

І.Ю. Єгоров, Л.П. Кавуненко, Т.В. Гончарова, Т.М. Велентейчик

Державні науково-технічні програми України в контексті міжнародної науково- технологічної співпраці: аналіз деяких нормативно-правових аспектів

Стаття містить результати дослідження нормативної документації державних науково-технічних програм і деяких інших державних програм України щодо можливості залучення іноземних виконавців до їх здійснення. Аналіз документації виявив відсутність єдиної термінологічної бази, що перешкоджає чіткому тлумаченню основних положень програм їх виконавцями; визначено, що тільки в одній з 21 програм прописано чіткий регламент залучення іноземних виконавців. Проведене дослідження підтверджує факт деградації державних науково-технічних програм в Україні, втрату ними визначених для них функцій та їх перетворення на інструмент розподілу бюджетних коштів у державному секторі.

Вступ

Формування та реалізація науково-технічної політики в Україні базується на різних підходах та методах щодо організації та управління науково-технічною діяльністю [див., наприклад, 1–6]. Програмно-цільове управління вважається одним з найбільш ефективних підходів, особливо в умовах вкрай низького фінансування вітчизняної науки, коли постає питання концентрації наявних ресурсів на пріоритетних напрямках науки та техніки. Інструментом реалізації науково-технічних пріоритетів є державні науково-технічні

програми, які поділяються на національні, міжвідомчі, галузеві, регіональні. У даній роботі державні науково-технічні програми (ДНТП) розглядаються в контексті міжнародної науково-технологічної співпраці (МНТС) у рамках виконання міжнародного проекту 7РП ЄС «Посилення двохстороннього науково-технологічного партнерства з Україною». Одним із завдань цього проекту є аналіз питань про участь науковців з країн ЄС у ДНТП України: статистичні дані та стан нормативно-правової бази ДНТП в Україні.

1. Нормативно-правова база формування, реалізації та відображення ДНТП в офіційній статистиці

За останні 20 років питання формування та реалізації науково-технічних програм і національних науково-технічних пріоритетів в Україні отри-

мало ґрунтовну нормативно-правову підтримку (табл. 1). Так, вже першого року незалежності України було ухвалено Закон України «Про основи держав-

Роботу виконано в рамках міжнародного проекту 7 РП ЄС «BILAT-UKRAINA» «Посилення двостороннього науково-технологічного партнерства з Україною» Програми FP7-INCO.2012-2.2 (грант № 311839).

ної політики у сфері науки та науково-технічної діяльності» (1991), а наступного – Постанову Верховної Ради України «Про пріоритетні напрями науки і техніки» (1992). У 1994 р. прийнято Постанову Верховної Ради України «Про перелік національних науково-технічних програм», якою було затверджено також сукупний розмір фінансування ДНТП – не менше 35% бюджетних видатків на дослідження й розробки (ДР) та 50% щорічних надходжень до інноваційних фондів зацікавлених міністерств і відомств [7]. У 2000-х рр. законотворча діяльність у цій сфері про-

довжилася з ухваленням Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (2001), згідно з яким фінансування державних наукових і науково-технічних програм з пріоритетних напрямів науки і техніки щорічно затверджується Законом про державний бюджет України в розмірі не менше 30% обсягу видатків на науку [8]. Проте за весь час існування незалежної України норматив бюджетного фінансування ДНТП ніколи не виконувався, і, до того ж, фактичні бюджетні видатки на їх реалізацію ніяк не були пов'язані з динамікою макроекономічних показників.

Таблиця 1

Основні законодавчі акти щодо формування та реалізації науково-технічних програм

Рік прийняття	Законодавчі акти
1991	Закон України „Про основи державної політики у сфері науки та науково-технічної діяльності” від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ
1992	Постанова ВР України „Про пріоритетні напрями науки і техніки” від 16.10.1992 р. № 2705-ХІІ
1994	Постанова ВР України „Про перелік національних науково-технічних програм” від 25.02.1994 р. № 4034-ХІІ
1999	Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 01.12.1998 р. № 285 – ХІV
2001	Закон України „Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” від 11.07.2001 р. № 2623-ІІІ
2004	Закон України „Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. № 1621-ІV
2006	Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про державні цільові програми” від 09.02.2006 р. № 3421-ІV
2010	Закон України Про внесення змін до Закону України „Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” від 09.09.2010 р. № 2519-VI
2011	Постанова Кабінету Міністрів України „Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм” від 22.06.2011 р. № 704
2011	Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року” від 07.09.2013 р. № 942

Хронічне недофінансування ДНТП в Україні протягом 1990-х – на початку 2000-х рр. за логікою мало б привести до їх згорання або докорінного реформування, але за фактом все відбувалося

навпаки – діяльність навколо їх формування та реалізації активізувалась і супроводжувалась зростанням їх кількості. Результатом такої тенденції, особливо на тлі фінансово-економічної

кризи в Україні, стала Постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» (2011) [9], яка крім інших державних програм стосувалася й цілої низки ДНТП.

