

Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм

За результатами опитування керівників державних науково-технічних програм (ДНТП) зроблено оцінку ефективності існуючої системи ДНТП з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, визначені основні недоліки застосування програмно-цільового підходу в Україні. Запропоновано ряд заходів щодо підвищення дієвості та кардинального поліпшення якості вітчизняних програм, в тому числі внесення змін до Закону України «Про державні цільові програми».

Програмно-цільовий підхід в плануванні різних соціально-економічних об'єктів і процесів та керуванні ними отримав дуже широке розповсюдження за останні півстоліття у вітчизняній та світовій практиці, а розробка та реалізація комплексних програм стали засобом вирішення найгостріших проблем на будь-якому рівні управління.

Основне призначення цільових програм — прискорити соціально-економічні процеси (вирішення найбільш важливих проблем економічного та соціального розвитку), скоротити строки досягнення цілей, що мають першочергове значення для суспільства в цілому та окремих сфер науки та виробництва. Вони є ефективним засобом комплексного, всебічного вирішення проблем, універсальним інструментом управління і способом вирішення проблемних ситуацій та здійснення значного впливу на розвиток економіки, дійовим засобом реалізації стратегії інноваційного розвитку [1]. Тому використання цільових програм надзвичайно актуальне для сучасної української економіки. Це відзначали в тій чи іншій формі практично усі керівники науково-технічних програм, що були опитані шляхом анкетування. Але проблема сьогодні полягає в тому, що практика формування та реалізації науково-технічної політи-

ки в нашій державі далеко відійшла від методології програмно-цільового управління і підтверджені вітчизняною та світовою практикою переваги програмно-цільового методу фактично не використовуються.

Тому метою статті є проаналізувати причини, що гальмують застосування цільових науково-технічних програм (за результатами опитування керівників ДНТП) та запропонувати внесення змін до Закону України «Про державні цільові програми».

Аналіз свідчить, що в Україні сьогодні відбувається певне зловживання терміном «програма». Фактично програмою стали називати будь-який перелік певних заходів незалежно від того, чи має спосіб їх формування та реалізації яке-небудь відношення до принципів програмно-цільового підходу. Можна нарахувати більше двохсот різних програм, які офіційно претендують на фінансування за рахунок державних коштів. Відсутність належного порядку при затвердженні таких програм, а також вітчизняна специфіка формування державного бюджету, за якої загальні суми, передбачені на виконання завдань програми, здебільшого не мають жодного значення при щорічному визначенні реального фінансування, призвели до того, що біля половини з них взагалі не отримують ніяких коштів. Так, у

2005 році було підтримано лише 59,7% державних програм, у 2006 році — 47,3%, у 2007 році — 57%. При цьому підтримка програми, як правило, не означає, що її виконавці отримали передбачені при її затвердженні суми. Так, затверджена Верховною Радою

	2005	2006	2007	2008
Бюджетне фінансування (у % від передбаченого)	0,5	1,3	0,5	0,3

Зрозуміло, що при такому рівні фінансування сподіватись на досягнення у передбачені програмою строки накреслених нею цілей не доводиться.

Найбільш системно було задумано і законодавчо забезпечено формування державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки. Проте ставлення до них у нашій державі склалося практично таке ж, як і до всіх інших програм.

З метою уточнення оцінки ефективності існуючої системи державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та пошуку шляхів удосконалення управління ними Центром досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М.Доброва НАН України було організовано опитування керівників ДНТП, затверджених у 2003 році. До нього було залучено 19 респондентів — провідних вчених, яким було доручено очолювати програми, тобто охоплено 66% таких програм, адже всього їх 29. Переважна більшість опитаних — керівники або заступники керівників наукових установ та підрозділів, учбових закладів. Серед них: 13 академіків НАН України та 1 академік Української академії аграрних наук, 2 члена-кореспондента НАН України та 1 — член-кореспондент Академії педагогічних наук України. Всі респонденти мають вчене звання професора.

Всі без винятку керівники програм визнали, що рівень фінансування дер-

України Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій за всі роки свого існування жодного разу не отримувала з державного бюджету навіть 2% передбачених відповідним законом коштів:

жавних науково-технічних програм в Україні є недостатнім. При цьому 63% опитаних констатували, що нинішня практика їх формування і організації виконання не дозволяє на ділі використати переваги програмно-цільового підходу, 11% вважають, що деякі переваги все ж реалізуються, а 26% (п'ятеро респондентів), боячись порушення хоч і невеликого, але все ж додаткового каналу фінансування досліджень, дали ствердну відповідь на це питання. Нижче наводяться деякі оцінки, зроблені респондентами на доповнення до відповідей на запитання анкети.

