

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Ефективність та результативність державних програм»

Студента 2 курсу 9м групи
спеціальності 281«Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

Єфімцева Кирила
Сергійовича

Науковий керівник:
доктор наук з держ.упр.,
професор

Орлова Наталія
Сергіївна

Гарант освітньої
програми:
д.держ.упр.
професор
нау

Орлова Наталія
Сергіївна

Київ 2019

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ.....	6
1.1. Державні програми як інструмент публічного управління.....	6
1.2. Особливості формування та оцінювання результативності державних програм.....	12
РОЗДІЛ 2. ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ.....	19
2.1. Аналіз практики впровадження державних програм.....	19
2.2. Оцінка факторів та показників ефективності державних програм.....	27
2.3. Характеристика ефективності державних програм у сфері інноваційного розвитку економіки.....	34
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗРОСТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ.....	39
3.1. Характеристика зарубіжного досвіду управління ефективністю державних цільових програм у сфері інноваційного розвитку.....	39
3.2. Напрямки удосконалення впровадження державних програм в Україні.....	44
ВИСНОВКИ.....	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	55
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність вибраної теми полягає в тому, що під час здійснення процесів державного регулювання варто використовувати найбільш оптимальні методи впливу на економіку, адже при цьому застосовуються обмежені державні (бюджетні) ресурси, які за своєю сутністю є надбанням суспільства, продуктом праці населення усієї країни. Переважне фінансове навантаження у ході реалізації функцій державного управління припадає на бюджетні ресурси. Тому постає проблема обрання найефективнішого методу здійснення державою витрат на розвиток, а також оцінки ефективності їх реалізації. Найоптимальнішим методом здійснення видатків, що передбачають реалізацію функцій державного управління, є впровадження такого інструменту як державні цільові програми.

За умов економічних трансформацій в умовах становлення ринкових відносин виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси публічного управління. Одним із найбільш дієвих методів здійснення витрат бюджетів є програмно-цільовий. Тому обґрунтування перспектив впровадження державних цільових програм є однією з важливих умов розвитку державного сектору економіки та підтримання державної своїх основних функцій.

В економічній літературі, присвяченій питанням державного управління та організації діяльності державної служби, значну увагу особливостям розробки та впровадження державних цільових програм приділено в працях таких науковців Квак М. В., Кузнєцова А. Я., Гетьман Є. М., Мощицька Т.О., Сердюк А. М., Коблянська А. В., Скляренко К. А., Галайко Н.В., Сенишин О.С., Файчук О.В., Кульчицький Я. В., Кульчицький Б. В., Маліновська М. В., Джигора Н. В., Трайтлі В. Ю., тощо. Проте, подальшого дослідження потребують аспекти удосконалення процесу формування і реалізації державних цільових програм в системі інструментів державного управління.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є розробка рекомендацій щодо формування державних цільових програм в системі державного управління економікою.

Досягнення мети роботи передбачає вирішення наступних **завдань**:

- дослідити особливості формування та оцінювання результативності державних програм;
- здійснити аналіз практики впровадження державних програм;
- провести оцінку факторів та показників ефективності державних програм;
- навести характеристику ефективності державних програм у сфері інноваційного розвитку економіки;
- проаналізувати особливості зарубіжного досвіду управління ефективністю державних цільових програм у сфері інноваційного розвитку;
- обґрунтувати напрямки удосконалення впровадження державних програм в Україні.

Об'єктом дослідження є державні програми.

Предметом дослідження є процес реалізації державних цільових програм.

Методи дослідження. Дослідження виконувалося з використанням ряду загальнонаукових та специфічних методів. Загальнонаукові методи (порівняння, синтез, індукції та дедукція) були використані при теоретичному аналізі основних положень щодо поняття та теоретичних засад розвитку державних цільових програм. Спеціальні методи наукового дослідження (історико-логічний, статистичного аналізу, системний, тощо) були використані при дослідженні основних показників ефективності виконання державних цільових програм.

Інформаційною базою є законодавчі акти щодо реалізації програми, дані Міністерства розвитку економіки, стратегія розвитку державної інноваційної діяльності в Україні, наукові розробки вітчизняних та зарубіжних вчених і особисті розробки автора.

Обсяг і структура випускної кваліфікаційної роботи. Випускна-кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 50 сторінок. Список використаних джерел складається із 72 найменувань.

Результати досліджень: Єфімцев К.С «Ефективність державних програм». Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій. Збірник наукових статей. 2019. – С.155

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

1.1. Державні програми як інструмент публічного управління

За умов ринкових трансформацій в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, що відбуваються за реалізації її пріоритетів. Одним із найбільш дієвих методів здійснення витрат бюджетів у всьому світі визнається програмно-цільовий, який реалізується через відповідні державні програми та формує передумови для оптимального фінансування певних завдань соціально-економічного розвитку. Забезпечення виконання завдань державного управління передбачає визначення ряду критеріїв в межах розробки та реалізації державних програм [21, с. 29]. Одна з головних передумов розробки державної програми полягає у необхідності вирішення певних соціально-економічних проблем, які неможливо розв'язати з використанням інструментів правового або інституційного характеру. Тому державні програми виступають як альтернативні методи публічного управління [2].

Варто визначити зміст поняття «державна програма», який розкривається у ряді нормативно-правових актах та фаховій літературі з теми дослідження. У законодавстві України (Закон «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. No 621-IV) [35] під державною програмою визначається набір заходів та завдань, що передбачають розв'язання проблем державного управління, галузевого та територіального розвитку, з використанням бюджетних джерел фінансування (Державний та місцевий бюджети), узгодженням умов виконання і ресурсного забезпечення. Дане визначення є збалансованим, враховує організаційно-правові аспекти розробки та впровадження державних програм.

Розкриваючи зміст державних програм, варто також відзначити ряд наукових підходів різних авторів до характеристики змісту державної

програми. Основні визначення державних цільових програм з позиції різних авторів наведено у табл. 1.1

Таблиця 1.1

Теоретичні підходи до визначення змісту державних цільових програм

№	Сутність поняття «державна програма»	Автор
1	систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва	Богма О.С. [3, с. 23], Галайко Н.В. [6, с. 148]
2	документ, що має на меті перетворитися в сукупність завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями під час ресурсного забезпечення	Агєєв Д.О. [1, с. 157], Файчук О.В. [50, с. 31]
3	адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених за строками, ресурсами і виконавцями соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін	Кульчицький Я. В., Кульчицький Б. В., Малиновська М. В., Дзигора Н. В. [27, с. 8]
4	затверджений нормативно-правовим актом України цілісний документ, що визначає стратегію рішення соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, оборонних, національно-культурних і інших проблем суспільного значення	Сенишин О.С. [38, с. 279]
5	ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку	Трайтл В. Ю. [47, с. 205]
6	документ, що охоплює комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених за строками їх виконання й складом виконавців і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету та приватних інвесторів	Шелеметьєва Т.В. [46, с. 50]
7	установлення певної послідовності етапів, порядку й механізмів керування процесом послідовного досягнення мети рішення проблеми	Зарська, Я. О. [16, с. 295], Квак М. В. [20, с. 44]
8	об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів	Кузнєцова А. Я., Гетьман Є. М. [26, с. 83]
9	сукупність намічених для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на рішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети	Мошицька Т.О. [31, с. 29]

*складено автором на основі [3, 6, 27, 38, 47, 46, 16, 26, 31, 1, 50]

З наведених у табл. 1.1 підходів можемо зробити висновки, воно дуже багато з них зорієнтовані на врахування сутнісних характеристик бюджетного процесу, а тому не в повній мірі дозволяє розкрити усі особливості використання державних програм не лише в межах фінансового управління

Державним та місцевими бюджетами, але і в сфері загального управління розвитком окремих галузей економіки та регіонів.

Єдина мета програми перетвориться в сукупність завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями під час ресурсного забезпечення [8, с. 106].

Колектив авторів в складі Файчука О.В. [50, с. 31], Кульчицького Я. В., Кульчицького Б. В., Маліновської М. В., Джигори Н. В. [27, с. 8] та Сенишина О.С. [38, с. 279] акцентують на тому, що державна цільова програма - це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку.

У доповнення до сказаного Трайтлі В. Ю. [47, с. 205], Шелеметьєва Т.В. [46, с. 50], Заріцька, Я. О. [16, с. 295], Квак М. В. [20, с. 44], Кузнецова А. Я. та Гетьман Є. М. [26, с. 83] державну програму визначають як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за оптимального забезпечення джерелами фінансування і ефективного координування виробництва.

Богма О.С. [3, с. 23] та Галайко Н.В. [6, с. 148] розуміють державну програму як визначення відповідної послідовності етапів, порядку й механізмів державного управління у сфері вирішення певних соціально-економічних проблем.

Кузнецова А. Я. та Гетьман Є. М. [26, с. 84-85] відзначають, що державна програма є системою намічених завдань для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на рішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [5, с. 29].

