

ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ



Т. К. Куранда,
Н. І. Вавіліна

Постановка проблеми. За умов обмеженості фінансових ресурсів, які держава спроможна спрямувати на економічне зростання, особливої актуальності набувають питання застосування програмно-цільового методу формування бюджету як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Програмно-цільове планування, побудоване за логічною схемою «цілі – шляхи – способи – засоби», передбачає першочергове визначення цілей, що мають бути досягнуті, шляхів їхньої реалізації, які потребують розробки деталізованих способів і засобів. Перевагою даного методу планування на відміну від простого прогнозування майбутнього стану системи є складання конкретної програми досягнення бажаних результатів. Це надає можливість не тільки спостерігати ситуацію, але й впливати на її наслідки [1].

Істотними ознаками програмно-цільового управління слід вважати такі:

- системне розуміння об'єкта;
- комплексний аналіз проблем;
- обґрунтований підхід до вибору цілей і засобів їхнього досягнення;
- спрямованість на конкретні кінцеві результати;
- намагання досягти максимальної ефективності за умови раціонального використання ресурсів;
- створення для реалізації цілей спеціального документа – цільової програми;
- інтеграція зусиль суб'єктів управління й координація їхньої діяльності за допомогою спеціальних організаційних структур [2].

Програмно-цільовий метод є одним із найбільш поширених і ефективних методів державного регулювання економіки, який використовується в більшості розвинутих країн. Світовий досвід свідчить, що застосування програмно-цільового підходу дає змогу урядам багатьох країн ефективно використовувати державні ресурси з метою стимулювання наукових досліджень і виробництва інноваційної продукції. Сьогодні в розвинутих країнах світу показник програмно-цільового фінансування в загальному обсязі

фінансування науки досягає 50 %.

В Україні рівень програмно-цільового фінансування наукових досліджень і розробок за рахунок державного бюджету залишається стабільно дуже низьким, а саме, %: 2005 р. – 6,5; 2006 р. – 6,6; 2007 р. – 6,7; 2008 р. – 7; 2009 р. – 6,7. Така незначна частка програмно-цільового фінансування у структурі бюджетного фінансування вітчизняних досліджень і розробок вказує на те, що в Україні методи програмно-цільового управління наукою не отримали належного розвитку.

Розширення масштабів використання програмно-цільових методів державного регулювання науково-технічної й інноваційної діяльності, ефективність яких підтверджується світовим досвідом, є актуальним для України.

Метою статті є дослідження досвіду і результатів використання методів програмно-цільового планування і управління науково-технічною й інноваційною діяльністю в провідних країнах світу і в Україні, визначення напрямів подальшого розвитку програмно-цільового підходу в управлінні вітчизняним сектором наукових досліджень і розробок.

Аналіз публікацій за темою свідчить про велику кількість досліджень зарубіжних і вітчизняних учених щодо сутності програмно-цільового управління, обґрунтування його доцільності і практичного використання. У наукових працях російських учених Б. А. Райзберга, А. Г. Лобко [3], А. Г. Фолотова, В. Л. Томбовцева, Б. В. Люберенця [4] аналізується методологія програмно-цільового підходу управління і планування, яка включає в себе такі складові:

- розробка системи цілей і завдань щодо кожної проблеми;
- визначення шляхів реалізації завдань, вибір оптимального варіанта;
- формування окремих програм;
- визначення необхідних ресурсів і строків виконання окремих підпрограм і досягнення кінцевої мети.

У роботах вітчизняних учених С. О. Тульчинської, Т. М. Велентейчика досліджуються проблеми вико-

ристання програмно-цільового методу регулювання науково-технічної й інноваційної діяльності [5; 6].

Суть програмно-цільових методів планування й управління полягає в тому, що мета планування узгоджується з наявністю ресурсів за допомогою цільових програм. Ці методи є прикладом застосування системного підходу до вирішення стратегічно важливого завдання й передбачають [3; 4]:

- вивчення всіх компонентів проблеми та їхніх взаємозв'язків;
- визначення цілей, досягнення яких дасть змогу забезпечити вирішення проблеми;
- формування механізмів розподілу ресурсів;
- створення організаційних систем управління реалізацією програми;
- розроблення, реалізацію і контроль ефективності всього комплексу заходів, спрямованих на вирішення проблеми.