Академік НАН України Походня І.К.: «Ніякої нормальної організації формування і реалізації програм не було. І справа не тільки у прямо-таки сміхотворних коштах (їх завжди виділялося набагато менше, ніж просили виконавці). Але ще більш суттєво, що їх отримання ніколи не було гарантовано, як правило, їх надавали вже наприкінці року, до того ж заявки на закупівлю обладнання найчастіше ігнорувалися. При цьому розподіл асигнувань між пріоритетними напрямками проводився досить довільно, без врахування їх особливостей, так, щоб нікого не образити. У межах пріоритетних напрямків також фактично ніяких пріоритетів не було. Тож ми розглядали проекти ДНТП просто як невеличку фінансову підтримку інститутам у скрутні часи».

Академік НАН України Карп І.М.: «Програми склалися на основі конкур-

су проектів, і науково-технічна рада програми ніколи не знала, які проекти будуть подані. Було багато випадкового і мало-значимого, доводилось вибирати краще в основній масі поганого. Деякі проекти (2 — 3) нав'язувались МОН. ... Не можна скидати з рахунку і лобістський тиск на керівника програми та членів науково-технічної ради. Фінансування ж проектів було настільки малим, що говорити про якийсь помітний вплив результатів на стан справ не доводиться. У мене склалося враження, що в такому вигляді дієвість програм мізерна. Співробітники інститутів навіть не хочуть втрачати час на підготовку «Запитів» та складання звітів...»

Академік НАН України Підгорський В.С.: «Смішне фінансування. Треба розуміти завдання ДНТП. Чи ми хочемо допомогти створити нову розробку, чи просто фінансово підтримати науковців?».

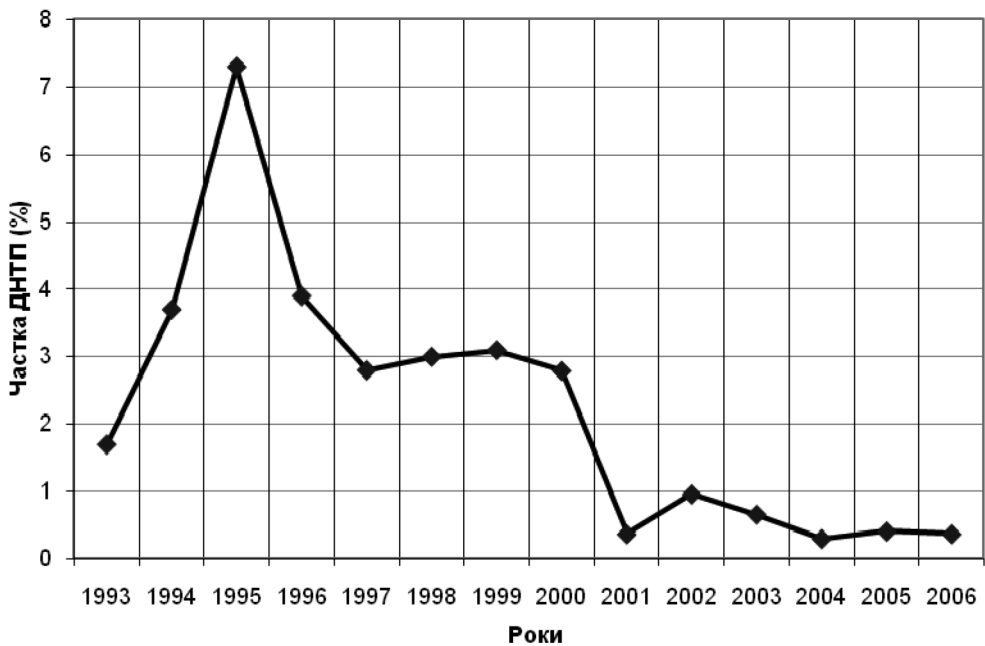
Член-кореспондент НАН України В.С. Кошечко: «Фінансування проектів ДНТП потребує суттєвого збільшення, оскільки фінансування проекту в 30—

40 тис. грн./рік (як це практикувалось в минулі роки) явно недостатнє для виконання більш-менш значного проекту».