Мощицька Т.О. [31, с. 30] зазначив, що цільова програма визначається як об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс

взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів [6].

Агєєва Д. О. [1, с. 157] акцентує, що державна цільова програма - це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку [9, с. 3].

Файчук О.В. [50, с. 32] та Джигора Н. В. [27, с. 8] «цільову комплексну програму» визначають як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва [27, с. 9].

Узагальнюючи зазначені наукові підходи, виокремимо ключові тези, що визначають поняття «державна програма»:

- програма орієнтована на досягнення єдиної генеральної мети, і не має у загальному випадку багатоцільовий характер;
- програма містить за можливості вичерпний перелік ресурсів, необхідних для досягнення мети;
- програма містить більш повну систему взаємозалежних заходів реалізації мети;
- програмі характерні суворі тимчасові межі для кожного етапу робіт і суворо визначена послідовність заходів;
- програма спрямована на отримання позитивних результатів - ефектів розвитку держави, галузей економіки, адміністративно - територіальних одиниць;
- у програмі повинна чітко відстежуватися позитивна динаміка соціального розвитку в державі;
- програма здійснюється і за рахунок коштів Державного бюджету України, і за рахунок коштів вітчизняних та/або закордонних інвесторів тощо;
- програма повинна здійснюватися найефективнішими методами за збалансованого забезпечення ресурсами та ефективного розвитку виробництва;

- програма повинна бути чітко узгодженою за строками проведення та виконавцями [27, 50].

Щоб більш точно зрозуміти поняття категорії «державна цільова програма», розглянемо види цих програм за різними класифікаційними ознаками (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Класифікація державних цільових програм

Ознака для класифікації цільових програм	Види цільових програм (ЦП)
1	2
За спрямованістю програм	• соціально-економічні; • науково-технічні; • природно-захисні; • енергетичні; • комбіновані
За терміном дії	• короткострокові (1-2 роки); • середньострокові (2-5 років); • довгострокові (5 і більше років)
За масштабом дії	• державні; • регіональні; • місцеві (локальні); • змішані
За дієвістю	• діючі; • не діючі
За характером дії	• структурні; • кон'юнктурні
За об'єктами	• цивільних відносин (ЦП для фізичних осіб, ЦП для юридичних осіб, ЦП змішані); • категорій населення (ЦП для міського населення, ЦП для сільського населення, ЦП змішані)
За способом реалізації	• ЦП, спрямовані на фінансування заходів; • ЦП, спрямовані на компенсацію витрат; • ЦП, спрямовані на надання зворотної фінансової допомоги; • ЦП, спрямовані на надання пільгових кредитів; • ЦП, спрямовані на стимулювання розвитку
За рівнем інноваційної складової	• ЦП, які спрямовані на впровадження новачій; • інші
За джерелами фінансування	• ЦП, профінансовані з державного бюджету; • ЦП, профінансовані з місцевих бюджетів; • змішані ЦП

*складено автором на основі [27, 47, 50]

Основною перевагою застосування державних цільових програм як інструменту державного регулювання національної економіки є можливість концентрації навколо конкретних питань, визначаючи конкретні завдання і заходи, необхідні для їх реалізації, з обов'язковим визначенням обсягів і джерел фінансування. Усі проекти таких програм обов'язково аналізуються з метою визначення соціально-економічної ефективності програми та її впливу на соціально-економічний розвиток України, а пропозиції щодо внесення змін до державних цільових програм погоджуються центральним органом виконавчої влади з питань праці та соціальної політики, що гарантує дотримання соціального значення виконання програми. Упровадження державних цільових програм здійснюється з дотриманням конкретних принципів, тобто правил формування, обґрунтування та організації розробки програмних документів. Основними з них є [1, с. 158]:

- принцип науковості, який забезпечується розробленням програмних документів на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі розроблення цільових програм;
- принцип узгодженості цілей на основі загальних інтересів відображає необхідність здійснення функції координації для забезпечення об'єктивно обумовлених соціальних пріоритетів, пов'язаних із досягненням загальних результатів;
- принцип єдності процесу розробки, можливості виконання та контролю полягає в тому, що розробники програм мають у процесі її формування прагнути забезпечити внутрішню узгодженість усіх розділів і показників, точність розрахунків і можливість контролю;
- принцип пріоритетності ґрунтується на концентрації обмежених фінансових ресурсів на вирішенні найбільш значущих проблем розвитку економіки та суспільства;
- принцип соціальної спрямованості охоплює першочерговий облік інтересів людини і суспільства, спрямованість програм на задоволення їхніх потреб;

- принцип гнучкості, котрий забезпечує можливість посилення чи послаблення інструментів державного впливу на ситуацію, залежно від обставин;
- принцип розумної достатності, який гарантуватиме використання державних програм лише тоді, коли застосування інших механізмів буде неефективне;
- принцип адекватності вимагає, щоб програми та засоби їх реалізації відображали реалії сучасного етапу соціально-економічного розвитку з урахуванням їх можливих і необхідних змін, зважаючи на інтереси держави і регіону, а також оцінку загальної політичної та економічної ситуації.

Отже, державну цільову програму можна визначити як документ, що охоплює комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених за строками їх виконання й складом виконавців і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету та приватних інвесторів. Узагальнюючи наукові підходи різних учених і проаналізувавши нормативно-правове забезпечення щодо визначення суті категорії «державна цільова програма», зважимо на такі основні особливості, які її характеризують: цільовий і адресний характер; єдність мети; фіксування комплексу обумовлених метою цілей і засобів їх досягнення; зорієнтованість поставленої мети; забезпеченість ресурсами; конкретність параметрів розробки та реалізації; досягнення запланованих показників ефективності.

1.2. Особливості формування та оцінювання результативності державних програм

Формування державних програм є складним та багатоетапним процесом, що передбачає визначення основних критеріїв розробки концепції програм, визначення їх ресурсного забезпечення, формування передумов для здійснення контролю за реалізацією програм. Також варто додати, що в сучасній практиці

державного управління не існує єдиних та загальноприйнятих підходів до розробки програм. Набір етапів і процедур в більшості випадків може залежати від сфери, в якій розробляється програма, а також ресурсного забезпечення програми. Однак, незважаючи на це, було зроблено спробу узагальнити найбільш типові підходи до формування державних програм. Відповідно до цього на рис. 1.1 наведено загальні основні етапи розробки типової державної програми.

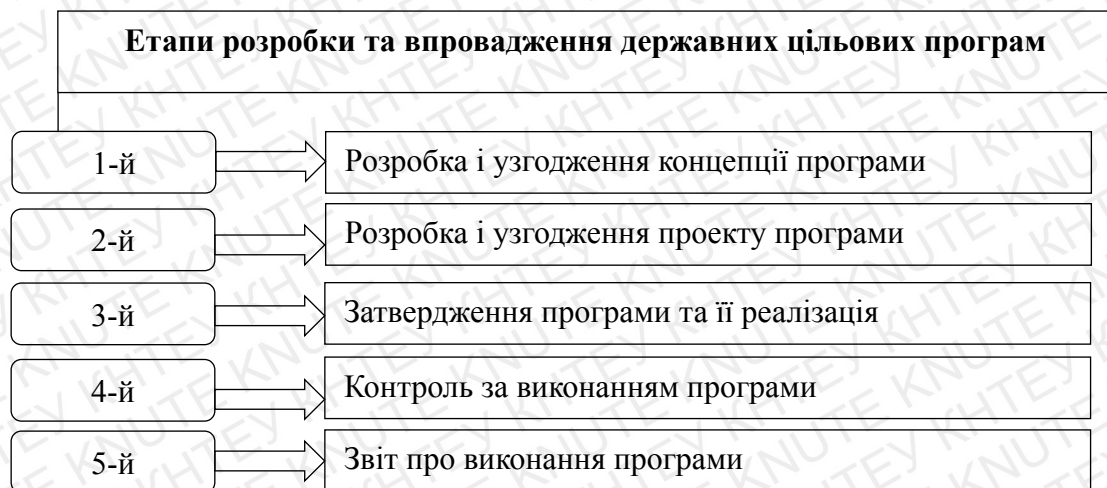


Рис. 1.1. Основні етапи формування державних програм

*джерело: побудовано автором на основі [1, 3, 5, 7, 8]

Здебільшого випадків при підготовці проектів концепцій державних програм державні службовці центральних органів виконавчої влади намагаються чітко дотримуватися вимог нормативних документів, що формально знімає із них відповідальність за якість розроблених проектів концепцій та програм. Ось чому деталізація вимог до формування та реалізації ДЦП, контроль їх дотримання є надзвичайно важливими для ефективної організації процесів публічного адміністрування, особливо в умовах кризи.