У Законі України «Про наукову та науково-технічну діяльність» (1999) окреслено три основні принципи реалізації МНТС України: використання досягнень світової науки та можливостей міжнародного наукового співробітництва; свобода розповсюдження наукової й науково-технічної інформації; відкритість для міжнародного науково-технологічного співробітництва, забезпечення інтеграції української науки у світову в поєднанні з інтересами національної безпеки [10]. Формально МНТС між Україною та ЄС була започаткована в 2002 р. підписанням п'ятирічної Угоди між Україною та ЄС про науково-технологічне співробітництво, яка набула чинності в 2003 р. У 2010 р. підписано Угоду (у формі обміну нотами) про відновлення дії Угоди між Україною та ЄС про наукове і науково-технологічне співробітництво, яку було ратифіковано в 2011 р.

Але, незважаючи на формально заявлену пріоритетність МНТС для України, особливо з країнами ЄС, офіційна статистика України не збирає дані, що цікавлять закордонних партнерів по лінії вищезгаданого міжнародного проекту. Тут можна висунути гіпотезу, що причиною відмови від практики збирання подібних даних є їхня незначущість (або навіть відсутність) через такі фактори:

1. Хронічне недофінансування ДНТП в Україні з усіма подальшими наслідками (низький рівень оплати виконуваних робіт, незадовільні умови праці тощо). Результати досліджень, експертні думки, факти, статистичні дані, що демонструють глибину цієї проблеми в Україні, можна знайти, наприклад, у [11–18].

2. Недоліки механізму реалізації державних цільових програм в Україні

(див., наприклад, [13, 19]), у тім числі – відсутність вказівок на можливість їх використання для вирішення завдань реструктуризації економіки, невідпрацьованість процедури контролю, відсутність вимог до проведення науково-технічної експертизи результатів (що на практиці замінюється принципом: «Той, хто пробиває програму і гроші під неї, сам організовує команду рецензентів (усі з України), і результат тут передбачуваний» [20]); відсутність централізованої публічної статистичної звітності щодо виконання ДНТП.

3. Сформований на пострадянському просторі (і в Україні) менталітет, пов'язаний з МНТС, коли остання здебільшого розглядається не як засіб підвищення ефективності ДР, а як одне з джерел фінансування науково-технологічного сектору. Це зумовлено тим, що протягом двох десятиліть від набуття Україною незалежності МНТС зазнала докорінних змін, зумовлених соціально-економічними процесами, які стосувалися масштабів, географічного спрямування, рівнів (глибини), джерел фінансування. Після розпаду СРСР головна ініціатива щодо МНТС перейшла на мікрорівень (до окремих дослідників і дослідницьких колективів), ставши однією з ознак самоорганізації дослідників, а фінансуватися МНТС стала здебільшого коштом закордонних партнерів. Тепер участь у МНТС, яка означає доступ до одного з надійних позабюджетних джерел фінансування та покращення можливостей проведення ДР, розглядається аналітиками як один з факторів продуктивності дослідника [21, 22].

На думку закордонних аналітиків, на початку 90-х років минулого століття МНТС відкрила для науково-технологічних систем постсоціалістичних країн (у тому числі України) можливості для інтеграції, проте від початку набула непаритетного (асиметричного) характеру [23, 24], характеризувалася неефективністю через спотворення цільової спрямованості МНТС

(не для реформування дослідницьких інститутів, а їх збереження [25]) та обмеженістю інституційного рівня її здійснення (тобто її індивідуалізації) [26]. Отже, хоча МНТС в деяких з цих країн (зокрема в Україні) набула значного розвитку, проте основним фактором розвитку МНТС стало недостатнє фінансування наукових систем цих країн з національних джерел, і тільки потім - можливість інтеграції у світовий науковий простір. Тому інтернаціоналізація національних науково-технологічних систем цих країн свідчила насамперед про кризовий стан науки, а не про динамічний розвиток цих систем [25].

Що стосується конкретно України, то незважаючи на існування вищезгаданої п'ятирічної Угоди між Україною та ЄС про науково-технологічне співробітництво, фактично співробітництво України з ЄС здійснюється насамперед через участь України у відповідних програмах і проектах ЄС, а також у

межах отримання технічної допомоги з боку ЄС [26, 27].

