

6. Недосекин А.О. Нечетко-множественный анализ риска фондовых инвестиций / А. О. Недосекин. — СПб.: Сезам, 2002. — 181 с.
7. Севастьянов П.В. Оценка финансовых параметров и риска инвестиций с позиций теории нечетких множеств / П.В. Севастьянов, Д.П. Севастьянов // Надежные программы. — 1997. — №1. — С. 10—19.
8. Тишук Т.А. Економіко-математичне моделювання процесів управління проектами на основі теорії нечітких множин / Т.А. Тишук : Дис. канд. екон. наук: 08.03.02. — Донецьк, 2001. — 160 с.
9. Чернов В.Г. Модели поддержки принятия решений в инвестиционной деятельности на основе аппарата нечетких множеств / В.Г. Чернов — М.: Горячая линия — Телеком, 2007. — 312 с.
10. Dimova L., Sevastjanov P., Sevastjanov D. On the Fuzzy Internal Rate of Return // Chenstohova Tech. University Proceedings, 2001.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2011 р.

УДК 338.22

О. Б. Павлів, асистент кафедри менеджменту,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

АНАЛІЗ СТАНУ ТА ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ ІННОВАЦІЙНОГО СПРЯМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено стан та основні проблеми реалізації державних цільових програм інноваційного спрямування й розглянуто можливі напрямки вдосконалення такого процесу з метою забезпечення сталого розвитку соціально-економічних систем.

Ключові слова: цільовий підхід, програмно-цільовий метод управління (ПЦМ), державні цільові програми, бюджетування.

Тема державного регулювання економіки на сьогоднішній день є однією з центральних в економічній теорії та у реальній господарській практиці. Різні концепції державного управління та ролі держави в економіці активно обговорюються у науковій літературі протягом багатьох років. Для обґрунтування характеру й ступеня державного впливу на економіку в якості бази використовуються різні напрями економічної теорії, як неокласичні, так і інституційні.

Дослідження показують, що успішне функціонування й розвиток країни залежать від взаємодії та балансу інтересів суспільства, держави та підприємницьких структур. Якщо одна з цих складових домінує над іншими, виникає неефективний тип суспільного устрою. Аналіз ролі держави в економіці та бізнесі передбачає дослідження взаємодій держави та бізнесу в контексті спільних зусиль, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства: так провали бізнесових утворень можуть бути компенсовані впливами держави та, навпаки, неефективність держави може бути подолана за допомогою ефективних ринкових механізмів. Таким чином, соціально-економічний розвиток країни в цілому може бути успішним лише тоді, коли між ними спостерігається певний баланс.

Перехід економіки України на інноваційні засади розвитку потребує переорієнтації її на безперервні науково-технічні, соціально-економічні, організаційні, екологічні та інші інновації. У цих умовах усе більше уваги має приділятися програмно-цільовому

методу управління (ПЦМ), який являє собою інструмент системного управління, що створює умови для органічного поєднання зусиль держави та бізнесу з вирішення важливих народногосподарських проблем. Формою реалізації ПЦМ являється розробка цільових програм різних рівнів: державних, галузевих, регіональних та місцевих та ініціативних програм організацій різних організаційно-правових форм.

Дослідженнями щодо проблематики програмно-цільового управління присвячено багато наукових праць. Дослідження цих питань розпочалися ще у 60-х рр. ХХ ст. і, не втративши своєї актуальності, продовжуються сьогодні. Питаннями ролі і проблематики ПЦМ та основних методичних підходів щодо розробки, затвердження та реалізації цільових програм у різний час займалися зарубіжні і вітчизняні науковці: Л. І. Абалкін, А. Г. Аганбегян, В. Н. Архангельський, А. А. Воронков, В. І. Глушков, Г. М. Добров, Н. І. Комков, М. І. Молдованов, І. Б. Жилияєв, Л. І. Федулова, З. Є. Шершньова, Д. Уільямс й ін. Однак залишається відкритим і сьогодні питання невпорядкованості методичних рекомендацій щодо реалізації програм, що призводить до цілої низки проблем пов'язаних із досягненням запланованих результативних показників програм.