Відповідно до законодавства України [10] вимоги до формулювання особливостей організації ДЦП, їх значущості та відповідності цілям політики державного регулювання економіки. Однак додаткового тлумачення потребує вимога щодо чіткого формулювання проблеми, оскільки незрозуміло, що

розробники законодавства закладали в це поняття і що очікують отримати від розробників проектів концепцій державних цільових програм. Це питання потребує додаткового детального тлумачення з позицій опису реального та очікуваного соціального, економічного та екологічного станів. Вивчення концепцій програм доводить необхідність визначення в нормативних актах [10] дефініції терміна “проблема” як стану, що зумовлюється колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем. Також законодавством визначена вимога щодо необхідності розробки державним замовником методики оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та результатів. Ця вимога взагалі проігнорована як при розробці, так і при проведенні державної експертизи програм.

Структурні елементи державної програми відображено на рис. 1.2.

Державна цільова програма	→	<i>Паспорт програми</i> - документ встановленої форми, який містить стислий виклад основних даних стосовно назви, рішення про затвердження, термінів виконання, державного замовника та органів управління, основних цільових показників, структури, виконавців, вартості та джерел фінансування програми
	→	<i>Концепція програми</i> - передпрограмний документ, який на основі аналізу стану та світових тенденцій розвитку відповідного напрямку діяльності, характеристики проблеми і аналізу причин її виникнення, визначає основні цілі та кінцеві результати, наявні умови і можливі шляхи вирішення проблеми
	→	<i>Перелік завдань</i> , який викладається у формі розділі (підпрограм), основних завдань та окремих цільових проектів
	→	<i>Розрахунок очікуваної ефективності</i> від реалізації програми
	→	<i>Схема організаційної структури управління, механізм реалізації і контролю</i> за ходом виконання програми
	→	<i>Прогнозні оцінки</i> використання результатів виконання програми

Рис. 1.2. Структурні елементи державної програми

*джерело: побудовано автором на основі [1, 3, 5, 7, 8]

Ще однією особливістю, котра характеризує результативність державних програм, є можливість їх застосування і для вирішення загальнодержавних питань (тобто завдань, притаманних усій території країни або більшості її

територіальних одиниць), і для вирішення відповідних задач соціально-економічного розвитку.

Також, відмітимо, що ефективність державних програм може вимірюватися за рівнем виконання плану їх фінансування (бюджетний метод). Відповідно до даного підходу [22, 32, 38] державна програма має передбачати повне освоєння виділених фінансових ресурсів для її реалізації. Тому, вважаємо за доцільне додатково окреслити основні джерела фінансування державних програм за рядом критеріїв, які наведено у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

**Основна класифікація видів джерел фінансування державних
цільових програм**

<i>Критерії класифікації</i>	<i>Види джерел фінансування</i>
Регулярність використання	регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі)
	нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити)
	разові (продаж землі, приватизація комунального майна)
Спосіб залучення	бюджетні
	інвестиційні
	кредитні
	грантові
Територіальне походження	внутрішні (передбачають залучення ресурсів, наявних у державі)
	зовнішні (передбачають залучення ресурсів ззовні)

*джерело: побудовано автором на основі [10, 13, 25, 37, 42]

Однак, на наш погляд, використання лише фінансового критерію для оцінювання результативності державних програм є необхідним, проте не достатнім. Тому варто звернути також увагу на якісні підходи щодо оцінювання ефективності державних цільових програм. У науковій літературі наводиться багато підходів щодо оцінювання ефективності державних програм на регіональному та галузевому рівнях.

Так, Богма О.С. [3, с. 23] та Галайко Н.В. [6, с. 148] розглядають методичний підхід щодо визначення рівня ефективності державної цільової програми за рядом критеріїв: змістовне наповнення програми, структурованість програми, цілеспрямованість, рівень викладення положень програми,

доцільність реалізації програми, економічна обґрунтованість видатків, які необхідні для виконання програми.

Згідно із запропонованою науковцями методикою, оцінювання якості програм пропонується здійснювати на базі використання методу експертних оцінок, який передбачає врахування часткових оцінок окремих експертів, що являють собою групу фахівців. Дана група включає в себе проведення експертного опитування у п'ять етапів: формування робочої групи, формування експертної групи, проведення опитувань експертів згідно з методикою, проведення експертизи, підведення підсумків, визначення результату.

Зазначимо, що, на наш погляд, даний методичний підхід до оцінки якості державних програм має високу цінність та може створити передумови для підвищення якості таких програм. Однак, наведений підхід має ряд недоліків, до яких відносяться: витратомісткість здійснення експертної оцінки, що може призводити до психологічних труднощів у роботі експертів та до неструктурованості їх складу; ризик односторонності суджень є дуже високим, оскільки оцінювання програми здійснюється суто на особистому досвіді та поглядах експертів.

Ф Файчук О.В. [50, с. 32] та Джигора Н. В. [27, с. 8] висловлюють думку щодо необхідності оцінювання ефективності державних програм за такими критеріями як якість формулювання положень програми, націленість програми на кінцевий результат (можливість вирішення проблем за рахунок програми) та економічна обґрунтованість (витрати на програму не повинні бути дуже великим, тобто вони мають бути порівняними по відношенню до кінцевого результату).

Кузнєцова А. Я. та Гетьман Є. М. [26, с. 83] висловлюють свої погляди стосовно необхідності оцінювання державних програм за такими ознаками як структурна довершеність, узгодженість різних елементів державної програми, структурованість окремих логічних блоків програми, наукова обґрунтованість; практична реалізованість. Висновки щодо аналізу ефективності державних програм наведені автори пропонують робити за допомогою шкали, розробленої

на основі закону Фібоначчі [23, с. 109]. Запропонований методичний підхід до оцінки державних програм профілактики та боротьби з корупцією також, на наш погляд, має деякі слабкі сторони, до яких можна віднести роз'яснення щодо організації вибору експертів, адже від якості, компетентності та досвіду оцінювачів залежить кінцевий результат оцінювання програми.

Таким чином, враховуючи вищесказане, відмітимо, що оцінювання державних програм пропонується здійснювати за такими критеріями:

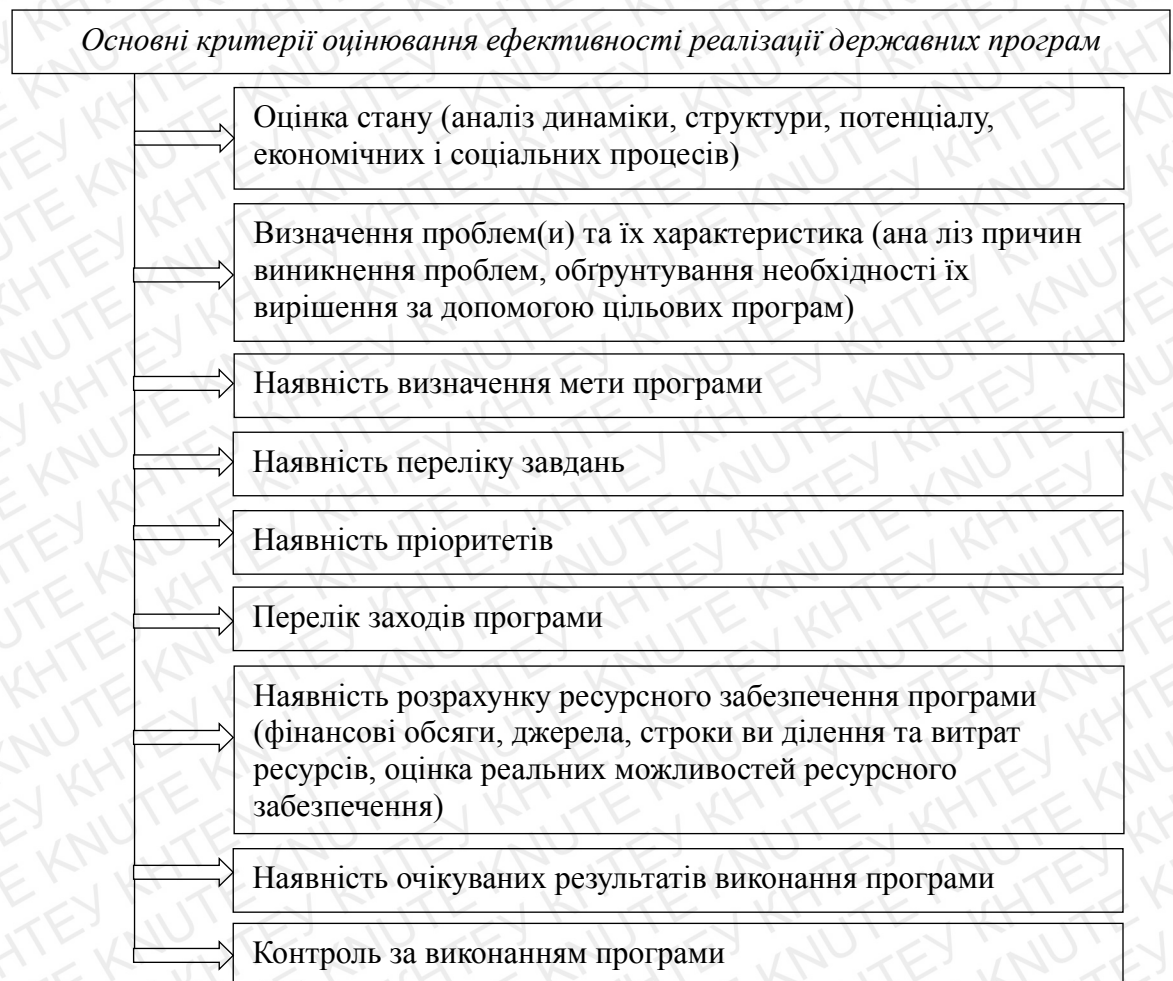


Рис. 1.3. Основні критерії оцінювання ефективності реалізації державних програм

*складено автором на основі [23, 26]

