

Запатріна І.В., д-р екон. наук
провідний науковий співробітник Інституту економіки
та прогнозування НАН України

ЕФЕКТИВНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ НА ЗАМОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ

Розглядаються питання ефективності організації наукових досліджень на замовлення державних установ. Здійснено оцінку існуючих підходів до організації державних закупівель у цій сфері, проведено аналіз відповідності цього процесу основним принципам ПЦМ та розроблено рекомендації щодо підвищення ефективності використання вітчизняного наукового потенціалу з огляду на задоволення суспільних інтересів у довгостроковій перспективі.

Ключові слова: науково-дослідні роботи, програмно-цільовий метод, державні закупівлі, ефективність використання державних коштів, планування наукових досліджень, кваліфікаційні характеристики.

Проведення економічних реформ в Україні неможливе без підвищення ефективності державного управління та оптимізації державних витрат. Одним із важливих механізмів, що має це забезпечити, є програмно-цільовий метод бюджетування (ПЦМ), запроваджений у бюджетний процес у 2002 р. Незважаючи на тривалий час, що минув з моменту його широкого впровадження, й до сьогодні у певних сферах діяльності цей метод застосовується суто формально та вимагає подальшого розвитку. Однією з таких сфер є наукові дослідження, що здійснюються на замовлення органів державної влади.

Аналіз застосування та шляхи розвитку ПЦМ розглядаються у роботах В.Гейця, І.Чугунова, Л.Лисяк, Т.Боголіб, В.Тропіної, Ю.Пасічника та інших. Водночас питання організації науково-дослідних робіт у контексті застосування ПЦМ висвітлені в них не повною мірою. Як наслідок, при бюджетному фінансуванні НДР в Україні виникає багато проблем, що призводять до зниження ефективності витрачання коштів на ці цілі. Отже, маємо ситуацію як у приказці, коли не той п'є, хто варить.

З огляду на зазначене метою статті є розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності наукових досліджень на замовлення державних установ у рамках розвитку програмно-цільового методу бюджетування.

Підвищення ефективності використання бюджетних коштів є важливим завданням для будь-якої держави. У багатьох країнах та, зокрема, у Російській Федерації воно є одним з пріоритетів бюджетної політики. Зокрема, у Бюджетному посланні Президента Російської Федерації про бюджетну політику у 2013–2015 рр. зазначено про те, що "На часі вже відходити від такого вимірювання виконання бюджету фіксацією витрат коштів на ті чи інші цілі, що вже стало звичним. Критерієм має стати досягнення цілей соціально-економічної політики, на фінансове забезпечення якої спрямовуються бюджетні кошти" [1] (переклад авт.). Актуальним це завдання



є й для України, що підтверджується стійкою тенденцією до підвищення рівня неефективного використання коштів державного бюджету (рис. 1). І хоч у нас відсутня інформація про те, який вклад в існуючий стан справ здійснюють наукові дослідження, з суто теоретичних міркувань можна зробити висновок, що рівень неефективного використання коштів у цій сфері не нижчий, ніж середній за державними закупівлями в цілому, а питання підвищення ефективності бюджетного фінансування цієї сфери потребують уваги держави та науковців.



Рис. 1. Динаміка виявлених обсягів неефективного використання бюджетних коштів

Джерело: за даними Рахункової палати та Державної фінансової інспекції України за відповідні роки.

Мета проведення НДР на замовлення органів державної влади. Будь-хто, кому довелося попрацювати на державній службі, розуміє, що здійснювати серйозні аналітичні дослідження та готувати стратегічні документи виключно силами працівників міністерств та відомств – утопія. Державні службовці більшу частину свого робочого часу присвячують виконанню поточних завдань, участі в нарадах, підготовці відповідей на звернення громадян тощо, ані часу, ані бажання здійснювати ґрунтовні дослідження у них не залишається. Крім того, чиновники середньої ланки, як правило, не мають стимулів проводити такі дослідження, не зацікавлені щось кардинально змінювати у своєму оточенні та своїй діяльності. Це й зрозуміло. Будь-які структурні зміни призводять до відповідних змін їхніх умов праці, вимагають пристосування до нових умов, навчання тощо. Крім того, позиція чиновників середньої ланки з тих чи інших питань зазвичай формується з огляду на думку вищого керівництва; на жаль, далеко не всі державні службовці можуть публічно висловлювати самостійні та незалежні думки. Невипадково реформи завжди гальмуються "бюрократами середньої ланки". Отже, без науковців, що мають незалежну позицію та широкий кругозір, у цих питаннях не обійтись. Саме це й обумовлює важливість проведення державних закупівель на виконання наукових досліджень.