На підставі наявної інформації можна висунути гіпотезу, що подібна асиметрія багато в чому сприяла формуванню методології оцінювання МНТС Державною службою статистики України на основі міграційних потоків дослідників з України за кордон і фінансових потоків з-за кордону в Україну. У результаті офіційна статистика в Україні надає інформацію стосовно МНТС України за трьома блоками: 1) фінансування ДР коштом закордонних замовників; 2) міграційні потоки, пов'язані з МНТС, в аспекті чисельності виїздів вітчизняних дослідників за кордон з різною метою; 3) організаційні та фінансові заходи, пов'язані з МНТС: кількість проведених в Україні міжнародних конференцій і отриманих міжнародних грантів. До цього блоку включається також кількість дослідників, що працювали за кордоном за контрактом.

2. МНТС України та державні науково-технічні програми: емпіричний аналіз

З погляду на вищезгадану практику статистичного відображення МНТС в Україні ми планували отримати дані про кількість закордонних виконавців у ДНТП України з внутрішньої документації виконавців ДНТП, яка не є загальнодоступною, а також застосовуючи опосередковані методи, зокрема експертне опитування. Однак детальному аналізу внутрішньої документації виконавців ДНТП логічно має передувати оглядовий аналіз відкритої нормативної документації ДНТП, якою є офіційні постанови Кабінету Міністрів (Кабміну) України про затвердження ДНТП, на предмет можливості участі закордонних виконавців. Такий аналіз має включати виявлення в нормативній документації ДНТП регламенту участі іноземних науковців у якості виконавців (перший варіант) або можливостей й механізму залучення іноземних науковців у цій якості (другий варіант). За попередніми оцінками імовірність участі закордонних на-

уковців у ДНТП України буде вище при другому варіанті.

Оглядовий аналіз відкритої нормативної документації ДНТП проводився шляхом звернення до відповідних Інтернет-копій. До аналізованої вибірки ввійшли 22 програми, з яких 16 програм мають статус державної цільової науково-технічної програми (державної науково-технічної програми), а решта 6 – інший статус. При цьому для нас не мав принципового значення фактичний стан цих програм на сьогоднішній день (завершені, у процесі виконання, призупинені, скасовані, об'єднані з іншими програмами тощо). Для програми «Державна програма фундаментальних і прикладних досліджень з проблем використання ядерних матеріалів, ядерних і радіаційних технологій у сфері розвитку галузей економіки на 2004–2010 роки» Інтернет-копій нормативної документації не було знайдено, тому у вибірці залишилась 21 програма, зокрема 15 ДНТП.

Офіційна постанова Кабміну України про затвердження ДНТП передбачає такі структурні розділи програм: загальна частина, основна частина (мета програми, шляхи та способи вирішення проблеми, завдання і заходи, очікувані результати й ефективність, обсяги та джерела фінансування), додатки. Додатками є паспорт програми, який містить дані про виконавців програми, а також таблицю з розшиф-

ровкою завдань та заходів програми. Закони України, ухвалені для двох програм, що увійшли до вибірки (Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008–2012 роки та Національної програми інформатизації) містять аналогічні розділи, але без паспорту в якості додатку. Для наочності зразок паспорту однієї з програм наведено нижче.

Паспорт

Державної цільової науково-технічної програми розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008–2012 роки

1. Концепція Програми схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 р. N 822 (822-2007-р).
2. Програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. N 1395.
3. Державний замовник – Національна академія наук.
4. Керівник Програми – завідуючий відділом Інституту фізики напівпровідників імені В.Є. Лашкарьова Національної академії наук, член-кореспондент Національної академії наук Венгер Євген Федорович.
5. *Виконавці заходів Програми:* наукові установи Національної та галузевих академій наук, вищі навчальні заклади, конструкторські бюро і промислові підприємства.
6. Строк виконання: 2008–2012 роки.
7. Прогнозні обсяги та джерела фінансування (таблиця).

Хоча паспорт є стандартним додатком до програми, на практиці виявилось, що паспорт як додаток є у 14 аналізованих програм, затверджених постановами Кабміну України. У решті програм, затверджених постановами Кабміну України, дані про виконавців або наведено в основній частині, або взагалі відсутні. У двох програмах, затверджених законами України, дані про виконавців також наведено в основній частині. Дані про виконавців не було знайдено для 3 включених до вибірки програм.

Інформацію про залучення іноземних науковців було знайдено у трьох програмах (табл. 2): Державній цільовій науково-технічній програмі розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008–2012 роки; Державній цільовій науково-технічній програмі розроблення новітніх технологій створення вітчизняних лікарських засобів для

забезпечення охорони здоров'я людини та задоволення потреб ветеринарної медицини на 2011–2015 роки; Національній програмі інформатизації (у таблиці ці програми позначено*). Зазначимо, що у другій програмі передбачено певний регламент запрошення іноземних виконавців – залучення інвестиційних коштів (див. основну частину програми, розділ «Обсяг і джерела фінансування»: «Залучення інвестиційних коштів в обсязі 1500 млн. гривень, які будуть спрямовані на виконання завдань Програми, зокрема оплату праці іноземних вчених та спеціалістів, пов'язаної із впровадженням сучасних методик доклінічних випробувань лікарських засобів»). Але тут виникає логічне питання: чому іноземних виконавців згадано в основній частині цих програм, але не згадано в їхніх паспортах? Яку інформацію щодо участі іноземних виконавців слід вважати остаточною

— ту, що міститься в основній частині, чи в паспортах?