Лише п'ятеро з опитаних керівників змогли пригадати випадок, коли окремі невеликі роботи були виконані на ті кошти, що виділялись на проект, без залучення власних ресурсів або фінансування з інших джерел.

Десятеро з 19 опитаних керівників однозначно констатували, що вони не мали достатньо реальних можливостей і повноважень для ефективного управління своєю програмою, троє інформували, що деякі (хоча й недостатні) можливості у них все ж були, п'ятеро вважають, що наявність цих «деяких можливостей» не дає їм права негативно відповісти на дане питання.

Отже, оцінка безпосередніх керівників державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки цілком співпадає з висновками, які можна зробити з аналізу статистичних даних. Зокрема, динаміка



Частка фінансування державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки у витратах бюджету на науку [2]

рівня фінансування державних науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки за весь період їх існування в незалежній Україні наочно ілюструється рисунком.

Як видно, частка фінансування ДНТП з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки ніколи не досягала передбачених законом 30% загального фінансування науки і вже з 1995 року виявляє чітку тенденцію до зменшення. Це свідчить про пряме нехтування цими державними пріоритетами з боку виконавчої влади і, як наслідок, про втрату ними будь-якого значення як важелів державної політики.

Зрозуміло, що при такому фінансуванні дарма чекати від програм серйозного впливу на стан справ у науці й тим більше в економіці. Проте питання про те, чи правильно вони формуються, чи використовуються при їх реалізації переваги програмно-цільового методу, а отже, чи оптимально використовуються виділені на них ресурси, все ж має бути дослідженим. Хоча б тому, що рано чи пізно державі все ж доведеться приділити їм більше уваги і виділити значніші ресурси.

У процесі згаданого вище дослідження перед респондентами було поставлено кілька запитань щодо доцільності надання керівникам програм додаткових важелів впливу на хід їх реалізації. Зокрема, переважна більшість опитаних (63%) підтримали ідею надати право науково-технічним радам програм припиняти фінансування проектів, які продемонстрували свою неефективність або невідповідність цілям програми, і тільки двоє з них висловилися проти (один з цих респондентів вважає, що можна вносити тільки рекомендації про припинення фінансування). Більшість (74%) керівників вважають доцільним

передбачити можливість здійснення перерозподілу коштів між проектами програми з метою якнайшвидшого досягнення поставленої мети, стільки ж експертів вважають доцільним запровадження резервного фонду програми, яким розпоряджатимуться керівник та науково-технічна рада з метою посилення робіт в окремих напрямках.

Ряд експертів висловили свої власні пропозиції щодо шляхів підвищення ефективності програм та більш повного використання переваг програмно-цільового підходу. Так, академік НАН України Г.В. Єльська вважає необхідним проводити міжнародну експертизу як обґрунтування, так і змісту програми в цілому, а при можливості окремих проектів, на думку члена-кореспондента АПН України В.Д. Пархоменка, програми бажано формувати зверху під кінцеву мету; підвищити відповідальність керівників проектів і програм, передбачити повернення коштів при невиконанні умов договору; роботи повинен приймати той, хто буде впроваджувати результати розробок.

Академік НАН України В.Ю. Сторіжко та академік УААН М.В. Роїк підкреслюють необхідність формування програм у відповідності з пріоритетами, визначеними на основі глибоких прогнозно-аналітичних досліджень. До подібної думки стосовно близької йому галузі приходять і академік НАН України І.М. Карп: «слід було б замовляти проекти, виходячи з пріоритетів щодо ліквідації шкідливих відходів». Крім того, він вважає необхідним надавати підтримку в першу чергу тим проектам, які отримують додаткове фінансування з інших джерел (досі це було здебільшого навпаки).

Академік АМН України Ю.П. Зозуля звернув увагу на те, що державна науково-технічна програма повинна бути більш

детально структурована та спеціалізована за тематичними напрямками, передбачати можливість організації комплексних проєктів, в яких для реалізації однієї спільної мети залучається декілька виконавців. На його думку, такій програмі слід надати рамкового характеру, передбачивши проєктне наповнення її тематичних напрямків у процесі її реалізації кожного року або через 2 роки, на завершальних стадіях виконання програми формувати спеціальні проєкти, спрямовані на забезпечення впровадження одержаних результатів.