Завдання науки та її роль у цьому питанні. Відповідальна та спрямована на задоволення суспільних інтересів публічна влада розуміє необхідність залучення науковців для вирішення завдань, що мають стратегічний характер. Їй потрібна професійна незалежна наукова обґрунтована оцінка своєї діяльності, постійний аналіз міжнародного досвіду та можливостей щодо його застосування в існуючих у країні умовах, обґрунтовані та неупереджені пропозиції щодо удосконалення ситуації, що склалася у певній сфері, тощо. Метою проведення наукових досліджень має бути певний результат і саме досягнення цього результату має свідчити про ефективність залучення науковців до виконання НДР та, відповідно, про ефективність використання бюджетних коштів.



Програмно-цільовий метод та наукові дослідження. Як уже зазначалося, розвиток ПЦМ є однією з складових реформування системи державного управління, спрямованого на підвищення її ефективності та результативності. Використання цього методу має певні особливості порівняно з іншими підходами до формування та виконання бюджету, а саме:

- бюджетні кошти розподіляються не за видами витрат, а за логічно-цілісними програмами, виконання яких забезпечує досягнення певних, *конкретно визначених цілей*;
- програми формуються з огляду на визначені урядом стратегічні пріоритети суспільного розвитку;
- програми мають враховувати не лише плановані результати, а й *віддалені наслідки прийнятих рішень*.

Застосування ПЦМ дає змогу порівнювати альтернативні варіанти досягнення поставлених цілей і, таким чином, оптимізувати бюджетні витрати. Загальновизнано, що у випадку ПЦМ посилюється контроль за використанням бюджетних коштів, який здійснюється шляхом *розробки вимірюваних цільових показників реалізації програм*. Акцент зміщується з контролю за цільовим використанням бюджетних коштів (за статтями витрат) до контролю за ефективністю здійснюваних бюджетних витрат.

Застосування ПЦМ посилює дисциплінованість, відповідальність та інституційну спроможність головних розпорядників бюджетних коштів шляхом підвищення їхньої ролі у формуванні та реалізації програм.

Зауважимо, що програмно-цільовий метод в обов'язковому порядку передбачає проведення моніторингу реалізації бюджетних програм, оцінку їхньої ефективності та результативності. Зважаючи на зазначене, одним із ключових елементів ПЦМ є розроблення адекватної системи цільових (результативних) показників, що можуть бути кількісно вимірні.

Якщо зважати на ці принципи, планування та оцінка ефективності НДР має здійснюватися виключно з огляду на досягнення певних результативних показників, які мають бути чітко окреслені у технічному завданні на виконання НДР. Саме рівнем досягнення цих показників і має визначатися ефективність виконання НДР.

Подібні підходи використовуються й міжнародними організаціями. Відповідно до Посібника з відбору та наймання консультантів Світового банку [2], у технічному завданні мають бути чітко визначені мета, цілі та обсяг завдання, а також надаватися довідкова інформація з питань дослідження. Технічне завдання обов'язково має передбачати перелік заключних документів, які мають бути розроблені за результатами дослідження, та наслідки впровадження їх у життя. Водночас технічне завдання не повинно бути надто деталізованим і негнучким. Навпаки, воно має залишати простір для учасників конкурсу щодо вибору виконавцем найбільш прийнятної методики виконання поставлених завдань і використання основного та додаткового персоналу.