У світовій практиці є багато прикладів ефективного використання програмно-цільових методів державного управління з метою реалізації пріоритетів національного розвитку, причому незалежно від соціально-політичного устрою країн, що їх застосовували (табл. 1).

Таблиця 1

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ [6—8]

Країна, континент	Особливості реалізації	Показовий приклад	Коментарі
США	Програми, спрямовані на розвиток сільського господарства як галузі, активізацію будівництва та розвиток інших галузей, що забезпечують максимальну зайнятість населення	Програма виходу з «Великої депресії», програми космічних досліджень, програма «Освоєння і розвиток ресурсів долини р. Теннессі»	Програми мала на меті соціально-економічний розвиток, унікальні за своїми масштабами, багаточисловою спрямованістю, ефективністю прийняття рішень та реалізації. Це дозволило залучити приватний капітал
Європа	Програми в галузях із тривалим інвестиційним циклом і низькою рентабельністю, стимулювання розвитку слаборозвинутих територій	Програми розвитку південного регіону Італії; у Німеччині — програми «Поліпшення регіональної господарської структури». Розвиток територій Великобританії на 40 % та Норвегії на 90 % — за рахунок державних програм	За рахунок державних замовлень підтримуються традиційні галузі, зокрема, вугільна промисловість, чорна металургія, суднобудування, а також галузі із низькою рентабельністю, що є непривабливими для приватного капіталу
Японія	Реалізація програм інноваційного спрямування	Програми розвитку інформаційних систем та електроніки	Програми виступають передусім як засіб стимулювання нових, наукомістких галузей
СРСР	Програмно-цільовий метод управління з елементами прогнозування практично по всіх напрямках діяльності	Комплексні програми науково-технічного прогресу, так наприклад програма «Труд», «Метал», «Цукор»	Заплановані програмні результативні показники в силу об'єктивних та суб'єктивних причин практично ніколи не досягалися

Закінчення табл. 1

Країна, континент	Особливості реалізації	Показовий приклад	Коментарі
Росія	Виключно загальні федеральні проблеми, що мають міжвідомчий характер	Програми розвитку базових галузей економіки і виробничої інфраструктури	Після розпаду СРСР кількість прийнятих програм зростала швидкими темпами, що спричинило дублювання заходів. З метою врегулювання цього процесу у 95—97 рр. були прийняті відповідні необхідні закони, вжито заходів щодо обмеження кількості програм

Україні не вдалося досягти подібного рівня вирішення проблеми, що зумовлено низкою суб'єктивних і об'єктивних чинників, зокрема перманентною адміністративною реформою та неузгодженістю міжвідомчих інтересів, а процес формування державних цільових комплексних програм набув значною мірою неконтрольованого характеру. Як і в Росії, перші державні цільові програми були затверджені на початку 1990-х років, а органи державного управління намагалися (часто невдало) врегулювати програмний процес на основі формування нормативно-правових засад.

Прагнучи дещо впорядкувати процес розроблення і ухвалення державних цільових програм, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції наказом від 24 травня 2001 р. № 114 запровадило реєстрацію державних цільових програм з метою відсіювання тих, які не підлягатимуть фінансуванню з державного бюджету. Стратегічної помилки, на наш погляд, що мала негативні наслідки для держави та її економічного розвитку, припустилися, коли наказом того ж відомства від 8 травня 2003 р. № 114 були затверджені рекомендовані для виконання міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади «Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм» [4]. Не маючи важелів управління та контролю за процесами виконання державних цільових програм та оцінками отриманих результатів, держава зняла значну частину бар'єрів у процесі їх формування і прийняття. Як наслідок, кількість затверджених і прийнятих до реалізації програм збільшилася у рази, так, що станом на 2011р. їхня кількість становить понад 400 державних програм (рис. 1).