У Національній програмі інформатизації — у Законі України щодо цієї про-

грами було знайдено чіткий регламент залучення іноземних учасників. Цю програму вважатимемо нехарактерним випадком і згадаємо про неї окремо.

Таблиця 2

Перелік програм та виконавців

	Назва програми	Виконавці програми	Наявність паспорта
Державні цільові науково-технічні програми			
1.	Державна програма фундаментальних і прикладних досліджень з проблем використання ядерних матеріалів, ядерних і радіаційних технологій у сфері розвитку галузей економіки на 2004–2010 роки	Наукові установи НАНУ, вищі навчальні заклади, міністерства	
2	Державна цільова науково-технічна програма «Розроблення і освоєння мікроелектронних технологій, організація серійного випуску приладів і систем на їх основі» на 2008–2011 роки»	Наукові установи та підприємства	+
3	*Державна цільова науково-технічна програма розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008–2012 роки	Наукові установи Національної та галузевих академій наук, вищі навчальні заклади, конструкторські бюро і промислові підприємства Установи Національної та галузевих академій наук, вищі навчальні заклади, конструкторські бюро і промислові підприємства, які володіють необхідними матеріально-технічними ресурсами, із залученням до виконання науково-технічних робіт фахівців вітчизняних та зарубіжних наукових установ і підприємств (за даними основної частини програми, розділ “Шляхи і способи розв’язання проблеми”)	+
4	Державна цільова науково-технічна програма «Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі»	Наукові установи Національної та галузевих академій наук, вищі навчальні заклади, конструкторські бюро і промислові підприємства	+
5	Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008–2012 роки	-	-
6	Державна цільова науково-технічна програма «Образний комп’ютер» на 2010 рік	Наукові установи Національної академії наук, конструкторські бюро та промислові підприємства	+

ДЕРЖАВНІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНІ ПРОГРАМИ УКРАЇНИ

7	Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень у Антарктиці на 2011–2020 роки	Національний антарктичний науковий центр, Держінформнауки, установи, підприємства та організації Національної академії наук, Національної академії медичних наук, МОНмолодьспорт, Мінприроди	+
8	Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грид-технологій на 2009–2013 роки	Установи Національної академії наук, вищі навчальні заклади МОНмолодьспорту, лікувальні заклади МОЗ	+
9	Державна цільова науково-технічна програма “Нанотехнології та наноматеріали” на 2010–2014 роки	Підприємства, установи та організації національних академій, МОН молодьспорт, Агентство держмайна, Держінвестпроект і його регіональні центри інноваційного розвитку	+
10	*Державна цільова науково-технічна програма розроблення новітніх технологій створення вітчизняних лікарських засобів для забезпечення охорони здоров’я людини та задоволення потреб ветеринарної медицини на 2011–2015 роки	Установи, що перебувають у віданні Національної академії наук, Національної академії аграрних наук та Національної академії медичних наук, інші установи, підприємства й організації державної власності, юридичні особи, засновані на приватній формі власності, які мають необхідні кадрові та матеріально-технічні ресурси Залучення інвестиційних коштів у обсязі 1500 млн гривень, які будуть спрямовані на виконання завдань Програми, зокрема оплату праці іноземних вчених та спеціалістів, пов’язаної з впровадженням сучасних методик доклінічних випробувань лікарських засобів (за даними основної частини програми, розділ “Обсяг і джерела фінансування”).	+
11.	Державна цільова науково-технічна програма “Створення хіміко-металургійної галузі виробництва чистого кремнію протягом 2009–2012 років”	Національна академія наук, Мінпромполітики, МОН	+
12.	Державна цільова науково-технічна програма “РЕСУРС” на 2005–2007 роки	НАН, МОН, Держбуд, Держнаглядохоронпраці, Держспоживстандарт, Мінюст, Мінекономіки (за даними, що містяться в основній частині програми)	-
13	Державна цільова науково-технічна програма розроблення і впровадження технологій виробництва соєвих продуктів на 2005–2007 роки	-	-
14	Державна науково-технічна програма розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2003–2010 роки	-	-