Що ж відбувається у більшості випадків при укладенні договорів на виконання НДР та оцінці їхнього виконання контролюючими органами в Україні?

Технічні завдання на виконання НДР переважно не містять чітко визначених індикаторів успішності виконання відповідних договорів. Вимоги щодо способу використання результатів НДР викладаються суто формально. Нормативно не врегульовані будь-які обов'язки замовника робіт щодо впровадження наданих рекомендацій і пропозицій у життя. При цьому у багатьох випадках замовник включає до договору вимоги до використання виконавцем тієї чи іншої методології, що далеко не завжди є доцільним. Технічне завдання не дає можливості чітко визначити результативні показники, які мають бути досягнуті внаслідок виконання НДР, та встановити відповідність їх стратегічним документам держави. Тому при оцінці ефективності здійснення НДР зазначені показники оцінюються в останню чергу. Головним



вважається визначити відповідність накладних та інших витрат, які плануються виконавцем НДР, Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення з планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт" за № 830 [3]. При цьому ніхто не бере до уваги, що зазначену постанову схвалено у 1996 р., тобто за п'ять років до схвалення Бюджетного кодексу України [4], яким було запроваджено програмно-цільовий метод. Понад те, прикінцевими положеннями цього Кодексу Кабінету Міністрів України було доручено:

- протягом *шести місяців* привести свої нормативно-правові акти у відповідність із Кодексом та забезпечити таке ж приведення центральними органами виконавчої влади прийнятих ними нормативно-правових актів;
- *протягом року* забезпечити прийняття центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів відповідно до Кодексу, в тому числі необхідних інструкцій, правил.

Минуло майже 12 років. За цей час було схвалено декілька нових редакцій Бюджетного кодексу України, а постанова № 830, яку так і не привели у відповідність до принципів програмно-цільового методу, порушуючи вимоги Бюджетного кодексу України, і досі є основоположним документом, за яким оцінюється організація науково-дослідних робіт та робляться висновки щодо ефективного, цільового та законного використання бюджетних коштів всіма органами виконавчої влади. Необхідність застосування цієї постанови безпідставно включається до всіх договорів на виконання НДР, навіть незважаючи на те, що п. 3 цієї постанови визначено, що вона не поширюється на госпрозрахункові підприємства та організації.

Зауважимо, що зазначена постанова визначає виключний перелік витрат, які може здійснювати виконавець НДР. Нею передбачені обмеження на накладні витрати, розмір заробітної плати тощо. Відповідно до цієї постанови однією з вимог ефективного витрачання бюджетних коштів вважається відповідність фактичних витрат плановим за всіма статтями, передбаченими на момент підписання договору на виконання НДР (*характерна риса постатейного формування та виконання бюджету*). При цьому всі – і виконавці, і представники замовника – розуміють, що неможливо на 4–5 або більше місяців наперед передбачити певні фактичні витрати, наприклад, вартість комунальних послуг упродовж виконання НДР, необхідну кількість паперу та інших витратних матеріалів тощо. Незважаючи на те, що ця постанова не відповідає Бюджетному кодексу України, саме базуючись на ній, представники профільних підрозділів органів виконавчої влади вимагають вилучення зі складу витрат виконавців певних позицій (зокрема, обмежуючи витрати на олівці, папір, телефони, обслуговування оргтехніки тощо), встановлюють обмеження на кількість виконавців роботи та розмір їхньої заробітної плати тощо. При цьому у постанові немає жодної згадки про необхідність при плануванні НДР розробляти вимірювані цільові показники, що свідчать про досягнення певних результатів.

Планування науково-дослідних робіт та вибір виконавців. Важливими факторами, які впливають на якість наукових досліджень та ефективність використання бюджетних коштів, передбачених на ці цілі, є тривалі строки планування НДР та оголошення тендерних закупівель.