Відзначаючи, що при існуючій практиці формування державних науково-технічних програм практично неможливо розробити для неї «дерево цілей», яке чітко визначало б послідовність і взаємозв'язок між собою окремих проєктів¹ і вирішуваних ними завдань, більшість опитаних керівників у тій чи іншій формі висловлювались за надання ДНТП більшої цілеспрямованості й гнучкості. Так, академік НАН України В.С. Підгорський написав: «Якщо це програма, ДНТП, то треба, щоб був кінцевий практичний результат. Це не обов'язково впровадження. Але треба створити щось реальне, яке при відповідному фінансуванні можна було б рекомендувати підприємствам... Треба розробити етапи виконання завдання: від НДР до технологічних етапів. І тоді буде зрозуміло, чим робота буде закінчена». Академік НАН України В.В. Скороход: «Треба відновити саме існування ДНТП, зараз їх практично немає. Повинен бути окремий державний орган, який за них відповідає, типу ДКТП». Академік НАН України

¹ Деякі з опитаних експертів вважають, що роль «дерева цілей» певною мірою виконувала концепція програми, яка публікувалась перед оголошенням конкурсу проєктів. Проте така ситуація можлива скоріше як випадковий збіг, тим більш, що якість цих концепцій, глибина проробки в них етапів реалізації загального задуму програми були досить різними.

В.С. Кошечко: «Формування ДНТП на етапі визначення тих чи інших пріоритетних напрямків проведення науково-технічних досліджень має здійснюватись МОН України сумісно з НАН України. Терміни виконання ДНТП мають бути не 1—3 роки, як це практикувалося раніше, а значно більші, оскільки в рамках ДНТП необхідно вирішувати не лише ті чи інші задачі сьогодення, а й більш крупні стратегічні проблеми».

Щодо термінів виконання цільових програм 53% опитаних керівників вважають їх оптимальними (з уточненням окремих керівників «за умови регулярного фінансування»), 26% вважають ці строки недостатніми і декілька респондентів вказали на те, що ці строки повинні залежати від програми.

Академік Новиков В.Д. вважає, що без посилення державного регулювання програм (розробка цілей, системність, комплексність), тобто законодавчого забезпечення, такі важелі управління ходом реалізації, як надання права науково-технічним радам програм припиняти фінансування проєктів, які продемонстрували свою ефективність або невідповідність цілям програми; запровадження резервного фонду програми, яким розпоряджаються її керівник і науково-технічна рада з метою посилення робіт в окремих напрямках, та передбачення можливості здійснення перерозподілу коштів між проєктами програми з метою якнайшвидшого досягнення поставленої мети будуть малоактуальними.

Отже, основними недоліками застосування програмно-цільового підходу в Україні є:

1. Недостатність і повна невизначеність фінансування. Реальні кошти, які виділяються на реалізацію програми, як правило, дуже незначні й до того ж практично ніяк не пов'язані з тими сумами,

що обумовлюються при обґрунтуванні й затвердженні програми.

2. Низька якість програм, слабкий зв'язок завдань, вирішення яких передбачається програмою, з цілями, досягнення яких є заявленою метою програми, невідпрацьованість послідовності виконання етапів її реалізації.

3. У цих умовах особливо згубною є практично повна відсутність будь-якого управління ходом реалізації програми, керівники програм практично не мають для цього ніяких реальних важелів впливу.

4. Вітчизняною статистикою зовсім не відслідковуються ні кількість державних програм, ні відповідність їх фінансування запланованим при їх формуванні об'ємам.

Все це означає, що вживати саму назву «програма» до документів, які на це претендують в Україні, навряд чи правомірно. Це скоріше координаційні плани, які за умови їх послідовного виконання теж, звичайно, можуть бути досить корисними. Проте переваги програмно-цільового підходу як ідеології максимальної доцільності, засобу оптимізації шляху до поставленої мети і концентрації зусиль на розв'язанні ключових завдань при цьому не реалізуються. Не дивно, що в свідомості багатьох науковців закріпилося доволі спрощене уявлення про державні програми, яке досить чітко сформулював заступник директора Інституту садівництва УААН Кручек А.Н., виступаючи на інноваційному форумі, що його організувала навесні 2008 року Академія технологічних наук: «Треба організувати нові програми, бо програми — це гроші!».