15	Державна цільова науково-технічна програма розвитку виробництва медичної техніки на 2009–2013 роки	МОЗ	+
16	Державна цільова науково-технічна програма розвитку мікро- та оптоелектронних технологій на 2005–2007 роки	Інститути НАН України (за даними, що містяться в основній частині програми)	-
Інші програми			
	Назва програми	Виконавці програми	
1	Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008–2012 роки	Вищі навчальні заклади III-IV рівня акредитації державної форми власності, наукові установи	+
2	Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки	Мінекономрозвитку, МОН молодьспорт, Держінвестпроект, Держстат, Нацдержслужба, Національна та галузеві академії наук	+
3	Державна програма розвитку еталонної бази на 2009–2010 роки	Національно-дослідні інститути (<i>так в оригіналі</i>), інші наукові установи, організації, визначені на конкурсних засадах (за даними, що містяться в основній частині програми)	
4	Державна програма прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки	Наукові установи та вищі навчальні заклади	+
5	*Національна програма інформатизації	Нехарактерний випадок	
6	Державна цільова економічна програма «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009–2013 роки	Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, Національна академія наук	

Джерело: складено на основі Інтернет-копій нормативної документації програм.

На підставі даних табл. 2 можна формально поділити виконавців програм на дві категорії: 1) вітчизняні виконавці, ідентифіковані як різні державні відомства України та підпорядковані їм організації; 2) невизначені (за національною приналежністю та відомчою підпорядкованістю) «наукові організації та підприємства», «вищі учебні заклади», «конструкторські бюро», «промислові підприємства» тощо. У контексті нашого дослідження стосовно другої категорії одразу ж виникає питання з приводу національної приналежності виконавців. Тобто тут виникає неоднозначність трактування інформації нормативних документів, хоча можна припустити, що автори документів не вважали за потрібне згадувати про місцезнаходження виконавців відносно країни місцезнаходження замовника (виконавці-резиденти і виконавці-нерезиденти), від початку передбачаючи резидентну приналежність виконавців.

Крім цього, у процесі аналізу знайдено інші недоліки, які навряд чи справлять позитивне враження на закордонних користувачів цих документів, які знаходяться у відкритому доступі. Так, у ході пошуку в Державній програмі розвитку еталонної бази на 2009–2010 роки ми натрапили на термін «національно-дослідні інститути», тобто посилення на неіснуючу категорію виконавців, що може свідчити про неграмотність авторів документу, їх некомпетентність або неухважність (і це при складанні нормативних документів!). При цьому неіснуючій категорії «національно-дослідних інститутів» протиставляються якісь інші наукові установи: «національно-дослідні інститути, інші наукові установи, організації...». Які інститути при цьому вважаються «іншими», незрозуміло.

У Державній цільовій науково-технічній програмі розроблення новітніх технологій створення вітчизняних лікарських засобів для забезпечення охорони здоров'я людини та задово-

лення потреб ветеринарної медицини на 2011–2015 роки міститься умова відбору виконавців, яка відсутня в інших програмах: «установи, що перебувають у віданні Національної академії наук [а чому не просто – установи Національної академії наук?], Національної академії аграрних наук та Національної академії медичних наук, інші установи, підприємства і організації державної власності, юридичні особи, засновані на приватній формі власності [а чому не приватні юридичні особи?], які мають необхідні кадрові та матеріально-технічні ресурси» (курсив наш). Водночас у «Державній програмі розвитку еталонної бази на 2009–2010 роки» записано, що виконавцями є «національно-дослідні інститути [так в оригіналі], інші наукові установи, організації, визначені на конкурсних засадах» (курсив наш). Таким чином, умовою участі в першій програмі є наявність у окремих категорій учасників необхідних ресурсів, а в другій програмі – конкурсний відбір. Виникає питання: а як об'єктивно визначити, чи дійсно вони мають необхідні ресурси?

Крім того, перелік виконавців першої з названих тут програм стилістично викладено так, що не зрозуміло, для яких категорій виконавців зроблено застереження щодо наявності необхідних матеріально-технічних і кадрових ресурсів – для всіх (тобто для установ, що перебувають у віданні Національної академії наук, Національної академії аграрних наук та Національної академії медичних наук, інших установ, підприємств і організацій державної власності, юридичних осіб, заснованих на приватній формі власності) чи тільки для останньої категорії – юридичних осіб, заснованих на приватній формі власності. При цьому в інших програмах виконавці названі без будь-яких згадок про умови їх відбору, що можна вважати цілком логічним з погляду, що принцип відбору виконавців (конкурсний відбір) для програм законодавчо визначено.