Більшість конкурсів на проведення наукових досліджень готується по 6–9 місяців (табл. 1). Відповідно безпосередньо на здійснення дослідження залишається від двох до п'яти місяців. При цьому на першому етапі (планування НДР та проведення тендеру) необхідно лише визначитися з завданням для проведення дослідження та критеріями відбору інституції-виконавця, на другому – провести ґрунтовне дослідження, вивчити міжнародний досвід тощо. Тим самим замовники НДР свідомо знижують якість наукових розробок. Будь-яких часових рамок, упродовж яких органи державної влади мають затвердити плани державних закупівель на науково-дослідні роботи, в Україні не встановлено.

Таблиця 1

Наявність планів закупівель НДР в окремих органах державної влади станом на 01.07.2013 р.

Орган державної влади	Дата розміщення Плану державних закупівель на виконання НДР
Міністерство економічного розвитку та торгівлі	Інформація відсутня
Міністерство фінансів	Інформація відсутня
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	Інформація відсутня
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	Інформація відсутня
Міністерство інфраструктури	16.03.2009

Джерело: інформація з офіційних сайтів зазначених установ станом на 01.07.2013 р.

На жаль, не допомагає у цьому випадку й укладення так званих перехідних робіт на 2–3 роки, оскільки підписання додаткових угод щодо продовження НДР на початку нового року теж займає до 5–6 місяців. Останніми роками звичайною практикою стало й розірвання перехідних договорів на виконання НДР при зміні керівників відповідного органу виконавчої влади, яке відбувається за суто формальними причинами.

Як наслідок, маємо неритмічне фінансування наукових досліджень, перевантаженість фахівців, які мають їх здійснювати у стислі строки наприкінці року, та, відповідно, зниження якості отриманих результатів, що не може не відбитися на ефективності витрачання бюджетних коштів.

Між тим, у інших країнах світу, наприклад у Російській Федерації, ці питання врегульовані законом [5]. План державних закупівель формується тут на 3 роки, а план на поточний рік має затверджуватися не пізніше 10 робочих днів після доведення до замовників обсягу прав у грошовому вимірі на прийняття та виконання зобов'язань. Затверджені плани та плани-графіки протягом трьох робочих днів мають бути розміщені в єдиній інформаційній системі. Внести у законодавство подібні положення не завадило б і Україні.

Недосконаліми є й підходи до вибору виконавців НДР (критерії визначення переможців).

Майже всі тендери на здійснення НДР відбуваються в Україні за процедурою відкритих торгів (якщо не брати до уваги закупівлю в одного учасника та запит цінкових пропозицій, які до наукових досліджень практично не застосовуються) (рис. 2, табл. 2).

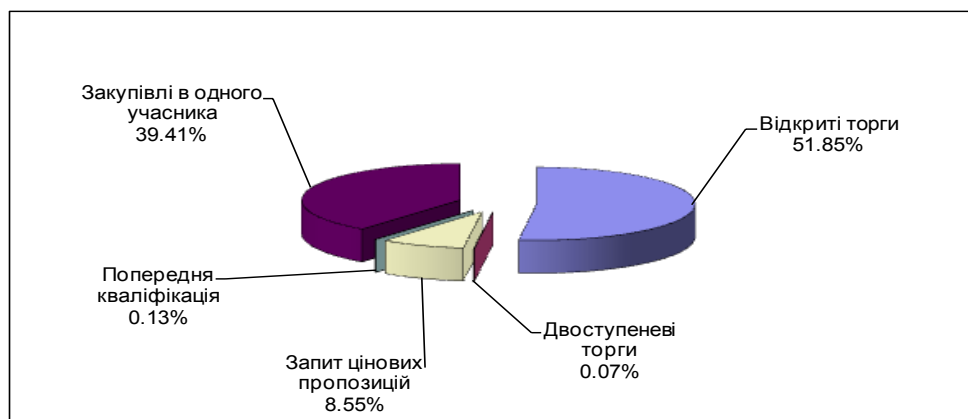


Рис. 2. Структура оголошень про заплановані процедури закупівлі у 2012 р. , %

Джерело: Звіт щодо функціонування системи державних закупівель у 2012 році Міністерства економічного розвитку України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=193989&cat_id=129962>.