Оцінювання державних програм за рівнем їх доцільності варто здійснювати, на думку Мощицької Т.О. [31, с. 32], шляхом конкретизації певних вигод, які може дати реалізація відповідної програми. Важливим етапом оцінки якості державних програм є їх оцінка за узгодженістю за рівнями

ієрархії. Оцінка програм за узгодженістю здійснюється шляхом виявлення відповідності кожної окремої регіональної програми цілям та завданням державної політики у відповідній сфері. Якщо мета, завдання та пріоритети окремої державної програми відповідають меті, завданням та пріоритетам, встановленим основними засадами державної політики у відповідній сфері, то така програма має отримати позитивну оцінку.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що при підготовці проектів концепцій державних програм державні службовці центральних органів виконавчої влади намагаються чітко дотримуватися вимог нормативних документів, що формально знімає із них відповідальність за якість розроблених проектів концепцій та програм. Ефективність державних програм може вимірюватися за рівнем виконання плану їх фінансування (бюджетний метод). Відповідно до даного підходу державна програма має передбачати повне освоєння виділених фінансових ресурсів для її реалізації. Оцінювання якості програм пропонується здійснювати на базі використання методу експертних оцінок, який передбачає врахування часткових оцінок окремих експертів, що являють собою групу фахівців. Дана група включає в себе проведення експертного опитування у п'ять етапів: формування робочої групи, формування експертної групи, проведення опитувань експертів згідно з методикою, проведення експертизи, підведення підсумків, визначення результату.

РОЗДІЛ 2

ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

2.1. Аналіз практики впровадження державних програм

Впровадження державних програм в Україні має багатолітню практику, яка закріплювалась упродовж усього періоду існування нашої держави. Основним елементом затвердження та виконання державних програм є відповідні нормативні документи, на основі яких здійснюється визначення завдань та реалізації графіка їх виконання для кожної державної програми. Фінансування державних програм закріплюється на законодавчому рівні у державному бюджеті на відповідний рік. У даному питанні варто розглянути основні кількісні та якісні характеристики процесу впровадження державних програм в Україні.

В цілому, загальну динаміку кількості державних програм наведено на рис. 2.1.

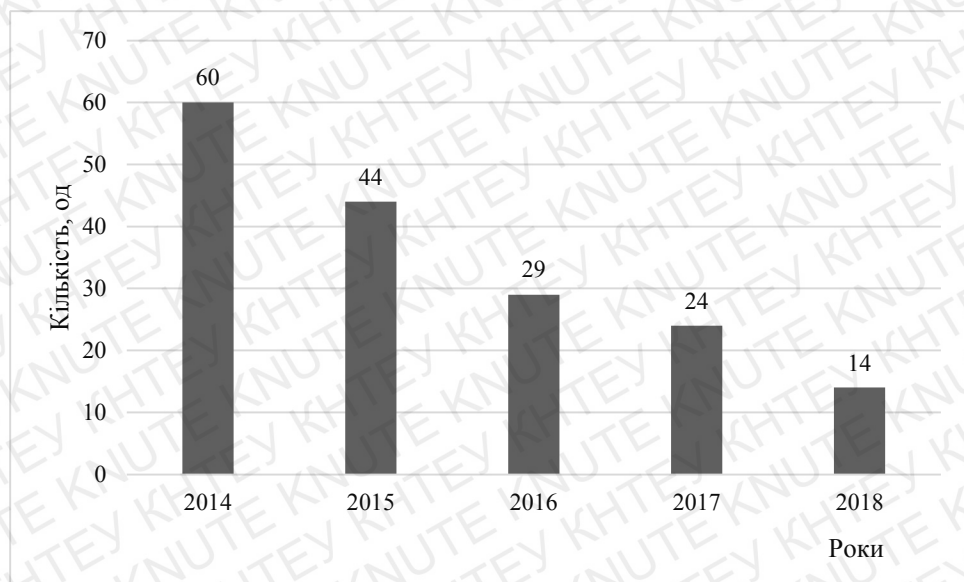


Рис. 2.1. Динаміка кількості державних програм в Україні за 2014-2018

рр.

*складено автором за даними [10]

Як свідчать наведені на рис. 2.1 дані, в цілому упродовж 2014-2018 рр. можна було спостерігати спадну динаміку у кількості державних програм, які

впроваджувалися за цей період. Так, у 2014 році в Україні було затверджено 60 державних програм, у 2015 році їх кількість скоротилася на 16 од. до 44 програм (-26,7%), у 2016 році кількість державних програм скоротилася на 17 од. або на 34,1%, у 2017 році – на 5 од. або на 17,2%, у 2018 році – на 10 од. або на 41,7% (рис. 1.2)

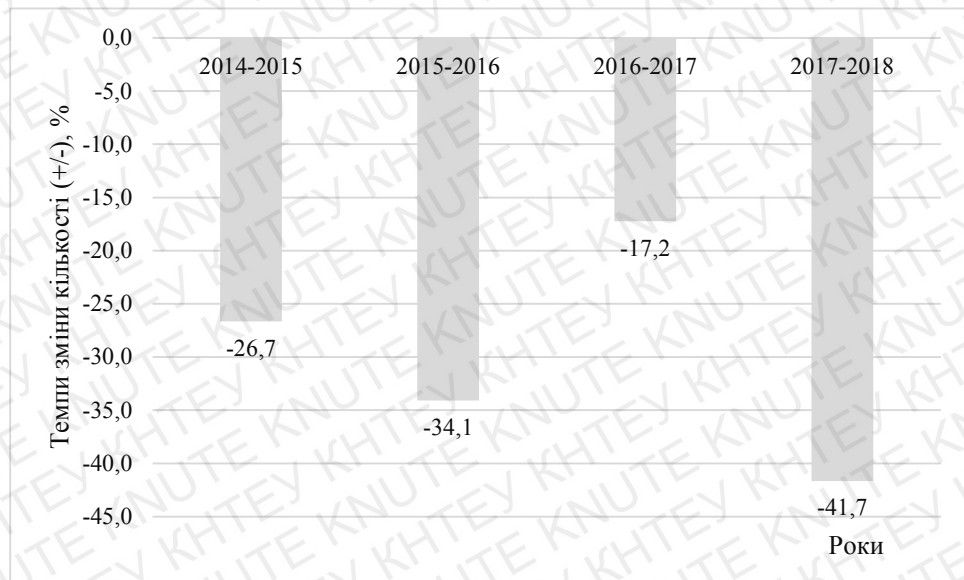


Рис. 2.2. Темпи зміни кількості державних програм в Україні за 2014-2018 рр., %

*складено автором за даними [10]

В цілому за 2014-2018 рр. можемо бачити загальне скорочення кількості діючих державних програм майже у чотири рази. Наведена ситуація була зумовлено як наслідками фінансової кризи, так і загальною практикою співпраці з МВФ, який вимагав скорочення видатків державного бюджету. При цьому більшість державних цільових програм виявилися найменш захищеними у цьому плані.

Згідно прийнятих нормативно-правових актів у 2018 році передбачалась реалізація завдань та заходів 24 державних цільових програм (18 схвалено постановами Кабінету Міністрів України, 6 програм – Законами України). Перелік основних державних програм, які діяли у 2018 році та бюджет їх фінансування наведено у Додатку А.

Важливо також розглянути структуру впроваджених державних програм. У табл. 2.1 наведено показники кількості та структури державних цільових програм за напрямками (сферами).

Таблиця 2.1

Динаміка кількості та структури державних цільових програм за напрямками (сферами) у 2017-2018 рр., %

Види державних програм	2017 рік		2018 рік	
	Кількість, од	%	Кількість, од	%
Соціальні	6	25	5	36
Економічні	6	25	2	14
Екологічні	6	25	1	7
Оборонні	2	8	1	7
Науково-технічні	3	13	2	14
Інфраструктурні	1	4	3	21
Разом	24	100	14	100

*складено автором за даними [10]

Як свідчать дані, наведені у табл. 2.1, в цілому у загальній кількості впроваджених у 2017-2018 рр. державних цільових програм переважали програми у сфері соціального забезпечення, економіки та інфраструктури. Так, у 2017 році в загальній структурі впроваджених державних цільових програм на соціальні програми припадало 25% (6 діючих на той момент програм), у 2018 році – 5 програм або 36% від загальної кількості. Основними діючими на 2018 рік державними соціальними програмами були такі: Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року», «Державна цільова соціальна програма "Молодь України" на 2016-2020 роки», «Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року», «Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії ВІЛ-інфекції та СНІДу на 2014-2018 роки», «Державна цільова програма відновлення та розбудови миру у східних регіонах України».