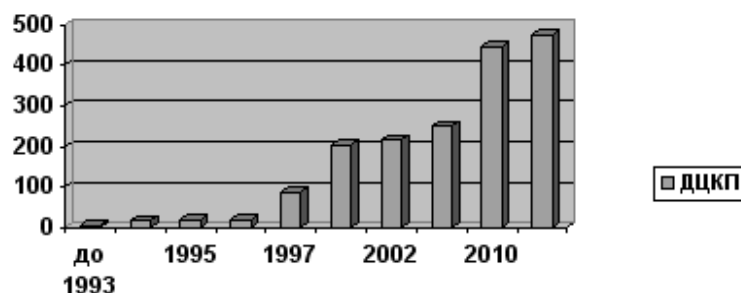


Рис. 1. Динаміка затвердження державних цільових програм в Україні протягом років незалежності [12]

При цьому досить складним було і залишається питання фінансування державних цільових програм, хоч деякі позитивні зрушення відбулися й тут. Якщо у 1997 р. з державного бюджету виділили лише 4,2 % коштів, необхідних на реалізацію ДЦП, то у 2003 р. — 45,3 %. Частка бюджетних коштів на реалізацію програм збільшилася з 2 % доходної частини держбюджету 1997 р. до 20 % держбюджету 2003 р. Однак дані позитивні моменти втрачають свою переконливість під час детальнішого розгляду, який чітко означив такі негативні тенденції: поступове скорочення сукупних обсягів фінансування та збільшення частки бюджетного фінансування у цих сукупних обсягах за рахунок зменшення питомої ваги позабюджетних джерел (останнє можна розглядати як свідчення втрати довіри з боку підприємницьких і фінансових кіл до політики держави) за невинного зростання кількості програм.

Значні сподівання на вирішення вказаних проблем покладалися на прийняття Закону України «Про державні цільові програми».[7] Вважалося, що він визначить основні правила формування та реалізації державних цільових програм, а також запровадить систему державного контролю за виконанням програм. Однак аналітики зазначають, що більшість положень закону, урізаних внаслідок численних узгоджень і доопрацювань, «лише документують існуючий порядок або врегульовують ті норми, які регламентуються іншими нормативними актами» [11].

Серед прогалин Закону України «Про державні цільові програми» [2] можна назвати, зокрема такі:

- Серед основних умов, за яких має розроблятися державна цільова програма (ст. 2, ч. 2), немає жодного посилання на виняткове її значення для вирішення нагальних соціальних проблем, здійснення структурних змін в економіці тощо.

- У переліку основних стадій її розроблення та виконання (ст. 5) відсутній етап відбору найважливіших проблем для програмного вирішення у рамках пріоритетних напрямів соціально-економічного, науково-технічного розвитку держави.

- Заходи, завдання та показники державних цільових програм за цим законом «враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їхню реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету» (ст. 4, ч. 2). Ця норма закріплює розпорошення бюджетних коштів між численними виконавцями і співвиконавцями, дає можливість останнім отримувати фінансові ресурси без узгодження з державним замовником програми, а його, у свою чергу, позбавляє будь-якої можливості контролювати фінансові потоки, що виділяються на реалізацію програми.

- Принципово важливим елементом розробки та реалізації державних цільових програм є комплексна експертиза як проектів програм, так і отриманих результатів. Однак Закон, на жаль, не передбачає комплексної експертної оцінки кінцевих результатів виконання програм та відповідно належної відповідальності за порушення термінів виконання, недосягнення визначених кінцевих показників, нераціонального використання матеріальних, трудових, інтелектуальних ресурсів (крім фінансових).

- Закон, окрім підготовки щорічних звітів державними замовниками, не передбачає і запровадження системи державної, у тому числі статистичної звітності (хоча б на рівні фінансових показників та відсотків досягнення очікуваних результатів), відсутність якої робить програмний процес практично безконтрольним.