Таблиця 2

**Вартісна характеристика оголошень про результати процедур закупівлі,
оприлюднених на веб-порталі протягом 2012 р.**

Процедура закупівлі	Кількість лотів, за якими укладено договори	Загальна вартість укладених договорів на закупівлю товарів робіт і послуг за державні кошти				
		тис. грн	тис. руб.	тис. дол. США	тис. фунтів	тис. євро
Відкриті торги	84 091	201 061 253,1	1 966 402,7	2 066 777,7		196 245,1
Двоступеневі торги	59	250 102,5				3 045
Запит цінкових пропозицій	8 746	1 127 309,4				
Попередня кваліфікація	270	3 493 976,7				
Закупівлі в одного учасника	51 053	249 889 408,3	1 970 109,8	4 473 294,2	14,2	40 355,8
Усього	144 219	455 822 050	3 936 512,5	6 540 071,9	14,2	239 645,9

Джерело: Звіт щодо функціонування системи державних закупівель у 2012 році Мінекономрозвитку України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=193989&cat_id=129962>.

Чи можна вважати такий підхід оптимальним по відношенню до виконавців наукових робіт і чи можна у цьому випадку забезпечити ефективне використання державних коштів? На нашу думку, ні.

Наведемо простий приклад. Вартість виконання складного дослідження, що вимагає залучення висококваліфікованих фахівців, які мають певні напрацювання, оцінена на рівні 400 тис. грн. Пропозиції на виконання цієї роботи подають дві інституції. Одна з них, яка має таких фахівців і тривалий час працює над відповідною тематикою, пропонує ціну 400 тис. грн. Інша, де працюють лише випускники вищих навчальних закладів без досвіду роботи, – 190 тис. грн. Перемагає остання. Чи можна вважати таке рішення ефективним з огляду на досягнення результативних показників (досягнення певних параметрів)? На нашу думку, ні. Грошей із бюджету, щоправда, буде витрачено значно менше, але результату може не бути. А якщо у тендері візьме участь лише одна організація, то конкурс взагалі буде визнано таким, що не відбувся, і, відповідно, запланована робота взагалі не буде виконана.

На нашу думку, удосконалюючи нормативно-правове регулювання у цій сфері, слід орієнтуватися на правила закупівлі консультаційних робіт, що застосовуються міжнародними фінансовими організаціями, наприклад, Світовим банком [2]. У більшості випадків відбір консультанта там здійснюється серед компаній, які включені до стислого списку, що формується із суб'єктів, які виявили зацікавленість у виконанні відповідного дослідження. Відбір компаній для включення до цього списку відбувається відповідно до чітко визначених критеріїв до виконавців дослідження. Зазначений список має містити консультантів однієї категорії, аналогічних можливостей та досвіду виконання завдань у сфері дослідження.

Подальший відбір консультантів здійснюється на підставі оцінки їхніх технічних та фінансових пропозицій у два етапи. Спершу оцінюється якість запропонованої методології виконання завдання та складу фахівців, яких рекомендують для виконання дослідження. І вже на другому етапі оцінюються фінансові пропозиції учасників конкурсу. При цьому при обчисленні балів за якість найбільшу вагу мають такі показники, як методологія (від 20 до 50 балів із 100) і характеристика потенціалу фахівців компанії (від 30 до 60 балів із 100). Фінансові пропозиції оцінюються лише для тих пропозицій, які набрали мінімальну кількість балів за показником якості пропозиції. Фінансові пропозиції зазвичай відкриваються публічно в присутності учасників конкурсу, яких допущено до оцінки. Зауважимо, що при остаточному ви-



борі виконавця роботи вага вартості, як правило, становить 20 балів із 100. Тобто основна увага при організації виконання консультаційних робіт приділяється саме якості роботи, а не обсягу коштів, які мають бути витрачені на її виконання (безумовно, в рамках передбаченого на цю роботу обсягу коштів).