В цілому за 2017-2018 рр. можна було спостерігати зростання частки соціальних програм на 11% (рис. 1.3).

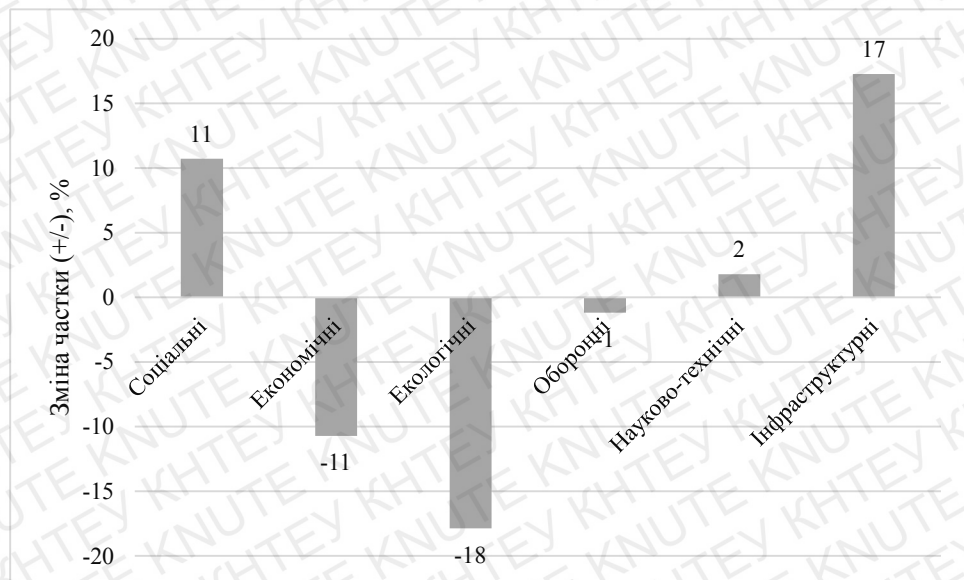


Рис. 2.3. Зміна структури державних програм в Україні за 2017-2018 рр., %

*складено автором за даними [10]

Варто також відмітити, що у структурі державних програм, які реалізовувалися у 2017-2018 рр., помітним було зростання частки інфраструктурних програм на 17% та науково-технічних програм на 2%.

Важливо відмітити, що кількісний показник розвитку державних програм доповнюється вартісними критеріями їх фінансування. Основні обсяги фінансування державних програм у 2014-2018 рр. наведено на рис. 2.4.



Рис. 2.4. Динаміка обсягу передбаченого фінансування державних програм (у т.ч. за рахунок державного бюджету) у 2014-2018 рр., млрд.грн

*складено автором за даними [10]

Як свідчать наведені на рис. 2.4 дані, в цілому упродовж 2014-2018 рр. можна було спостерігати спадну динаміку у обсягах фінансування державних програм, які впроваджувалися за цей період. Так, у 2014 році в Україні було передбачено фінансування державних програм в обсязі 210,9 млрд.грн, у 2015 році закладений обсяг фінансування скоротився на 3,7 млрд.грн або на 1,8%, у 2016 році обсяг фінансування скоротився на 127,3 млрд.грн або на 61,4%, у 2017 році – обсяг фінансування державних програм незначно зріс на 6,6 млрд.грн або на 8,3%, а у 2018 році відбулося знову зниження обсягу фінансування на 24,4 млрд.грн або на 28,2% (рис. 2.5)

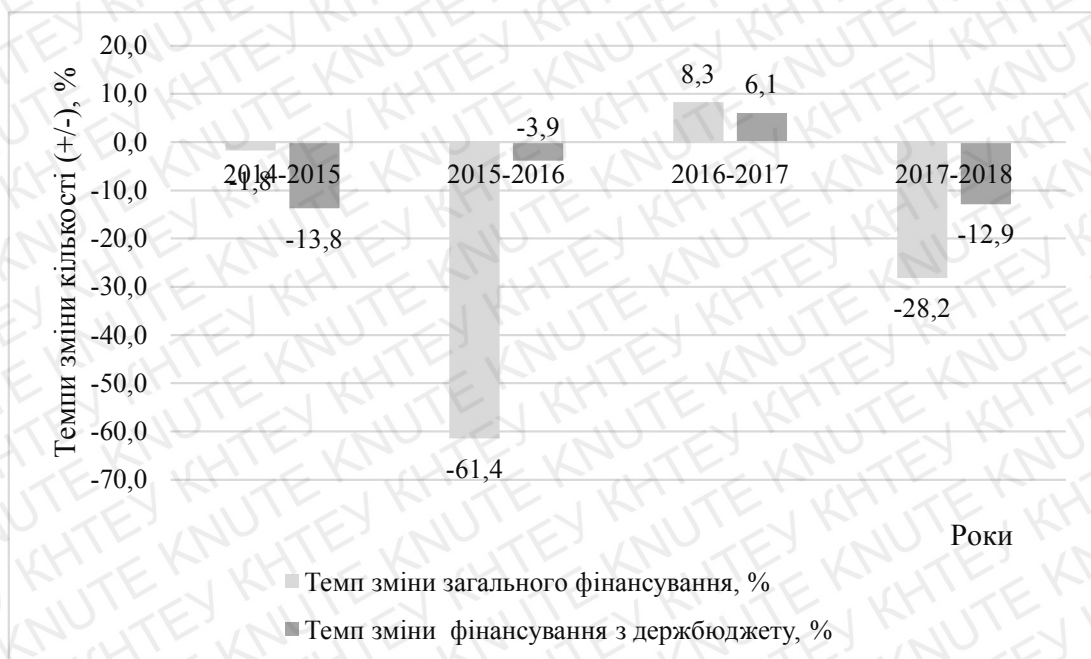


Рис. 2.5. Темпи зміни обсягу фінансування державних програм в Україні за 2014-2018 рр., %

*складено автором за даними [10]

Як можемо бачити з рис. 2.5, скорочення обсягів фінансування державних програм за рахунок державного бюджету відбувалося дещо меншими темпами, порівняно з показниками скорочення обсягу загального фінансування. Це зумовлено тим, що у 2014-2015 рр. значна частина фінансового навантаження від реалізації державних програм припадала саме на місцеві бюджети, однак у

наступних роках саме ця частина фінансування була оптимізована (скорочена), що можна також побачити з рис. 2.6.

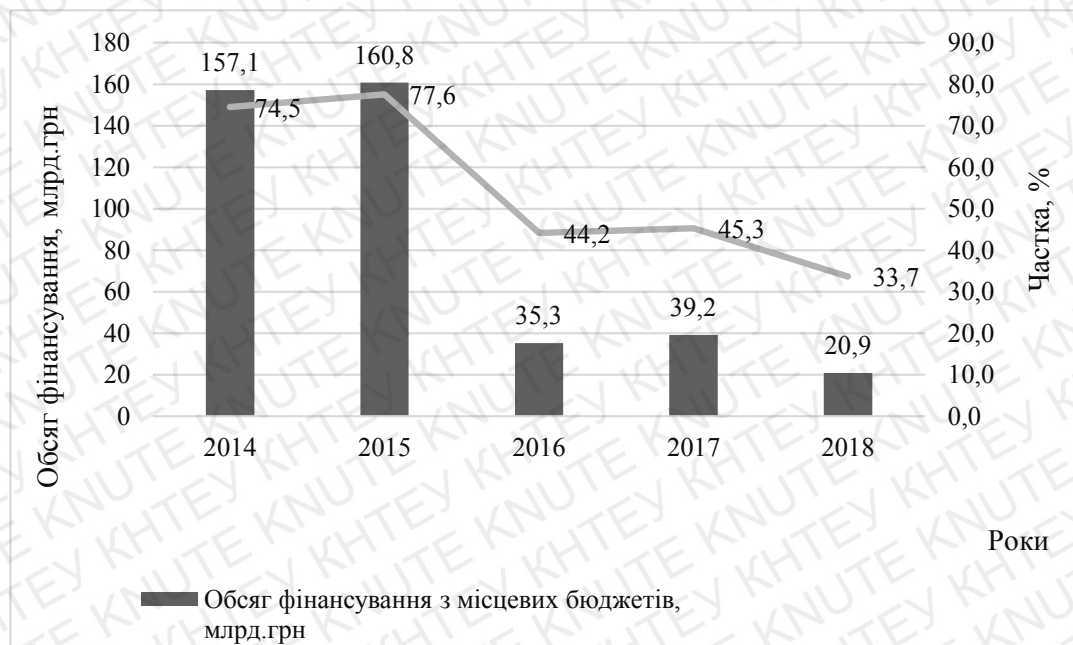


Рис. 2.6. Динаміка показників фінансування державних програм в Україні за рахунок місцевих бюджетів у 2014-2018 рр., %

*складено автором за даними [10]

У багатьох державних програмах узагальнюються конкретні заходи щодо створення відповідного правового, організаційного та методичного їх забезпечення. Вони визначаються за такими напрямками:

- застосування диференційованого підходу щодо збереження робочих місць;
- обґрунтування шляхів реалізації політики зайнятості, зокрема в програмах громадських робіт, сприяння зайнятості молоді, відродження села тощо;
- регулювання трудових міграцій;
- забезпечення додаткових гарантій зайнятості населення окремим категоріям громадян;
- сприяння професійній мобільності;
- розвиток соціально-трудових відносин;

- удосконалення інформаційно-статистичної бази щодо розвитку ринку праці;
- сприяння зайнятості шляхом розвитку соціального партнерства.