У Державній цільовій науково-технічній програмі «Розроблення і

освоєння мікроелектронних технологій, організація серійного випуску приладів і систем на їх основі на 2008–2011 роки» у якості виконавців указано просто «наукові установи та підприємства»; у «Державній цільовій науково-технічній програмі розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008–2012 роки» — «наукові установи Національної та галузевих академії наук, вищі навчальні заклади, конструкторські бюро і промислові підприємства»; у «Державній цільовій науково-технічній програмі розвитку виробництва медичної техніки на 2009–2013 роки» — МОЗ [Міністерство охорони здоров'я]. Виникає питання: якщо йдеться про однотипні програми (тобто такі, що спрямовані на розроблення та випуск високотехнологічних видів продукції), тоді чому в них по-різному вказано виконавців? У першій програмі це просто безіменні «наукові установи та підприємства», у другій — вже наукові установи з посиленням на відомчу належність, а також категорії виконавців, які відсутні в першій програмі (тобто вузи і конструкторські бюро); а в третій — МОЗ. У зв'язку з третьою програмою виникає ще одне питання: якщо вона спрямована на випуск промислової продукції (медичної техніки), тоді чому коло її виконавців обмежено МОЗ?

Нарешті, варто зазначити відсутність уніфікації при оформленні (вкладенні) інформації про виконавців. Так, для Національної академії наук України абревіатура не використовується, хоча вона є загальновідомою і відомою, тоді як для інших відомств використовуються тільки абревіатури або скорочені назви. Формально створюється враження, ніби автори документів вважають, що будь-який користувач повинен знати, що таке МОН (не кажучи вже про МОНмолодьспорт), МОЗ, Держбуд і таке інше, але при цьому не повинен знати, що таке НАН України. Але за фактом можна припустити, що хоча ці документи знаходяться у від-

критому доступі, утім вони призначені конкретним адресатам — заздалегідь відомим виконавцям програм, аби вони легко могли там себе знайти (а про існування абревіатури НАН автори документів могли забути). Це припущення також підтверджується чітким позначенням відомчої приналежності більшості виконавців програм, що не збігається з принципом конкурсного відбору виконавців.

І тільки в Законі про Національну програму інформатизації (який є нехарактерним випадком) містяться спеціальні статті, які встановлюють чіткий регламент залучення іноземних виконавців. Так, згідно зі Статтею 27 цього Закону під назвою «Міжнародне співробітництво при виконанні Національної програми інформатизації», «до виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації можуть залучатися *іноземні юридичні та фізичні особи*, іноземні інвестиції»; а згідно зі Статтею 16 під назвою «Умови відбору *нерезидентів* виконавцями окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації» (курсив наш), «на підставі результатів конкурсу окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації Кабінет Міністрів України за поданням Генерального державного замовника *може прийняти рішення про замовлення виконання окремого завдання та проекту нерезиденту* при додержанні ним таких умов: залучення до виконання завдань (робіт) вітчизняних підприємств з обсягом фінансування не менш як 20 відсотків загальної вартості контракту; створення в Україні резидентів для виконання окремого завдання (проекту) Національної програми інформатизації із загальним обсягом статутного капіталу не менш як 5 відсотків загальної вартості контракту» (курсив наш).

Отже, результати аналізу нормативної документації вибірки державних програм України (ДНТП та інших) не дають підстав розглядати їх у якості значимого фактора МНТС України.

Адже потенційні закордонні виконавці в разі звернення до документів більшості програм не знайдуть потрібну їм інформацію.

Також нами перевірено нормативну документацію державних програм України на предмет наявності в них загальної інформації щодо МНТС, де можливість залучення закордонних виконавців могла бути зафіксована в опосередкованому вигляді. Оскільки ми вважаємо МНТС одним з інструментів підвищення ефективності виконання державних програм України (якщо це не програма, присвячена МНТС, де відповідне словосполучення стоїть у назві програми), було б цікаво дізнатися про тлумачення ролі/функції МНТС авторами нормативних документів. У процесі пошуку ми виявили шість таких випадків.

Так, загальна теза про МНТС міститься:

– у розділі «Мета і основні завдання» Постанови Кабміну України (далі – Постанови) про затвердження Державної цільової науково-технічної програми «РЕСУРС» на 2005–2007 роки («розширення міжнародного співробітництва та використання світового досвіду») та Постанови про затвердження Державної науково-технічної програми розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2003–2010 роки («міжнародне співробітництво у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності»);

– у розділі «Шляхи і способи вирішення проблеми» Постанови про затвердження Державної цільової програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки («забезпечення МНТС у сфері формування і реаліза-

ції державної інноваційної політики»); у Постанові про затвердження Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки («організація міжнародного співробітництва у сфері прогнозування науково-технологічного розвитку»).

– у Законі України «Про Загальнодержавну цільову науково-технічну космічну програму України на 2008–2012 роки» реалізацію найбільш актуальних і престижних міжнародних дослідницьких проектів та ініціатив (а в цьому фактично полягає сутність МНТС) згадано в якості одного зі шляхів вирішення проблеми, а забезпечення розвитку міжнародної співпраці – у якості задач і заходів.