Понад те, у посібнику з наймання та відбору консультантів позичальниками Світового банку існує така процедура закупівель, як відбір за якістю, що передбачає подання учасником торгів лише технічних пропозицій. Ця процедура застосовується для складних або вузькоспеціалізованих завдань, для яких важко розробити технічне завдання з чітким визначенням ресурсів для його виконання; у випадку, якщо завдання новаторського характеру передбачає залучення експертів високої кваліфікації у певній сфері; а також для випадків, коли завдання може бути виконане різними способами, ефективність застосування яких важко співставити один з одним [2]. При цьому умовами закупівель консультаційних робіт Світовим банком передбачена й можливість здійснювати позаконкурсний відбір виконавців, зокрема, у ситуації, коли лише одна компанія володіє необхідною кваліфікацією або досвідом, що мають "виключну цінність для конкретного завдання".

Цікавим у цій сфері є й досвід Російської Федерації. Відповідно до останніх змін до законодавства про державні закупівлі вартість цінового критерію при закупівлі послуг, зокрема науково-дослідного характеру, обмежена 20%. І у разі демпінгу учасників конкурсу, а саме – зниження ціни пропозиції більш ніж на 25% порівняно із запланованою, – до учасника, що подав таку пропозицію, застосовуються певні антидемпінгові санкції, наприклад, підвищення у півтора рази ставки забезпечення виконання контракту.

Порівняння різних підходів до встановлення ваги цінового критерію при закупівлі науково-дослідних (консультаційних) робіт наведено у табл. 3.

Таблиця 3

Порівняння підходів до впливу цінового критерію на вибір переможця закупівлі науково-дослідних (консультаційних) робіт

Показник	Україна	Російська Федерація	Світовий банк
Мінімальна вага цінового критерію, %	50	20	20–30
Попередній відбір відповідно до кваліфікаційних вимог (складання "короткого списку")	Майже не застосовується	Застосовується в окремих випадках	Застосовується майже завжди
Оцінка методології проведення дослідження як одного з критеріїв вибору переможця	Не застосовується	Відповідна можливість передбачена законодавством	Застосовується у більшості випадків
Наявність антидемпінгових заходів	Не передбачене	Передбачене законодавством	Не застосовується з огляду на використання у більшості випадків двоступеневих торгів

Джерело: складено автором на підставі аналізу нормативно-правового регулювання здійснення закупівель відповідними країнами/організаціями.

Оплата праці виконавців наукових досліджень на замовлення органів державної влади. Окремого розгляду вимагає питання визначення оплати праці науковців, що залучаються до виконання НДР. Відповідно до вимог замовника вона обмежується певним рівнем (наприклад, не більшим, ніж заробітна плата державних службовців певної категорії).

Чи є у цьому сенс і чи впливає це на результати наукових досліджень? На нашу думку, якщо і впливає, то лише негативно. Обмеження заробітної плати фахівців, що залучаються до виконання НДР, швидше знижує якість отриманих результатів. Високопрофесійні фахівці навряд чи погодяться працювати за заробітну плату, яка пропонується їм державними органами.



Наведемо лише один приклад. Менеджери середнього рівня (підкреслюю, менеджери, а не дослідники), що працюють в Україні у представництвах міжнародних організацій та у проектах технічної допомоги, отримують щонайменше 15–20 тис. грн на місяць після сплати податків. При цьому кандидатам та докторам наук, які виконують складні дослідження, що вимагають не лише високої професійної підготовки, а й, у багатьох випадках, використання аналітичних напрацювань, що є результатом наукових досліджень, здійснюваних ними протягом тривалого часу, пропонується платити не більше 7–8 тис. грн на місяць.

Подібні підходи не можуть не призвести до зниження якості наукових досліджень і, відповідно, зниження ефективності витрачання бюджетних коштів. Адже, зважаючи на ці вимоги, виконавець НДР – щоб не мати зайвих проблем, – швидше залучить до її виконання 15–20 не дуже досвідчених фахівців, ніж 5–6 висококваліфікованих, які забезпечать досягнення певного результату.

Хто виграє у цій ситуації? Точно не держава.