Не забезпечує використання можливостей і переваг програмно-цільового методу і нині чинна редакція Закону України «Про державні цільові програми» [3]. У законі чітко визначається бюрократич-

на послідовність процедур узгодження програм, навіть значною мірою структура документів, що представляються на розгляд відповідних інстанцій, проте фактично зовсім не передбачено реальних механізмів управління програмами. Внесення будь-яких змін до існуючої програми можливе лише за рішенням органу державної влади, який її затвердив, тобто після здійснення складних і тривалих бюрократичних процедур узгодження в багатьох інстанціях. Законом передбачено, що державний замовник призначає керівника державної цільової програми, але його статус лишається фактично не визначеним. Закон декларує, що основними завданнями керівника є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми, проте реальних механізмів і важелів впливу для реалізації ним цього завдання не передбачено.

Досить дивно звучать норма статті 19 даного закону, що визначає повноваження Міністерства фінансів України, яке: *«приймає рішення* про включення відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України на відповідний рік; формує та подає Кабінету Міністрів України разом з проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік перелік державних цільових програм із зазначенням обсягів фінансування кожної з них за рахунок бюджетних коштів».

Звичайно, такі формулювання реально відображають нинішню ситуацію: вже після того, як Верховна Рада України затвердила загальнодержавну програму або Кабінет Міністрів України іншу державну програму, саме Міністерство фінансів вирішує, чи виконувати дану програму, а чи не виконувати. А якщо й виконувати, то чи надати їй розраховане при формуванні програми і затверджене Верховною

Радою України фінансування, а чи, нехтуючи всіма розрахунками необхідних витрат, обмежитись їх десятою або й сотою часткою. Проте, на наше глибоке переконання, таку ситуацію необхідно докорінно змінювати. Питання про те, чи є можливість фінансувати програму, повинне вирішуватись до того, як її затверджують. А якщо програма затверджена законодавчим органом чи урядом, то завдання всіх гілок виконавчої влади, в тому числі й Міністерства фінансів, забезпечити її виконання. Це загальноприйнята у світі практика, і Україна, мабуть, єдина в світі держава, де навіть законом передбачено, що Мінфін практично самостійно вирішує, яку програму виконувати, а яку проігнорувати.

Аналіз світового досвіду формування і реалізації подібних програм показує, що особи, призначені їх керівниками, користуються у розвинених країнах набагато більшим довір'ям з боку замовників і мають великі можливості для управління їх виконанням. Наприклад, у Німеччині, незважаючи на те, що суми коштів, виділених на програми, там незрівнянно більші за наші, фінансування державних науково-технічних програм здійснюється безпосередньо через керівника програми: гроші переказуються на його особистий рахунок, і він має можливість досить широкого маневру ними, фінансуючи виконавців окремих проектів, включених до програми.

Отже, для кардинального підвищення дієвості вітчизняних програм, крім більш серйозного ставлення до організації їх фінансування, необхідно вжити заходів для кардинального поліпшення якості їх попередньої розробки, а також для створення такої системи управління ними, яка забезпечила б їх гнучкість і динамізм, можливості для оптимізації на протязі всього періоду реалізації. Це

повинно бути передбачено у відповідних нормативних документах інструктивного плану і знайти своє відображення в Законі України «Про державні цільові програми». На наш погляд, цей закон мав би більш виразно визначати, для чого, власне, формується програма, чим вона відрізняється від, скажімо, гранта чи іншого способу фінансової підтримки досліджень чи розробок.

Для цього доцільно було б в Законі України «Про державні цільові програми» доповнити перелік умов, за яких має розроблятися програма, у статті 2 (після слів «державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов:») такою, наприклад, тезою: «належним чином обґрунтованої можливості досягти за рахунок використання програмно-цільового підходу важливої для держави мети (вирішення актуального завдання) в терміни, істотно менші, ніж без формування відповідної програми».