– у Законі України «Про Державну цільову науково-технічну програму проведення досліджень в Антарктиці на 2011–2020 роки» у якості одного зі способів вирішення проблеми згадано «забезпечення співробітництва з міжнародними організаціями Договору про Антарктику» (так в оригіналі, курсив наш).

Таким чином, для деякого з авторів документації міжнародне співробітництво є одним із завдань програми, для інших – одним зі шляхів/способів його реалізації.

І тільки у вищезгаданій Статті 27 Закону про Національну програму інформатизації зафіксовано *чіткий зв'язок між МНТС, ефективністю виконання програми та залученням іноземних виконавців*: «Міжнародне співробітництво у сфері інформатизації спрямовується на підвищення економічної ефективності та науково-технічного рівня виконання Національної програми інформатизації. З цією метою до виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації можуть залучатися *іноземні юридичні та фізичні особи, іноземні інвестиції* (курсив наш)».

Висновки

Заявлена пріоритетність програмно-цільового методу державного управління на тлі неефективності реалізації державних програм, включаючи ДНТП, є однією з особливостей системи управління в пострадянській Україні.

Неефективність ДНТП в Україні через їх хронічне недофінансування та інші причини є загальновідомим фактом, і тому питання про участь іноземних виконавців у ДНТП України на перший погляд здається не актуальним, оскільки про яку участь може йтися, коли не виділяється необхідний обсяг коштів на виконання програми, відсутня зовнішня експертиза та інші невід'ємні елементи програмно-цільового управління.

Однак аналіз нормативно-правової документації ДНТП та інших державних програм України щодо можливої участі іноземних виконавців дає підстави для припущення, що участь іноземних виконавців у ДНТП *фактично не передбачена від початку* і тому *не є прямим наслідком недофінансування програм*. Підставою для такого припущення є насамперед відсутність згадування про місцезнаходження виконавців ДНТП відносно країни-замовника ДНТП (виконавці-резиденти і виконавці-нерезиденти) для тих виконавців, для яких не вказано відомче підпорядкування в Україні.

Іншою підставою для цього припущення є загальна низька якість інформації про виконавців у деяких ДНТП (некоректна стилістика і термінологія), оскільки зацікавленість у розширенні кола виконавців стимулювала б авторів документації ДНТП до стилістично і термінологічно грамотного і

чіткого викладення інформації.

Загалом проведене дослідження підтвердило вже відомий висновок, що ДНТП в Україні, які замислювались як інструмент підвищення ефективності державного управління науково-технологічною діяльністю (що може забезпечуватися і через залучення іноземних виконавців), перетворилися на інструмент розподілення всередині державного сектору тих бюджетних коштів, які фактично виділяються по лінії ДНТП. Інакше кажучи, ДНТП стали в Україні інструментом поповнення коштів державних організацій. Цей висновок ґрунтується на аналізі нормативної документації ДНТП, згідно з якою виконавцями ДНТП у більшості є організації, підпорядковані різним українським відомствам, тобто основним інституційним виконавцем ДНТП України є державний, а не підприємницький сегмент національного науково-технологічного сектору. Підприємницький сегмент цього сектору, який залишається слабкою й незахищеною ланкою в українській економіці, фактично позбавляється можливості державної підтримки через такий механізм, як ДНТП. Подібний підхід ставить під сумнів можливість реалізації інноваційної моделі в Україні.

Однак проведене дослідження нормативної документації ДНТП України є першим етапом дослідження і не означає відсутність фактів такої участі в окремих проектах по лінії ДНТП. Тому наступний етап передбачає більш глибокий аналіз проблеми шляхом експертних опитувань і, за можливості, звернення до звітної документації про результати реалізації ДНТП України.