Таким чином, основними особливостями програмно-цільового підходу є системність, спрямованість на досягнення конкретної мети, послідовність і організаційна відособленість цільових програм.

Програмно-цільовий підхід в управлінні науково-технологічним й інноваційним розвитком протягом багатьох років використовується в більшості розвинутих країн світу: Канаді, Японії, Південній Кореї, Австрії, Німеччині, Франції, Фінляндії, США та ін. Механізми і форми програмно-цільового управління мають у кожній з цих країн свої особливості, що залежать від соціально-економічних умов та історичного розвитку країни.

Програмно-цільовий підхід, який активно застосовується у США, є головним інструментом державного впливу на науково-технологічний розвиток країни, сприяє здійсненню стратегії технологічних переваг. Особлива роль у практиці програмно-цільового планування й управління належить програмам освоєння досягнень науки і техніки (науково-технічні програми або програми-проекти) [2].

В Японії цільові програми розглядаються тільки як засіб стимулювання нових наукомістких галузей – електроніка, робототехніка, інформаційні системи тощо. Програмування в Японії має індикативний характер, а програми і плани розглядаються як базові орієнтири для формування інноваційних програм підприємств приватного сектору. Метою індикативного програмування в Японії є формування у підприємців уявлень про майбутню науково-технічну й інноваційну структуру економіки, що дає можливість вирішувати такі завдання:

- спрямовувати інвестиції приватного сектору на розвиток стратегічно важливих технологій;
- забезпечувати непряме державне регулювання економіки;
- визначати сфери, які потребують активного дер-

жавного втручання, а також його характер.

У Канаді програмно-цільовий метод також відіграє значну роль у системі державного стимулювання інноваційної діяльності. Основна частина федеральних цільових коштів надається через Національну раду з досліджень. Так, у рамках державної програми розвитку стратегічних технологій підприємствам, що реалізують проекти в галузі інформаційних технологій, нових промислових матеріалів і біотехнологій, відшкодовується до 50% їхніх витрат на НДДКР. Значну роль у розвитку інноваційного підприємництва в Канаді відіграють державні програми, спрямовані на розвиток інфраструктури наукової сфери, стимулювання фундаментальних досліджень, підвищення кваліфікації дослідників, поліпшення інформаційної підтримки інноваційної діяльності.

Характерною особливістю використання програмно-цільового методу управління науково-технологічним і інноваційним розвитком у країнах Європейського Союзу є орієнтація науково-технічних програм на фундаментальні дослідження. При цьому вважається, що фінансування конкретних програм комерційного освоєння інновацій має здійснюватися приватним сектором. Проте великі проекти, спрямовані на комплексне вирішення суспільно значимих проблем, фінансуються за державні кошти.

Узагальнюючи світовий досвід застосування програмно-цільового методу в практиці державного регулювання науково-технологічного й інноваційного розвитку в розвинутих країнах, можна виділити сім основних підходів:

- розроблення програм із 100-відсотковим державним фінансуванням;
- реалізація програм, що припускають використання як державних, так і частково коштів інвесторів;
- створення вигідних економіко-правових умов для розвитку приватного сектору у визначених урядом напрямках;
- стимулювання конкуренції для інтенсивного розвитку пріоритетних галузей;
- сприяння взаємовигідному співробітництву між різними суб'єктами приватного і державного секторів;
- застосування інструментів державної фіскальної політики (пільгове оподаткування, субсидії тощо);
- формування інноваційної інфраструктури (створення інкубаторів, технологічних парків і центрів трансферу технологій).

Як правило, уряди цих країн використовують одразу декілька схем програмно-цільового регулювання інноваційного розвитку. Різними є лише обсяги державних коштів, які виділяються на ту або іншу форму підтримки, а також рівень участі держави у формуванні і реалізації цільових програм.

В Україні основною формою програмно-цільового управління науково-технічною діяльністю залиша-

ються державні цільові наукові і науково-технічні програми (ДЦНТП), спрямовані на реалізацію науково-технічних проектів у пріоритетних для країни галузях наукового знання.