Зауважимо, що правових підстав для обмеження заробітної плати виконавців НДР не існує. Ст. 94 Кодексу законів про працю України чітко визначає, що *"розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства, установи, організації і максимальним розміром не обмежується"* [6]. Крім того, відповідно до законодавства *"оплата праці за контрактом визначається за угодою сторін на підставі чинного законодавства, умов колективного договору і пов'язана з виконанням умов контракту"* [7, ст. 20]. Тобто, обмежуючи розмір заробітної плати, державні службовці перевищують повноваження, надані їм законом. Тим більше, що постанова № 830, на яку посилаються представники органів виконавчої влади, вимагаючи зменшення заробітної плати та інших накладних витрат (олівців, ручок тощо), давно б мала бути переглянута та приведена у відповідність до принципів програмно-цільового методу формування бюджету.

Зауважимо також, що подібний підхід до визначення оплати праці науковців в Україні при виконанні ними досліджень на замовлення державних органів свідчить про зневажливе ставлення до інтелектуального продукту та не стимулює підвищення продуктивності праці. За цією позицією розвинені економіки відрізняються від тих, що розвиваються. Там інтелектуальний продукт цінується дуже високо.

Визначення вартості НДР. Зазначене питання є достатньо складним не лише для України, а й загалом у світі. Єдиних методологічних підходів у цій сфері в нашій країні не існує. У західних країнах при плануванні консультаційних робіт міжнародними фінансовими установами для визначення їхньої вартості беруть до уваги прогностичний час, що має бути витрачений на реалізацію подібних досліджень, та середню вартість роботи провідних фахівців за кваліфікаційними рівнями. У нас, якщо зважати на прийнятний рівень оплати роботи науковців, визначена таким чином вартість НДР буде ринково непривабливою і не дасть змоги залучити до її виконання професійних дослідників.

У певних випадках вартість наукової роботи співвідноситься з кількістю сторінок звіту за НДР. Але в епоху Інтернету це є нонсенс. У багатьох випадках підготувати багатосторінкову "працю" без належної систематизації та отримання нових інноваційних рішень набагато простіше, ніж забезпечити досягнення результатів, заради яких таку роботу було ініційовано.

Як розв'язати цю проблему? Щоб отримати відповідь на це запитання стосовно України необхідно провести окреме наукове дослідження. У будь-якому випадку необхідно запровадити обов'язковість підготовки обґрунтування вартості НДР, що закуповується за державні кошти. Водночас навіть за наявності методології обчислення вартості НДР існують великі ризики того, що реальні витрати часу на її розроблення будуть вищі, ніж передбачено при її ініціації. З огляду на це у практиці міжнародних організацій застосовуються такі типи контрактів, як "контракти із твер-



дою ціною", оплата за якими здійснюється відповідно до отриманих результатів. У цьому випадку замовника взагалі не цікавить перерозподіл витрат виконавця між окремими передбаченими контрактом статтями витрат.

Висновки

Модель залучення наукових установ до проведення досліджень на замовлення органів державної влади в Україні не відповідає сутності програмно-цільового методу бюджетування та потребує суттєвого удосконалення. Головною характеристикою цього методу є спрямованість на результат та, відповідно, оцінка ефективності використання державних коштів з огляду на досягнуті результативні показники. Між тим, ефективність діяльності наукових установ та аналітичних центрів, що беруть участь у проведенні наукових досліджень на замовлення держави, доволі часто оцінюється не за результатами НДР, а на підставі певних формальних показників, які не мають жодного відношення до **економічної ефективності** витрачання державних коштів з огляду на суспільні інтереси. До таких показників зазвичай відносять розмір заробітної плати наукових дослідників, норми витрат часу та матеріалів, відповідність фактичних статей витрат запланованим тощо.

Не є досконалими і процедурні питання проведення закупівель та підходи до визначення вартісних та якісних характеристик НДР. Проблеми, що існують у цій сфері, перешкоджають ефективному використанню наявного наукового потенціалу, знижують результативність виконання наукових досліджень.