Таким чином, вже з моменту прийняття Закон України «Про державні цільові програми» [2] потребує внесення кардинальних змін, що мають стосуватися не лише зазначених вище прогалин, а й визначення і розподілу повноважень державних органів управління, замовників і виконавців програм. На законодавчому рівні норми мали б визначати процедурні засади формування, реалізації й контролю за виконанням державних цільових програм, оцінки досягнутих результатів та впровадження їх у повсякденне життя, відповідальність суб'єктів програмного процесу за його порушення.

Проводячи аналіз переліку затверджених і виконуваних програм на державному рівні, ми стикнулися і з деякими обмеженнями щодо точності такого аналізу. Це пояснюється зокрема використанням різних найменувань для цих програм, що не розмежовано на законодавчому рівні. Так, наприклад, за матеріалами Апарату ВРУ йдеться про «загальнодержавні програми», при цьому Міністерство економіки України у своїх інформаційних звітах включає ці програми до ширшого переліку за назвою «державні (цільові) програми». Таким чином, вважаємо за доцільне врахувати вищезгадане при аналізі.

Станом на початок 2011 року відповідно до законів України затверджено перелік 29 загальнодержавних програм, із яких 10 програм за своєю спрямованістю є економічними, 2 — науково-технічними, 5 — соціальними, 1 — національно-культурна, 7 — екологічними та 4 програми спрямовані на розв'язання інших проблем (рис. 2) [13].

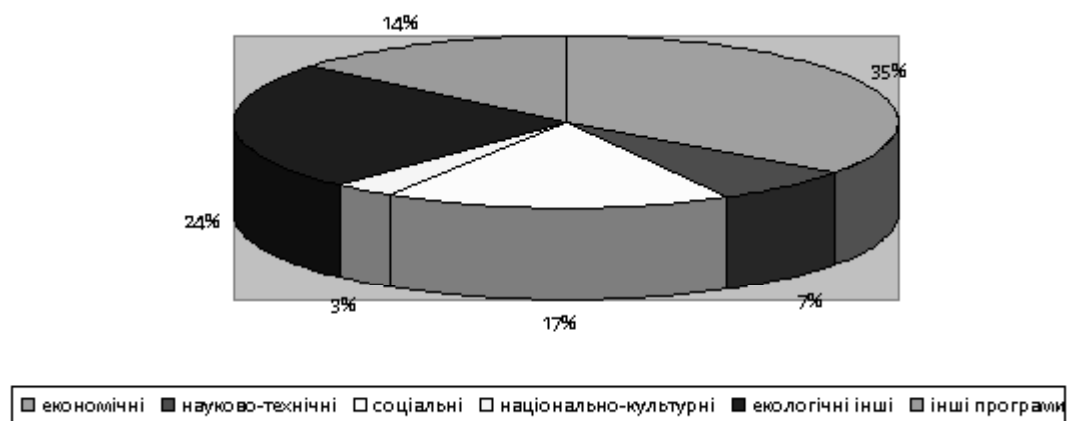


Рис. 2. Перелік затверджених загальнодержавних програм.

Структура фактичного фінансування завдань і заходів загальнодержавних програм за джерелами фінансування у звітному періоді характеризується наступними пропорціями: державний бюджет — 84 %, місцеві бюджети — 8 %, інші джерела — 8 %.

Отже, основним джерелом фінансування загальнодержавних програм у 2010 році, як і у попередні, залишились кошти державного бюджету. Згідно даними звітів державних замовників та виконавців загальнодержавних програм у 2010 році найбільша частка коштів державного бюджету припадала на виконання завдань та заходів програм екологічного спрямування — 51,5 %; економічного — 25,5 % та соціального — 21,3 % [13].

Із перелічених програм лише 3 програми можна вважати інноваційно спрямованими: Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008—2012 роки, Національна програма інформатизації та Загальнодержавна програма розвитку високих наукоємних технологій. При чому за двома останніми програмами кошти на реалізацію завдань і заходів програм у 2010 році з державного бюджету не виділялися і, відповідно фактичного виконання етапів програми не відбулося.