Стаття 5 нині чинної редакції цього закону («Основні стадії розроблення та виконання державної цільової програми») фактично не відповідає своїй назві: в ній зовсім не йдеться про стадії розробки самої програми. Натомість фіксується послідовність розгляду відповідних документів в «інстанціях». Дещо поліпшити ситуацію можна було б, давши абзац 6 цієї статті в редакції: «розроблення проекту програми — визначення *послідовності та взаємозв'язку етапів виконання програми*, заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї (побудова «дерева цілей» програми), а також обсягів і джерел фінансування». Тим самим ми, принаймні, не виключали б можливості починати формування програми з побудови «дерева цілей», а вже після його визначення оголошувати конкурс проектів, спрямованих на реалізацію конкретних етапів і завдань, здійснити які необхідно

для досягнення мети програми. Необхідність обов'язкового визначення послідовності дій та черговості етапів виконання програми, на наш погляд, повинна бути зафіксована і в статті 6 («Ініціювання розроблення державної цільової програми та громадське обговорення концепції програми»). Зокрема, її абзац 9 (в групі позицій, що об'єднуються заголовком «Проект концепції державної цільової програми повинен містити:») доцільно було б дати в такій редакції: «визначення на основі оптимального варіанту шляхів і засобів розв'язання проблеми, *послідовності етапів* та строків виконання програми». А також слід доповнити норму щодо публікації концепції: «Проект концепції державної цільової програми *та основних етапів її реалізації* публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення».

Нічим, на наш погляд, не обгрунтовано те, що закон не передбачає можливості виступати державними замовниками програм АМНУ, УААН та іншим державним академіям. Адже це комплексні наукові організації, частина фінансування яких здійснюється за рахунок державного бюджету. Їм цілком під силу і організувати сам процес такого фінансування, і на високому професійному рівні здійснювати контроль за ефективним і цільовим використанням коштів. Тому перший абзац статті 8 («Державний замовник державної цільової програми») доцільно було б подати в такій редакції:

«Державним замовником державної цільової програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України *та інші державні академії*, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації».

З урахуванням наведених вище аргументів слід було б уточнити також функ-

ції державного замовника, давши відповідну частину цієї статті в наступній редакції (курсивом виділено пропонувані доповнення):

«Державний замовник:

призначає керівника *та науково-технічну раду* державної цільової програми *на стадії її розробки*, основними завданнями яких є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми;

подає пропозиції щодо внесення змін до державної цільової програми, а також припинення її виконання;

готує разом з науково-технічною радою щорічний звіт про результати виконання державної цільової програми та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України з метою визначення ефективності реалізації програми. Строки подання державним замовником проміжних звітів визначаються нормативно-правовим актом, яким затверджено програму».

У цій же статті або окремою статтею закону доцільно було б визначити статус керівника програми як особи, наділеної державою певними повноваженнями і відповідальністю за реалізацію державної цільової програми. Відповідні норми закону могли б звучати, наприклад, так:

«Керівник програми:

— має статус позаштатного радника Кабінету Міністрів України;

— очолює науково-технічну раду програми, з участю якої здійснює оперативне керівництво ходом її підготовки та реалізації;

— несе особисту відповідальність за достовірність інформації щодо ходу реалізації програми, санкціонує виплату коштів виконавцям за здійснення її етапів;

— є розпорядником резервного фонду програми, до якого відраховується щорічно 10% виділених на її реалізацію коштів;

— поряд з керівником державного замовника підписує щорічні та заключні звіти про результати виконання програми, які подаються до Кабінету Міністрів України».

Потребують законодавчого унормування також статус і функції науково-технічної ради, адже сьогодні фактично вони діють, так би мовити, на свій страх і розсуд — як вважає за потрібне замовник або керівник програми. Наша пропозиція полягає в тому, щоб передбачити у тій же статті 8 або окремою статтею наступні норми:

«Науково-технічна рада програми:

щорічно, а в разі потреби й частіше заслуховує звіти виконавців проектів і завдань програми і приймає рішення щодо доцільності їх продовження або залучення до їх реалізації інших виконавців;

вирішує питання щодо оголошення додаткових конкурсів для залучення нових виконавців до розв'язання проблем, що виникли в процесі реалізації програми;

вирішує питання щодо доцільності перерозподілу між виконавцями передбачених програмою коштів та про використання резервного фонду програми;

готує заключний звіт про результати виконання програми, який подається державному замовнику програми за підписом її керівника для подальшого розгляду Кабінетом Міністрів України».

З урахуванням цих пропозицій необхідно внести відповідні доповнення і в статтю 9 («Розроблення проекту державної цільової програми»). Зокрема її абзац 1 можна було б сформулювати в такій редакції: «Проект державної цільової програми розробляється на основі схваленої концепції *та послідовності виконання її етапів* державним замовником або визначеним відповідно до законодавства розробником *за безпосередньої участі науково-технічної ради програми та керівника програми*».