Відповідно до Закону України "Про державні цільові програми" проект державної цільової програми розробляється державним замовником на основі схваленої концепції.

При цьому обов'язково мають враховуватися такі фактори:

- стан, рівень і можливості розвитку науки і техніки у суспільстві на певний період;
- попит на науково-технічну продукцію і її експортний потенціал;
- узгодженість з пріоритетними і реальними можливостями соціально-економічного розвитку;
- комплексність і взаємозв'язок елементів науково-технічної діяльності, ранжування завдань і узгодженість дій на стадії "наука-виробництво";
- економічні, соціальні й екологічні наслідки впровадження результатів науково-технічної діяльності у виробництво [7].

Слід зазначити, що кількість виконуваних в Україні державних цільових науково-технічних програм у 2006 р. становила 92, а в 2009 р. скоротилася до 39. При цьому вітчизняні спеціалісти постійно вказували на необхідність оптимізації кількості державних цільових програм до рівня, який забезпечить ефективну реалізацію пріоритетних напрямів державної політики в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, у тому числі шляхом об'єднання державних цільових програм за тематикою і галузевою спрямованістю.

Аналіз бюджетних видатків на фінансування ДЦНТП за період 2004 – 2009 рр. свідчить, що обсяги фінансування зазначеного напрямку до 2008 р. мали тенденцію до зростання. У 2009 р. значно зменшився обсяг фінансування, а частка від загального обсягу бюджетного фінансування досліджень і розробок (ДіР) досягла найменшого значення (5,1%) (рис. 1).

Фінансування наукових робіт у 2009 р. здійснювалося 16 головними розпорядниками бюджетних коштів: 6 розпорядників отримали 85% загальної суми видатків (рис. 2).

Найбільший обсяг фінансування (від 7 до 30 млн. грн.) припадає на вісім ДЦНТП – 97,2 млн. грн., або 66% загального обсягу фінансування даного напрямку (див. таблицю). Це, насамперед, програма «Українське вугілля», проекти якої спрямовані на вирішення завдань щодо розвитку паливно-енергетичного комплексу країни. У реалізації цих проектів брали участь 14 організацій: 13 галузевих науково-дослідних і проектних інститутів і Рада по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України.

Проекти найбільшої вартості виконувалися за *Програмою розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр.*

Видатки державного бюджету на виконання ДЦНТП за видами робіт розподілилися таким чином, %:

- прикладні дослідження – 12,1;
- науково-технічні розробки – 87,9.

Такий розподіл видатків підтверджує практичну спрямованість проектів ДЦНТП, їхню орієнтацію на створення принципово нових технологій, засобів