1. *Методика* програмно-целевого прогнозування розвитку науки і техніки / В.М. Глушков, Г.М. Добров, Ю.В. Ершов і др. – М.: ГКНТ СССР, 1971. – 138 с.
2. *Системний* підхід к управленію наукой // *Экономика и орг. пром. пр-ва.* – 1973. – № 3. – С. 14–26.
3. *Мильнер Б.З.* Организационный механизм программно-целевого управления / Б.З. Мильнер. – Экономика, 1981.
4. *Раппопорт В.С.* Требования программного подхода к организации и методам управления / В.С. Раппопорт // *Научно-технический прогресс: программный подход.* – М.: Мысль, 1981, с. 48–81.
5. *Управление* научно-техническими программами / Под ред. Д.Н. Бобрышева. – М.: Экономика, 1983.
6. *Добров Г.М., Богаев А.А., Карпов В.И.* Вопросы теории и практики программно-целевого управления. Сб. науч. тр. – Киев, 1983. – 486 с.
7. *Постанова* Верховної Ради України «Про перелік національних науково-технічних програм» від 25 лютого 1994 р. № 4034 // Збірник законодавчих і нормативних актів України у сфері науки і науково-технічної діяльності. – К.: УкрІНТЕІ, 1997.
8. *Закон* України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» // *Відомості Верховної Ради*, 2001, № 48.
9. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» від 22 червня 2011 р. № 704. – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-%D0%BF>.
10. *Закон* України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 01.12.1998 р. № 285 – XIV // *Відомості Верховної Ради*, 1999. – № 23.
11. *Попович О.С.* Місце пріоритетів в реалізації державної науково-технологічної політики України / О.С. Попович // *Наука та наукознавство.* – № 2, 2001. – с.65–73.
12. *Маліцький Б.А., Попович О.С., Соловійов В.П., Єгоров І.Ю., Булкін І.О., Шокун Т.В.* Рациональное финансирование науки как предумова розбудови знаннєвого суспільства в Україні // К.: Фенікс, 2004. – 32 с.
13. *Попович О.С.* Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / О.С. Попович. – К.: Фенікс. 2005. – 226 с.
14. *Научно-технические госпрограммы* финансируются на 15% / Химпром [Электронный ресурс]. – URL: <http://himprom.ua/nauchno-tehnicheskie-gosprogrammy-finansiruyutsya-na-15-new208>
15. *Попович О.С., Велентейчик Т.М.* Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм // *Наука та наукознавство.* – № 2, 2009. – С.38–47.
16. *Одобрена* Концепция реформирования системы финансирования и управления научной и научно-технической деятельностью / Правительственный портал. – URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245708884&cat_id=244313416
17. *Перевертайло В.Л.* Проблемы и задачи развития технологий микроэлектроники в Украине // *Научно-производственное предприятие* [Электронный ресурс]. – URL: http://www.detector.org.ua/article/PROBLEMY_ME1.html.
18. *Рябчун Ю.* Кабмін стріть заоблачные планы // *Коммерсантъ-Украина*, №155, 4 октября 2012. – URL: http://kabmin_stroit_zaooblachnye_plany.htm.
19. *Боронос В.Н., Скляр И.Д., Костель Н.В.* Программно-целевые методы управления научно-техническим прогрессом // *Механізм регулювання економіки.* – № 4, 2005. – С.115–121.
20. *Сибирный А.* Какая нам нужна наука / А. Сибирный // «Зеркало недели. Украина», № 32, 14 сентября 2012. – URL: http://zn.ua/SCIENCE/kakaya_nam_nuzhna_nauka-108747.html
21. *Мирская Е.* Российские академические ученые в зеркале социологии науки / Е. Мирская // *Отечественные записки.* – № 7, 2002. – С.350–358.
22. *Белановский С.* Оценка состояния РАН. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.polit.ru/dossier/2005/12/15/ran/html>].
23. *Mirskaya E.* (1997) International Scientific Collaboration in the Post-Communist Countries: Modern Trends and Priorities // *Science and Public Policy* 24, no.5. – P. 301-308.
24. *Meske W.* A Provisional Appraisal: The Transformation of S&T During the 1990s and the Challenges of the 21st Century // Meske (ed). *From System Transformation to European Integration. Science and Technology in Central and Eastern Europe at the Beginning of the 21st century.* – LIT VERLAG Munster, 2004. – P. 419–442.

25. *Radosevic S.* What Future for S&T in the CEE sib the 21st Century // Meske (ed). From System Transformation to European Integration. Science and Technology in Central and Eastern Europe at the Beginning of the 21st century. – LIT VERLAG Munster, 2004. – P.443–478.

26. *Mauntz R., Schimank U., and Weingart P.* East European Academies in Transition. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. – 1998.

27. *Білозубенко В.С.* Інноваційна система Європейського Союзу: особливості формування та розвитку: монографія / В.С. Білозубенко. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2012. – 456 с.

Одержано 18.04.2013

І.Ю. Єгоров, Л.Ф. Кавуненко, Т.В. Гончарова, Т.Н. Велентейчик

**Государственные научно-технические программы Украины
в контексте международного научно-технологического сотрудничества:
анализ некоторых нормативно-правовых аспектов**

Статья содержит результаты исследования нормативной документации государственных научно-технических программ и некоторых других государственных программ Украины относительно возможности привлечения иностранных исполнителей к их осуществлению. Анализ документации выявил отсутствие единой терминологической базы, препятствующей четкому толкованию основных положений программ их исполнителями; определено, что только в одной из 21 программ прописан четкий регламент привлечения иностранных исполнителей. Проведенное исследование подтверждает факт деградации государственных научно-технических программ в Украине, утрату ими определенных для них функций и их превращение в инструмент распределения бюджетных средств в государственном секторе.