Для забезпечення посилення ролі й відповідальності керівника програми та її науково-технічної ради слід було б передбачити наступні зміни:

1. Статтю 10 «Затвердження державної цільової програми» доповнити нормою: «Затвердження державної цільової програми відбувається в присутності її керівника, призначеного державним замовником».

2. Статтю 12 «Внесення змін до державної цільової програми» доповнити нормою: «зміни в фінансуванні окремих проектів у межах 10% загального фінансування цільової програми на відповідний рік, пов'язані з витрачанням резервного фонду програми здійснюються за рішенням науково-технічної ради та керівника програми». Останній абзац даної статті доповнити словами: «за поданням науково-технічної ради програми або державного замовника».

3. Передостанній абзац статті 13 сформулювати в редакції: «Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники та науково-технічні ради цільових програм».

Повертаючись до питання про роль і функції Міністерства фінансів у забезпеченні реалізації державних науково-технічних програм, слід було б зауважити, що в ряді країн Європи (наприклад у Польщі) саме це міністерство виступає ініціатором і активним провідником у життя ідеї інноваційного розвитку економіки, в Україні ж воно в кращому випадку — активний критик такого роду починань. Можливо, певним позитивним зрушенням у цьому питанні сприяли б наступні зміни у Законі України «Про державні цільові програми».

У статті 19, якою визначаються повноваження Міністерства фінансів України, 4-й та 5-й абзаци дати в редакції:

— *«забезпечує включення бюджетних запитів щодо фінансування державних цільових програм до пропозицій проекту Державного бюджету України на відповідний рік;*

— *подає Кабінету Міністрів України разом з проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік перелік державних цільових програм із зазначенням обсягів фінансування кожної з них за рахунок бюджетних коштів».*

У разі схвалення такої редакції закону відповідні зміни мають бути внесені і в Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [4] від 31 січня 2007 року № 106. Зокрема, необхідно звернути увагу в ній на те, що програма формується на основі чітко продуманого «дерева цілей», яким визначаються послідовність і взаємообумовленість етапів її виконання; підкреслити, що науково-технічна або координаційна рада створюється не «в разі потреби» (п.42.) — на розсуд державного замовника, а обов'язково, крім того, зазначити, що завданням цієї ради і керів-

ника програми є управління ходом її реалізації і контроль за ним.

Слід врахувати також, що нині діючим порядком передбачена в основному паперово-бюрократична звітність про хід реалізації та остаточні підсумки виконання програм. Її, на наш погляд, можна було б і дещо скоротити: обмежитись узагальненими показниками, які підтверджують, що робота ведеться, щоб не примушувати виконавців плодити нікому не потрібні папери. Натомість слід було б запровадити публічні слухання результатів виконання цільових програм з широкою участю експертів — свого роду конференції, на які запрошуюються науковці та виробничники, фахівці відповідних галузей.

Таким чином, опитування керівників ДНТП підтвердило, що формування і реалізація державних цільових програм в Україні не відповідають методології формування ДЦП. Тому сьогодні вкрай необхідно змінити ставлення владних структур до цільових програм, підвищити їх ефективність, вдосконалити нормативно-правову та методичну базу задля використання підтверджених вітчизняною та світовою практикою можливостей і переваг цього методу в реалізації пріоритетних напрямів розвитку.

1. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. — М.: Учебник.: ИНФРА-М, 2002. — 428 с.

2. Малицький Б.А., Попович О.С. Політика пріоритетів і проект нового закону України „Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки // Проблеми науки. — 2007. — № 5. — С. 16.

3. Закон України «Про державні цільові програми» (zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15).

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» (zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=106-2007-%EF).

Одержано 17.02.2009

А.С.Попович, Т.Н.Велентейчик

Проблемы повышения эффективности государственных целевых программ

По результатам опроса руководителей государственных научно-технических программ (ГНТП) оценена эффективность существующей системы ГНТП по приоритетным направлениям развития науки и техники, определены основные недостатки применения программно-целевого подхода в Украине. Предложен ряд мероприятий по повышению действенности и кардинальному улучшению качества отечественных программ, в том числе внесение изменений в Закон Украины «О государственных целевых программах».