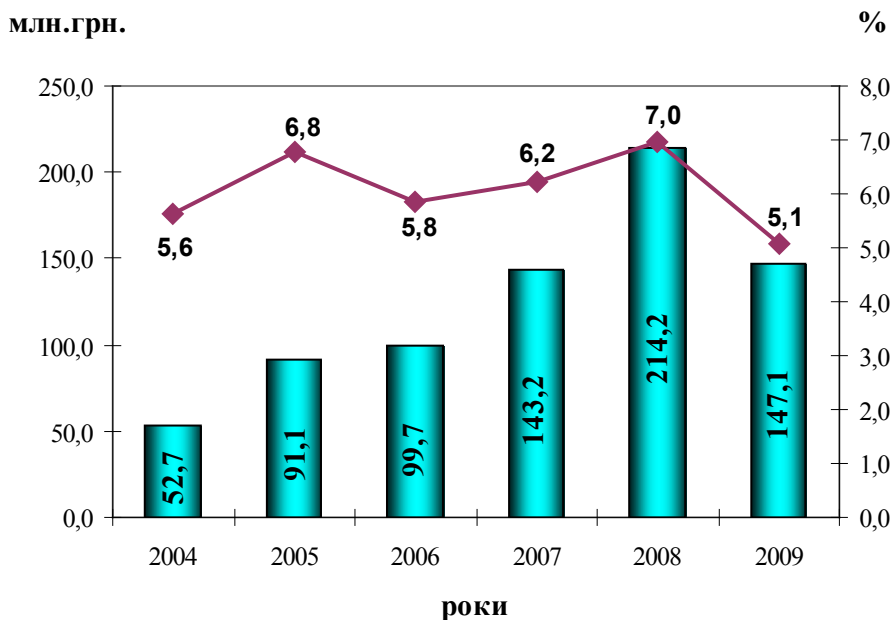


Рис. 1. Бюджетне фінансування ДЦНТП

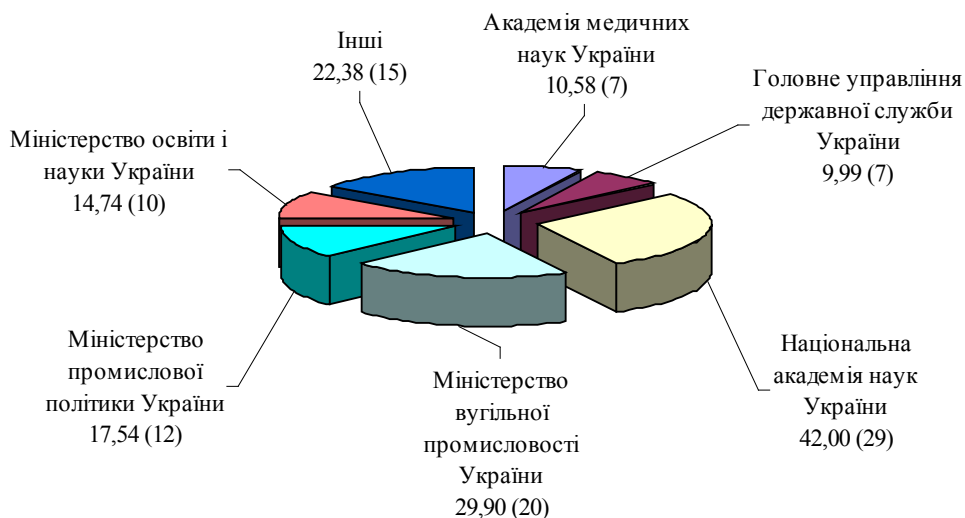


Рис. 2. Розподіл бюджетних видатків на ДЦНТП за головними розпорядниками, млн. грн. (%)

Таблиця

ДЦНТП найбільшої вартості

Головний розпорядник бюджетних коштів	ДЦНТП	Обсяг фінансування, тис. грн.	Частка від загального обсягу фінансування ДЦНТП, %	Кількість проектів	
				Виконуваних	Завершених
Мінвуглепром України	Програма "Українське вугілля"	29900,0	20,32	99	27
НАН України	Державна програма фундаментальних і прикладних досліджень з проблем використання ядерних і радіаційних технологій у сфері розвитку галузей економіки на 2004 – 2010 рр.	15300,0	10,4	57	57
Міністерство промислової політики	Державна програма розвитку машинобудування на 2006 – 2011 рр.	10434,9	7,09	34	19
Головне управління державної служби України	Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр.	9989,75	6,8	8	8
НАН України	Державна цільова науково-технічна програма "Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їхній основі" на 2009 – 2013 рр.	8697,2	5,91	20	20
НАН України	Державна науково-технічна програма "Розроблення і освоєння мікроелектронних технологій, організація серійного випуску приладів і систем на їхній основі"	7998,5	5,44	36	36
МОЗ України НАПН України НАМН України	Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації"	7462,3	5,07	131	18
МОН України	Державна цільова науково-технічна та соціальна програма "Наука в університетах"	7371,6	5,01	7	-
Усього за 8 ДЦНТП		97154,3	66,04	392	185
Усього за 39 ДЦНТП		147120,0	100,0	711	451

виробництва, матеріалів, іншої наукоємної і конкурентоспроможної продукції (рис. 3).