У програмах також обґрунтовується наукове, організаційне, правове і фінансове забезпечення усіх запланованих заходів та необхідність контролю щодо їх реалізації. Заходи, розроблені у програмах, передбачають забезпечення сприятливих податкових, інвестиційних, фінансово-кредитних та інших умов господарювання для підприємств усіх форм власності.

В Україні серйозною проблемою у розвитку та реалізації державних цільових програм є слаборозвинене партнерство між урядовими установами і громадянським суспільством. Зокрема, ця проблема є особливо актуальною з погляду участі в розробці і впровадженні державних програм.

Зворотний зв'язок з боку громадськості щодо ефективності державних програм є недостатнім. Це партнерство не прописано належним чином у нормативній базі, а отже, не інституціоналізовано.

Через недостатній розвиток інститутів, які могли б забезпечувати реалізацію державних програм на основі активності мереж громадянського суспільства і бізнесу, основну роль в цій сфері в Україні відіграє уряд. При цьому в певних випадках зобов'язання, взяті урядом за міжнародними угодами (насамперед у контексті отримання міжнародних кредитів або фінансової допомоги від МВФ або Світового банку), обмежують його можливість працювати над виконанням завдань в межах окремих державних програм, що призводить до скорочення їх фінансування або ж закриття.

Зокрема, заходи з консолідації бюджету, що здійснюються, зумовлюють обмеження державних програм соціальної підтримки, а це викликає збільшення нерівності і прямо суперечить ідеї реалізації сталого розвитку: збільшити охоплення бідного населення адресними програмами соціальної підтримки; підвищити життєстійкість соціально вразливих верств населення); забезпечити доступність збалансованого харчування, тощо.

Потреба оптимізувати витрати на освіту й охорону здоров'я заважає досягнути виконання ряду завдань державних програм у цій сфері. Було закрито процес старту експортно-кредитного агентства, що відповідало завданню забезпечення стійкого зростання ВВП на основі модернізації виробництва, розвитку інвестицій, підвищення обсягів експорту, виводу на зовнішні ринки продукції з високою часткою доданої вартості. Наведені чинники, визначені на макроекономічних міркуваннях, мають коротко- і середньостроковий характер; вони мають бути подолані завдяки системним реформам, покращенню продуктивності і фінансового потенціалу країни.

З огляду на сказане, розвиток і впровадження державних програм базуються в сучасних реаліях на перспективах залучення небюджетних джерел фінансової допомоги для компенсації прогалин та покращення здатності центральних і місцевих органів влади ефективно розподіляти ресурси, не порушуючи при цьому рух у напрямку сталого розвитку.

Варто також відзначити таку особливість впровадження державних програм на сучасному етапі як відсутність інституційного механізму їх включення у державну політику. Бракує ефективної системи врядування, яка дозволяла б координувати інкорпорацію завдань та індикаторів державних програм у стратегічне планування на загальнодержавному рівні. Як продемонстрував досвід розробки ряду державних програм, практики верифікації нових програм на предмет їх дієвості немає ні в парламенті, ні в уряді. Урядові організації, як-от Міністерство економічного розвитку й торгівлі, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, не мають спеціалізованих підрозділів або експертів для координування цих процесів. Тему досягнення цілей для державних програм зазвичай не представлено в порядку денному засідань уряду та різноманітних комітетів. Завдання не координуються з реформаторськими заходами.

Наразі окремі сфери, такі як енергетика, охорона здоров'я, освіта, соціальні послуги, пенсійна система і бюджетна політика в Україні, активно реформуються. Низка державних програм містять перелік різних міністерств і

відомств, відповідальних за реалізацію завдань соціально-економічного розвитку. Проте жодна державна програма не визначає конкретні обов'язки кожної установи, зокрема й конкретні питання, які належать до компетенції відповідної сторони.

Отже, результати аналізу практики впровадження державних програм дають підстави зробити висновки про те, що у загальній кількості впроваджених у 2017-2018 рр. державних цільових програм переважали програми у сфері соціального забезпечення, економіки та інфраструктури. Так, у 2017 році в загальній структурі впроваджених державних цільових програм на соціальні програми припадало 25% (6 діючих на той момент програм), у 2018 році – 5 програм або 36% від загальної кількості. Варто також відмітити, що у структурі державних програм, які реалізовувалися у 2017-2018 рр., помітним було зростання частки інфраструктурних програм на 17% та науково-технічних програм на 2%. Упродовж 2014-2018 рр. можна було спостерігати спадну динаміку у обсягах фінансування державних програм, які впроваджувалися за цей період. Скорочення обсягів фінансування державних програм за рахунок державного бюджету відбувалося дещо меншими темпами, порівняно з показниками скорочення обсягу загального фінансування. Це зумовлено тим, що у 2014-2015 рр. значна частина фінансового навантаження від реалізації державних програм припадала саме на місцеві бюджети, однак у наступних роках саме ця частина фінансування була оптимізована (скорочена). В Україні серйозною проблемою у розвитку та реалізації державних цільових програм є слаборозвинене партнерство між урядовими установами і громадянським суспільством.

2.2. Оцінка факторів та показників ефективності державних програм

З метою оцінювання ефективності державних програм варто здійснити аналіз рівня виконання плану по їх впровадженню. З цією метою було використано інформацію, що міститься у звітах про виконання державного

бюджету щодо фінансування державних цільових програм. Рівень виконання плану фінансування державних цільових програм може слугувати індикатором оцінки їх ефективності (завершеності виконання завдань).

Динаміку показників виконання плану по фінансуванню державних програм в Україні наведено на рис. 2.7.

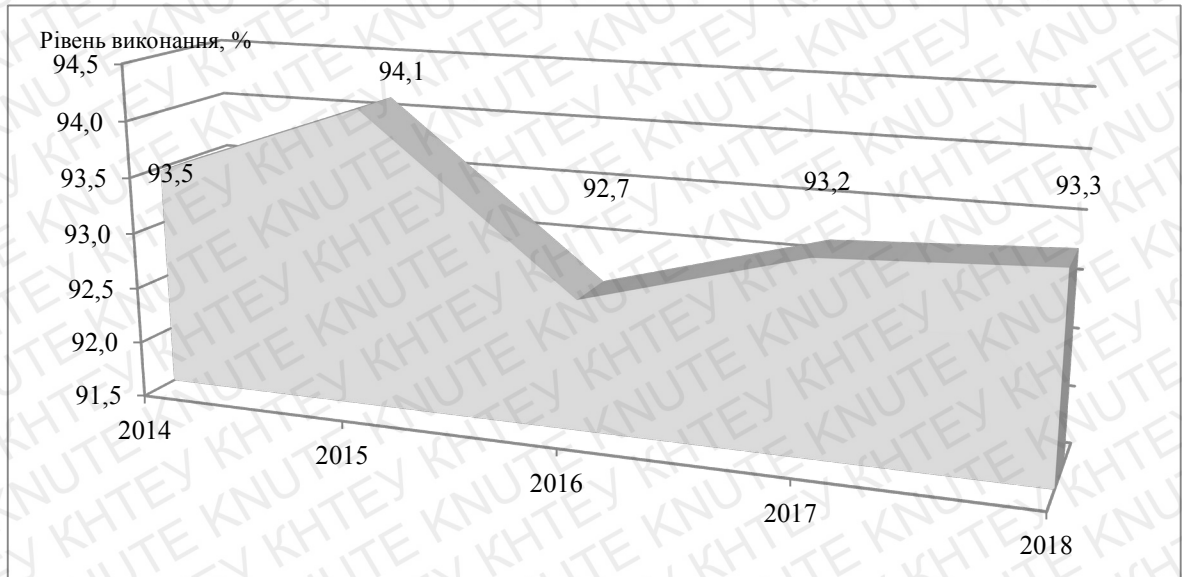


Рис. 2.7. Динаміка рівня виконання плану фінансування державних програм з державного та місцевого бюджетів у 2014-2018 рр., %

*складено автором за даними [11]

Як свідчать дані рис. 2.7, рівень виконання плану фінансування державних програм з державного та місцевого бюджетів мав тенденцію до зростання у 2014-2015 рр. Так, у 2014 році план було виконано на 87,3%. У 2015 році рівень виконання плану фінансування державних програм становив 94,1%, а у 2016-2018 рр. даний показник коливався в межах 93%.