Однією з важливих сфер, що потребує уваги держави в цьому контексті, є приведення процедур здійснення державних закупівель науково-дослідних робіт у відповідність до принципів ПЦМ. Зокрема, важливо зосередитися на методологічних підходах до планування науково-дослідних робіт та оцінювання їхньої ефективності для держави та суспільства загалом. Ще на етапі планування необхідно визначати результативні показники, яких слід досягнути за результатами НДР. Ці показники мають бути чітко зазначені у технічному завданні на виконання відповідної роботи та саме відповідно до них слід проводити оцінку ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на наукові дослідження, а також діяльності того чи іншого органу державної влади, що відповідає за формування та реалізацію державної політики в сферах, що підлягали дослідженню.

Одним із важливих показників, який, на нашу думку, має враховуватися при здійсненні оцінки ефективності (неефективності) діяльності органу виконавчої влади у сфері проведення наукових досліджень, є співвідношення часу, який витрачається на проведення дослідження, та часу, протягом якого здійснюється планування НДР та організація тендерних процедур. Останній має бути законодавчо зменшено, як, наприклад, у Російській Федерації, – до 10 робочих днів із моменту затвердження кошторису діяльності відповідного органу виконавчої влади. Обов'язковим має стати своєчасне розміщення інформації про державні закупівлі, що плануються, не лише на спеціалізованому сайті, а й на сайтах органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Потребують удосконалення і процедури проведення тендерних закупівель науково-дослідних робіт щодо підвищення ролі кваліфікаційної складової. Корисно було би адаптувати до українських реалій процедури щодо закупівлі консультаційних послуг, які використовуються міжнародними фінансовими організаціями, а також нові зміни до законодавства Російської Федерації, імплементувавши їх у законодавство про державні закупівлі.

Терміново слід переглянути Постанову Кабінету Міністрів України № 830, привівши її у відповідність до вимог Бюджетного кодексу України стосовно використання ПЦМ, передбачивши в ній порядок визначення результативних показників для бюджетних програм наукового спрямування, а також процедури моніторингу результативності виконання НДР на замовлення органів державної влади та оприлюднення цієї інформації для ознайомлення з нею громадськості. До моменту схвалення нової



постанови орієнтуватися на морально застарілий нормативно-правовий акт, який запроваджує підходи, що суперечать принципам ПЦМ, недоцільно і навіть шкідливо з огляду на державні інтереси.

Окремої уваги потребують питання визначення вартості наукових досліджень та регулювання питань заробітної плати виконавців НДР. На нашу думку, важливим є розроблення методологічних засад обрахування вартості наукового дослідження з огляду на складність досягнення запланованих у технічному завданні результативних показників і середньозваженої заробітної плати фахівців, що мають кваліфікацію, достатню для виконання відповідної НДР. При цьому, якщо вартість виконання науково-дослідної роботи має бути фіксованою (обмеженою зверху), то вартість оплати фахівців, що братимуть участь у її виконанні, не має обмежуватися. По-перше, подібні обмеження заборонені у законодавстві про працю. По-друге, якщо певні фахівці працюють із вищою ніж середня у відповідній сфері знань продуктивністю, то оплата їхньої праці має бути вищого рівня. Слід подумати і про запровадження для наукових досліджень так званих контрактів із твердою ціною, що широко використовуються міжнародними організаціями для здійснення відповідних робіт. Така модель довела свою ефективність у світі і була би дуже корисною в Україні.

Список використаних джерел

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг. [Электронный ресурс]. – Доступный з : <<http://kremlin.ru/acts/15786>>.
2. Посібник з відбору та наймання консультантів позичальниками Світового банку. Офіційний переклад – травень 2004 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з : <www.me.gov.ua/file/link/178819/file/1.pdf>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення з планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт" від 20 липня 1996 р. № 830 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/830-96-п>>.
4. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.19.0>>.
5. Федеральный закон Российской Федерации "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступний з : <<http://www.consultant.ru/law/doc/fks/>>.
6. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>>.
7. Закон України "Про оплату праці" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр>>.

Надійшла до редакції 25.03.2013 р.