Науково-технічна продукція, яку створено в процесі виконання проектів ДЦНТП, є одним із важливих показників ефективності використання бюджетних коштів. Так, під час виконання досліджень у галу-

зі енергетики за програмою «Українське вугілля» отримані:

- нові технології, зокрема: запобігання раптовим викидам вугілля і газу під час перетинання геологічних порушень; спорудження протяжних горизонтальних гірничих виробок великого перерізу; спорудження

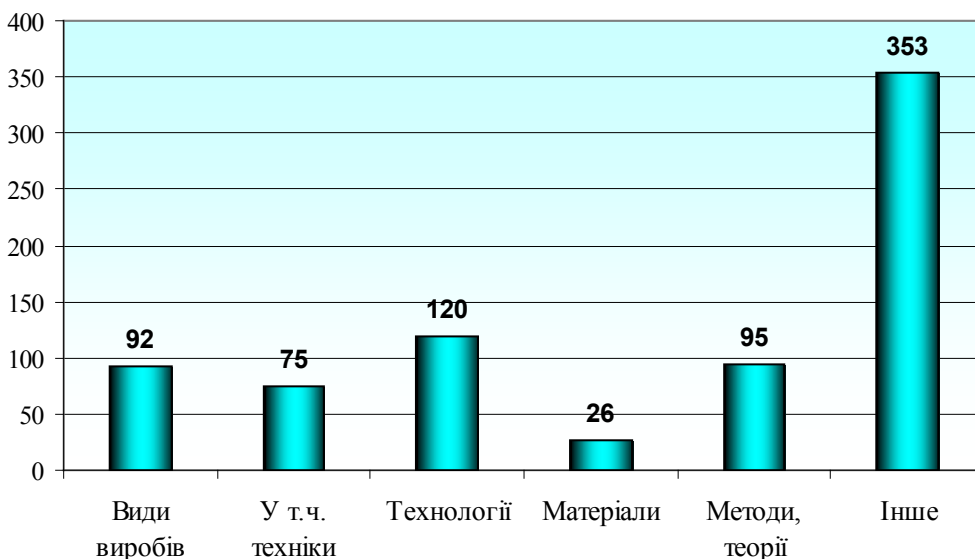


Рис.3. Кількісна оцінка створеної за ДЦНТП науково-технічної продукції в 2009 р.

камер приствольних дворів тощо;

- нові види техніки, а саме: пункт перевантажувальний ПП 800; комплекс радіозв'язку для локомотивної відкатки акумуляторними електровозами «Весна Ш 2»; прилади для вимірювання часу спрацювання апаратів захисту від витоків струму на землю ІВАЗ-1 тощо.

Проте лівову частку створеної науково-технічної продукції становить продукція «іншого» спрямування, тобто така, що не може бути класифікована як техніка, технологія, матеріал, метод, теорія. Це в основному проекти нормативно-методичних, правових і інших документів. Так, у 2008 р. продукція «іншого» спрямування становила 43%, у 2009 р. – 51% від загальної кількості отриманих результатів [8].

Світовий досвід переконує, що перехід до інноваційної економіки можливий лише за умови ефективного використання інтелектуального потенціалу, активного розвитку інтелектуальної власності, широкомасштабного впровадження в господарський обіг результатів творчої праці. Своєчасне впровадження результатів робіт за ДЦНТП, які спрямовані на реалізацію проектів з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, має вирішальне значення для інноваційного розвитку економіки.

Однією з причин незадовільного стану впрова-

дження наукових результатів реалізації ДЦНТП є недостатнє фінансування. Ефективне впровадження науково-технічної продукції можливе за умови виокремлення додаткових коштів для здійснення впроваджуваної стадії отриманих результатів.

Висновки

Як підтверджує світовий досвід, використання програмно-цільового методу управління наукою дає можливість одночасно підвищувати результативність наукових досліджень і розробок і ефективність використання бюджетних коштів, що є особливо актуальним в умовах обмеженості фінансових ресурсів.

Державні цільові науково-технічні програми в Україні спрямовані на реалізацію пріоритетних напрямів науки і техніки, тому підвищення рівня впровадження результатів виконання ДЦНТП має першочергове значення для інноваційного розвитку економіки.

З метою прискорення впровадження перспективних розробок в економіку України доцільно передбачати видатки державного бюджету на доведення розробок високого ступеня технологічної готовності до впровадження на вітчизняних підприємствах або більш активно залучати кошти замовників – майбутніх споживачів науково-технічної продукції.