Згідно матеріалів Міністерства економіки України затверджений перелік державних (цільових) програм, які виконуються в межах бюджетних програм у 2011 році збільшився проти того ж переліку 2010 року на 7 % [12]. Серед цього переліку виділено 11 державних цільових програм інноваційного спрямування, які затверджені до виконання на 2011 рік (рис.2). Однак варто зауважити, що державними органами представлено інформацію лише щодо загального та спеціального фондів фінансування таких програм. І при цьому не подається інформація щодо замовників, відповідальних виконавців, результатів виконання програм, що не дає змогу оцінити рівень ефективності їх реалізації.

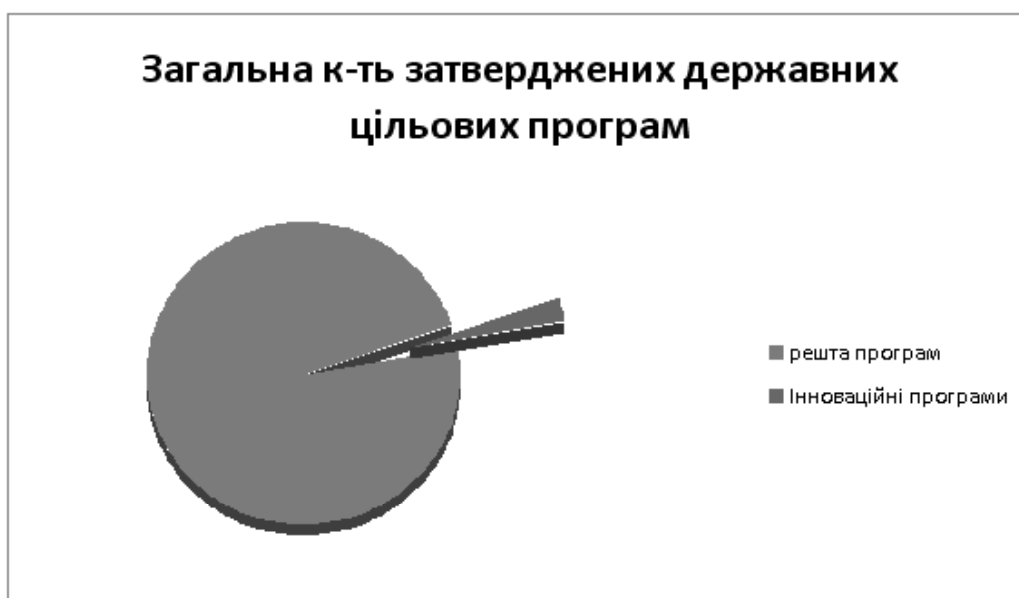


Рис. 2. Частка програм інноваційного спрямування у загальній структурі державних цільових програм

Враховуючи те, що значна кількість затверджених програм не містить розподілу обсягів фінансування по роках на планові та фактичні обсяги, відсутня можливість коректно розрахувати середній показник співвідношення фактичного фінансування програмних завдань та заходів до запланованих у програмах обсягів. Як свідчать результати аналізу, недосконалою залишається система фінансування програм, основним принципом якої є дотримання граничних обсягів фінансування того чи іншого розпорядника, який є державним замовником або виконавцем такої програми, а не забезпечення обсягів фінансування, достатніх для належного рівня виконання передбачених програмних заходів [12].

Суттєвою проблемою, як і в попередні роки, залишається невідповідність програм вимогам положень Закону України «Про державні цільові програми». В першу чергу це стосується таких вимог, як відсутність інформації щодо конкретних заходів та завдань, які визначені для виконання в межах програми, термінів їх виконання, конкретних обсягів фінансування з розбивкою по роках та виконавцях, оцінки очікуваних результатів реалізації програми, що унеможливорює проведення об'єктивного аналізу стану їх виконання та оцінки їх ефективності.