Виходячи з даних рис. 2.7 ми можемо бачити, що на стадії програмного планування витрати на фінансування закладаються значно вищі, ніж це собі можуть реально дозволити можливості по виділенню цільових коштів – різниця між бажаним запланованим фінансуванням державних програм та реально можливим є значною і становить близько 7%. Причиною цього можуть бути як зменшення обсягів фактичних показників, так і штучне завищення цифр на етапі програмного планування.

Для кращого розуміння наведеної ситуації доцільно провести аналіз виконання плану фінансування державних програм у розрізі загального та спеціального фондів на рис. 2.8.

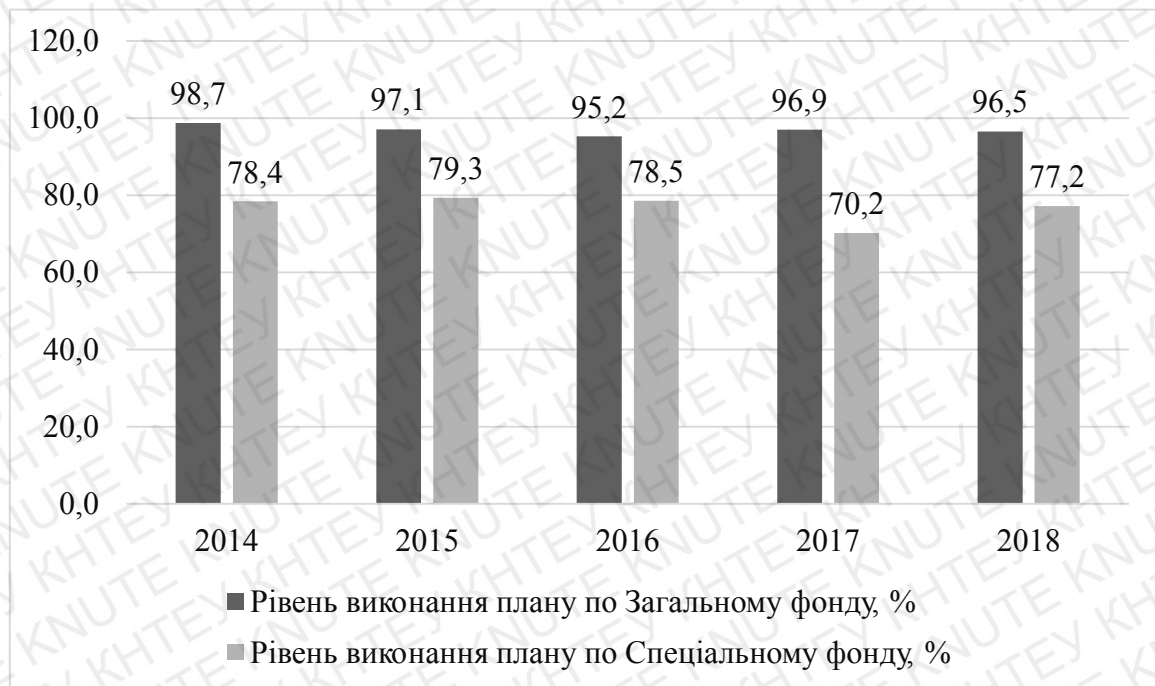


Рис. 2.8. Показники виконання плану фінансування державних програм по загальному та спеціальному фондам за 2014-2018 рр., %

*складено автором за даними [11]

В цілому у 2014 році рівень виконання плану фінансування державних програм по загальному фонду становив 98,7%, а по спеціальному фонду – 78,4%. У 2018 році рівень виконання плану фінансування державних програм по загальному фонду становив 96,5%, а по спеціальному фонду – 77,2%. Як можна побачити з рис. 2.8, зниження рівня виконання плану в найбільшій мірі спостерігалось по спеціальному фонду.

Також варто проаналізувати виконання плану фінансування державних програм у розрізі напрямків. Відповідні дані наведено у Додатку Б.

Як свідчать дані Додатку Б, рівень виконання фінансування державних програм у 2014 році був найнижчим для економічної діяльності держави і складав 37,8%. Також, низьким виконання плану фінансування державних програм було по таких статтях видатків як оборона – 83,5%, охорона

навколишнього природного середовища – 82,5%, житлово-комунальне господарство – 82,6%, тощо.

Надалі варто охарактеризувати основні проблемні чинники, які перешкоджають процесу ефективного впровадження державних програм в Україні.

Однією з проблем щодо реалізації державних програм є надто велика кількість типів і видів урядових рішень, якими ці документи затверджуються. Більшість державних програм – це середньострокові програмні документи, розраховані до 2020 року, яким до того ж бракує логічності й узгодженості, їх не координує єдина система або установа стратегічного планування. Відсутні чітка ієрархія і порядок ухвалення рішень, чіткі процедури ініціювання, розробки, ухвалення нормативно-правових актів і на рівні Кабінету Міністрів України, і на рівні міністерств: суб'єкти, підстави, порядок. Як результат, рішення в багатьох випадках не узгоджені між собою, не забезпечені фінансуванням, їх дуже довго ухвалюють, порушуючи вимоги до подання й оформлення [10].

До вад парламентських процедур слід віднести те, що велика частина законопроектів необґрунтовані, присвячені надто дрібній тематиці, неналежно проходять необхідні експертизи, не узгоджуються між собою і з іншими актами законодавства, надто довго розглядаються, практично не обговорюються на парламентських засіданнях. Із великої кількості зареєстрованих законопроектів затверджується лише 10–12 %, а в середньому понад 70 % законопроектів відхиляється [14]. Державні програми, що їх ухвалюють уряд і парламент, не керуються однаковою логікою і форматом з погляду структури документа. Ще вони незручні для читання. Тому здійснювати моніторинг чи забезпечувати їхню дієвість складно. Усе це створює вкрай низьку результативність нормотворчої діяльності законодавчих і виконавчих органів влади. Як наслідок, ухвалені закони не працюють, а зміни чинного законодавства відбуваються без системної оцінки його виконання, що мінімізує коефіцієнт корисної дії ухвалених стратегічних документів [21].

Недоліки, які є в даних і статистиці, суттєво обмежують можливості оцінки виконання і визначення взаємозв'язків між різними чинниками. Низці державних програм бракує кількісних індикаторів виконання завдань. А у випадках, коли такі індикатори є, вони зосереджуються переважно на процесі (тобто це кількість звернень, кількість інспекцій, кількість осіб, які пройшли тренінг, кількість ухвалених нормативно-правових актів тощо), а не на результатах (таких як зміна умов життя або суспільної думки). Досконалої методології розрахунку фінансових ресурсів, потрібних для досягнення поставлених цілей, теж немає. Наявні методики не встановлюють зв'язку з пріоритетами сталого розвитку [32].

Як правило, успішна реалізація державних програм вимагає інвестицій. Брак фінансів у поєднанні з короткостроковим (щорічним) плануванням бюджету може призвести до недостатнього фінансування реалізації державних програм. Державні програми не містять інформації про суму бюджетних коштів, потрібних для досягнення кожної цілі і виконання кожного завдання. Одна з причин цього полягає в тому, що коли розроблялися ДСД, середньострокове бюджетне планування в Україні було відсутнє, натомість використовувалася традиційна система річних бюджетів. Нещодавно ухвалена «Стратегія управління державними фінансами» започатковує цей процес з 2018 року. Та варто зазначити, що проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки (поданий до Верховної Ради 15 червня 2017 року) не містить жодних згадок про ЦСР як основу для середньострокового бюджетного планування.

Таких посилань не було і в жодному з попередніх аналогічних документів. Відтак багато державних програм мають декларативний характер, а їхню дієвість важче оцінити. Без відповідного бюджету програм будь-які довгострокові цілі буде відокремлено від розподілу ресурсів і вони залишатимуться порожніми намірами на папері [10].

В сучасних умовах, відповідно до результатів впровадження державних програм, можна визначити такі основні недоліки цього процесу:

-Державні цільові програми так і не стали дієвим та ефективним інструментом розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Вони виконують роль “формального документу з декларацією про наміри щось зробити”.

-В рамках планування та використання коштів державного бюджету не дотримуються в повному обсязі принципи пріоритетності вирішення проблеми. Питання досягнення програмних цілей не є основним при розподіленні бюджетних коштів.

-Прогнозні обсяги фінансових ресурсів програми, у тому числі коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування.

-Всупереч вимогам законодавства програми не містять методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.

- З боку державних замовників має місце формальний підхід до виконання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм.

-Незадовільне звітування державних замовників: недотримання строків подання, інформація подається не в повному обсязі та не за всіма виконавцями.

-Відсутня можливість для здійснення контролю з боку громадськості.

Аналіз показників впровадження державних програм дозволив виявити, що більшість з них включено у державну політику лише частково. Певною мірою це пояснюється тим, що переважну більшість програмних документів ухвалено без врахування їх адаптації до змін економічних умов. Варто відзначити, що пункти окремих статей Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом передбачають, що їх упровадження має сприяти реалізації державних програм соціально-економічного в Україні.