Забезпечення ефективності вітчизняних держав-

них цільових науково-технічних програм потребує вдосконалення організації їхнього фінансування; застосування заходів щодо поліпшення якості їхнього формування; створення гнучкої системи управління ДЦНТП протягом усього періоду реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Боровиков П.* Энергетика и государственный бюджет: от затратного бюджетирования к программно-целевому // www.intalev.ua/index.php?id.
2. *Стефанин А. Л.* Мировой опыт применения программно-целевого подхода в научно-технической сфере // *Новости науки и технологий.* – 2008. – № 3.
3. *Райзберг Б. А., Лобко А. Г.* Программно-целевое планирование и управление. – М.: Инфра-М, 2002.
4. Программно-целевой метод в планировании / А. Г. Фолотов,

- В. Л. Томбовцев, Б. В. Люберенц и др. – М.: Наука, 1982. – 150с.
5. *Тульчинська С. О.* Программно-цільовий метод державного регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності // http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/Ekon/2009_6/16.pdf
6. *Велентейчик Т. М.* Досвід використання програмно-цільових методів у науково-технічній сфері // *Сучасна наука та технології: від фундаментальних досліджень до комерціалізації результатів НДДКР: матеріали міжнародної наук.-практ. конф.* – К.: Фенікс, 2010. – С. 275–277.
7. *Швайка Л. А.* Державне регулювання економіки: підруч. – К.: Знання, 2008. – 219 с.
8. Проведення моніторингу результативності сектору наукових досліджень і розробок: Звіт про науково-дослідну роботу (заключний) / Український інститут науково-технічної і економічної інформації Міністерства освіти і науки України (№ ОК 0209U010732). – К., 2009. – 159 с.

УДК 339.924 : 332.14

ФОРМУВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ



І. Г. Бабець, канд. екон. наук

Постановка проблеми. Зниження темпів економічного зростання внаслідок фінансово-економічної кризи в поєднанні з інституційною неспроможністю місцевих органів влади вирішувати проблеми міжнародного (транскордонного) співробітництва зумовлюють актуальність запровадження нових, більш ефективних форм зовнішньоекономічної співпраці на регіональному рівні. Зважаючи на посилення ролі регіонів як суб'єкта міжнародних відносин унаслідок розширення кордонів ЄС і нові умови залучення західних областей України до участі в Європейській Програмі сусідства і партнерства (2007–2013 рр.), перспективним напрямом реалізації євроінтеграційної стратегії нашої країни вважаємо міжрегіональне співробітництво. Така форма міжнародної міжрегіональної співпраці відрізняється від існуючих тим, що базується на посиленні галузевої спрямованості транскордонних і транснаціональних проектів і залученні до їхньої реалізації не лише прикордонних областей України, а й тих, що не мають спільного кордону з країнами ЄС.

Успішна реалізація моделі міжрегіонального

співробітництва можлива лише за умов ефективного використання інноваційного потенціалу, що є основою міжнародної конкурентоспроможності регіону. З позицій економічної безпеки рівень розвитку науково-технічної сфери й інноваційна активність суб'єктів господарювання визначають стан не лише науково-технологічної, але й зовнішньоекономічної безпеки регіону і держави. Тому посилення науково-технологічної складової міжнародного співробітництва, зокрема на регіональному рівні, є важливим чинником побудови економіки «знань» і забезпечення структурної інтеграції нашої країни до ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У працях вітчизняних учених досліджуються проблеми зміцнення економічної безпеки держави, зокрема її зовнішньоекономічної складової. Так, В. Мунтіян аналізує тенденції розвитку вітчизняної зовнішньої торгівлі і визначає «розвиток торговельно-економічних відносин України з країнами СНД одним із пріоритетів зовнішньоекономічної політики, який доповнює процес досягнення стратегічних зовнішньополітичних цілей щодо європейської інтеграції нашої країни» [1, с.265]. До параметричних характеристик економічної безпеки в реалізації експортної стратегії України поряд з індикаторами зовнішньоторговельної безпеки економісти включають такий індикатор технологічної безпеки, як частка середньо- і високотехнологічних товарів у сукупному експорті [2, с.8–9].

Методики оцінки рівня економічної безпеки регіо-