Аналіз реалізації державних цільових програм в Україні виявив суттєві проблеми, що можуть розглядатися як загрози для розвитку економіки країни.

1. Неконтрольоване зростання кількості програм за відсутності чітких пріоритетів державної політики увійшло в суперечність з наявними у держави фінансовими ресурсами. Об'єктами для програмного вирішення стали практично всі галузі господарства і сфери суспільного життя. Це призвело до розпорошення бюджетних коштів, недофінансування програмних завдань і, як наслідок, недосягнення визначених цілей.

2. В Україні сформувалося ставлення до державних програм як до певної фінансової підтримки окремих галузей, що, у свою чергу, зумовило жорстку конкуренцію за бюджетні кошти. При цьому набуває поширення лобіювання вузьковідомчих і вузькокорпоративних інтересів.

3. Відомча закритість програм, а також недофінансування призводить до перетворення їх на сукупність мало пов'язаних проектів, формально об'єднаних за певною галузевою належністю. Такі програми стали додатковим джерелом фінансування основних функцій їхніх виконавців за рахунок коштів державного бюджету. Прикладом цього можуть бути деякі державні науково-технічні програми, що не мають чітко визначених кінцевих орієнтирів. Не виключено, що часом виконавці програм не зацікавлені і в їхньому повному фінансуванні, і в застосуванні жорстких важелів контролю, оскільки це дозволяє списувати невиконання програмних завдань на відсутність коштів і, отже, уникати відповідальності.

4. Недопущення підприємств, які б мали стати органічною частиною у вертикалі взаємодії «держава-підприємство», відсутність чіткого і прозорого механізму такої взаємодії, та методичних рекомендацій щодо розробки і реалізації спільних державно-приватних програм.

5. Нарешті, одна з ключових проблем — низькі інноваційна та інвестиційна складові державних цільових програм, що практично зводить нанівець ідею досягнення суспільно значущих результатів програмними засобами.

Тому в даному контексті перспективами подальших наукових досліджень має стати розробка моделі взаємодії державних установ і бізнес-структур, яка б забезпечувала ефективний та сталий розвиток економіки, а також розробка методичних рекомендацій щодо балансування інтересів зацікавлених груп щодо реалізації спільних державно-приватних програм та проектів

Література

1. Закон України від 23.03.2000 № 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку».
2. Закон України від 18.03.2004 № 1621 «Про державні цільові програми».
3. Закон України від 01.07.2010 № 2404 — УІ «Про державно-приватне партнерство».
4. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції «Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм» від 8 травня 2003 р. № 114.

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм» від 23 березня 2011 р. № 223 - р.
6. *Еверт Ведунг* Оцінювання державної політики і програм. — К.: Всеуuito. 2003
7. *Комаров И.* Федеральные целевые программы: опыт разработки и реализации // *Экономист*. — 1998. — № 1. — С. 25—31.
8. *Симачев Ю.В., Соколов А.А., Горст М.Ю.* Федеральные целевые программы как инструмент реализации промышленной политики (Доклад).— М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2008.
9. О некоторых проблемах формирования и реализации федеральных целевых программ (отдельные иллюстрации и комментарии).з — М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2003.
10. *Корон Е.* Минэкономразвития создает «новый облик» целевых программ. // *Фин. Известия. Ru*, 11 декабря 2003 г. (http://www.finiz.ru/cfin/tmpl-art/id_art-714534).
11. *Пода В.* Лучше никогда, чем так поздно. Принятый закон «О государственных программах» уже не актуален // *Контекст*, 19 марта 2004 г. (<http://www.context-ua.com/articles/macroeconomy/49279.html>).
12. Матеріали Міністерства економіки України. станом на 2010р. та 2011 р.
13. Матеріали Апарату Верховної Ради України про хід виконання загальнодержавних програм у 2010 р.

Стаття надійшла до редакції 26.10.2011 р.