самих «делікатних» міркувань автор лише побіжно торкається досвіду і сумної долі Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку.

Але незважаючи на ці зауваження і на те, що книга не позбавлена деяких інших спірних моментів, проведені автором теоретико-методологічні і аналітичні дослідження, які дозволили йому обґрунтувати низку методичних і практичних рекомендацій, є корисними і заслуговують на увагу. Ряд слушних практичних пропозицій чекають свого втілення, зокрема пропозиції щодо необхідності формування і реалізації Державної програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку під керівництвом спеціального органу управління.

*О. С. Попович, докт. екон. наук,
головний науковий співробітник
ДУ «Інститут досліджень наукового-технічного
потенціалу та історії науки
ім. Г. М. Доброва НАН України»,
заслужений діяч науки і техніки України*