Водночас частина проаналізованих державних програм повністю оминають завдання розвитку навіть тоді, коли останні мало би бути

представлено з огляду на сферу і предмет таких програм. Відмінності в ступені охоплення завдань державних програм у різних програмних документах зумовлено переважно нерівномірним розподілом цілей програм по різних сферах. Частина їх (наприклад, виявлення постраждалих від торгівлі людьми, доступ до правосуддя, скорочення незаконного обігу зброї тощо) належать до порівняно вузької сфери врядування, тоді як інші завдання вимагають зусиль у багатьох напрямках і відбиті в численних державних програмах.

Отже, рівень виконання плану фінансування державних програм з державного та місцевого бюджетів мав тенденцію до зростання у 2014-2015 рр. Так, у 2014 році план було виконано на 87,3%. У 2015 році рівень виконання плану фінансування державних програм становив 94,1%, а у 2016-2018 рр. даний показник коливався в межах 93%. На стадії програмного планування витрати на фінансування закладаються значно вищі, ніж це собі можуть реально дозволити можливості по виділенню цільових коштів – різниця між бажаним запланованим фінансуванням державних програм та реально можливим є значною і становить близько 7%. Причиною цього можуть бути як зменшення обсягів фактичних показників, так і штучне завищення цифр на етапі програмного планування. Стан врахування державними замовниками пропозицій Мінекономрозвитку за результатами моніторингів виконання державних програм попередніх років дає підстави зробити такі висновки:

- продовжується практика ігнорування державними замовниками необхідності виконання положень законодавства у сфері розроблення та виконання цільових програм;
- державними замовниками не розроблена методика оцінки ефективності виконання державних цільових програм, з урахуванням їх специфіки та кінцевих результатів;
- не забезпечена підготовка проектів нормативно-правових актів щодо внесення змін до програм в частині уточнення результативних показників, обсягів фінансування завдань і заходів, строків їх виконання з урахуванням фактичних обсягів фінансування та досягнутих результатів.

2.3. Характеристика ефективності державних програм у сфері інноваційного розвитку економіки

Інноваційний розвиток економіки є важливим елементом подальшого економічного зростання та досягнення Україною потенціалу на світовому ринку товарів та послуг. Тому інноваційні засади економічного розвитку також було покладено в основу відповідної державної цільової програми «Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки», яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 № 439 [36]. Пропонуємо більш детально охарактеризувати основні особливості та результати даної державної цільової програми.

Розвиток інноваційної інфраструктури, що забезпечує надання допомоги науковцям, інноваторам та підприємствам на всьому шляху інноваційного процесу - від перетворення ідеї в інновацію до її впровадження на вітчизняних підприємствах є основою зростання інноваційної активності підприємств та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світовому ринку [46, с. 114].

На сьогодні в Україні створені та функціонують окремі види інноваційних структур. Зокрема, утворено 12 технопарків, 28 інноваційних бізнес-інкубаторів, 28 інноваційних центрів. При вищих навчальних закладах створені підрозділи з питань інтелектуальної власності, діють Український інститут науково-технічної інформації та 9 регіональних центрів науки, інновацій та інформатизації. Крім того, підприємства, що провадять інноваційну діяльність, користуються послугами консалтингових фірм та небанківських фінансових установ, але вони не можуть у повному обсязі задовольнити їх потреби. Значна кількість організацій, які повинні сприяти науково-технічній або інноваційній діяльності, не забезпечують покладених на них функцій [10].

Наукові парки, розбудова яких почалася з кінця 2006 року у вищих навчальних закладах країни, демонструють досить скромні результати діяльності. Обсяг виконаних робіт в найкращому з них, науковому парку «Київська політехніка», сягнув лише 23 млн. гривень $\times 10^6$.

В Україні кількість венчурних фондів є достатньо великою, що зумовлено особливостями національного законодавства, відповідно до якого венчурні фонди віднесено до інститутів спільного інвестування (далі – ІСІ). Однак їхня діяльність практично не пов'язана з інноваційною сферою. При цьому більшість венчурних фондів в Україні не мала жодного відношення до фінансування інноваційної діяльності, а була зосереджена в секторі будівництва та операцій з нерухомістю.

Динаміку загальної кількості закладів інноваційної інфраструктури наведено на рис. 2.9.

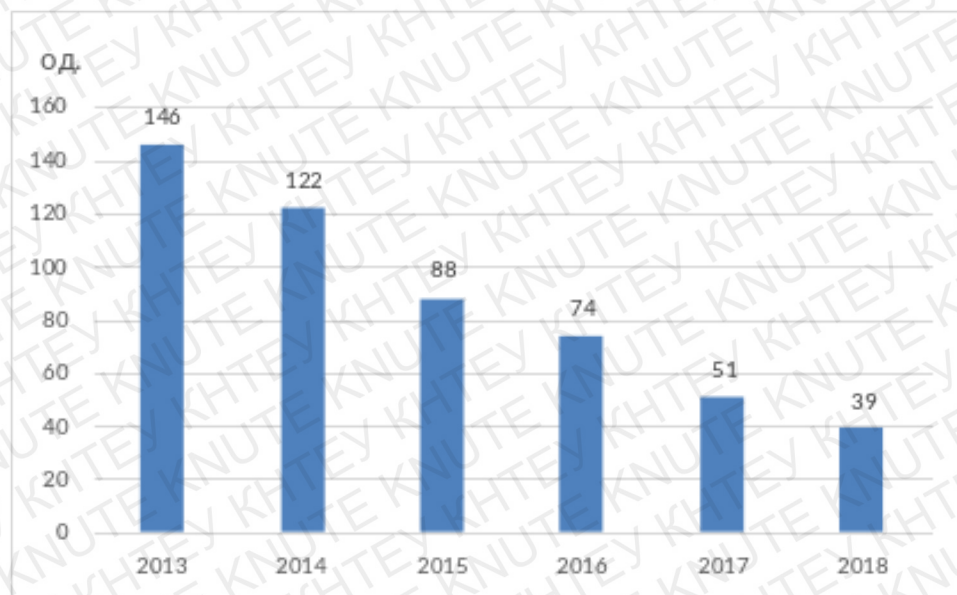


Рис. 2.9. Динаміка кількості закладів інноваційної інфраструктури у 2013-2018 рр., од

*Джерело: розроблено автором на основі [10]

Показники структури організацій національних академій наук України, які здійснювали наукові дослідження і розробки у 2018 р., дозволяють зробити висновок про домінування Академії наук порівняно з іншими науковими

організаціями. Можна побачити, що Академія наук займає перше місце – 56,2% по чисельності наукових організацій. Розподіл організацій національних академій наук України, які здійснювали наукові дослідження і розробки у 2018 р. наведено на рис. 2.10.

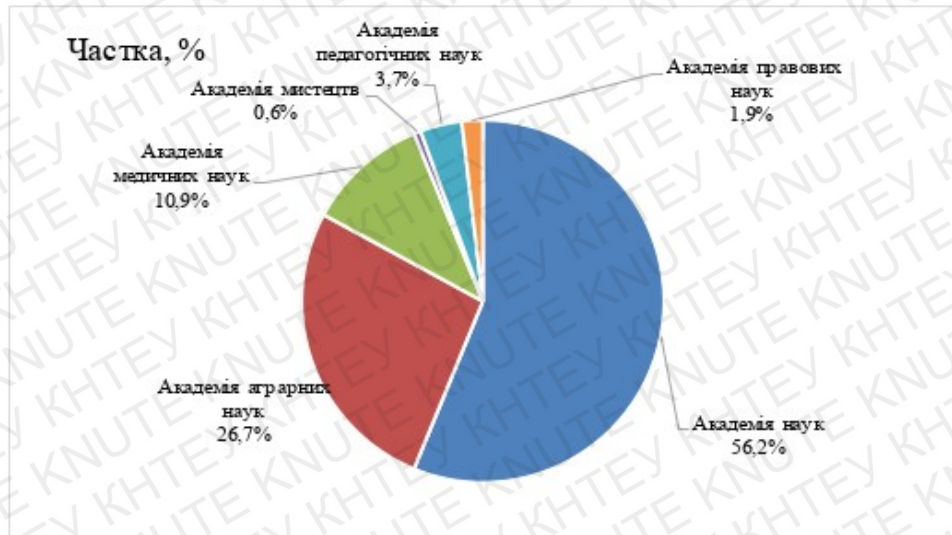


Рис. 2.10. Розподіл організацій національних академій наук України, які здійснювали наукові дослідження і розробки у 2018 р., (% до загальної кількості організацій)

*Джерело: розроблено автором на основі [10]

Не підтримується належним чином діяльність винахідників, раціоналізаторів, науковців, що мають завершені науково-технічні розробки, не достатньо ефективно діючих центрів трансферу технологій. Не в повному обсязі реалізуються освітній та науковий потенціал, насамперед вищих навчальних закладів, не сформовано систему науково-технічної та економічної інформації, а також бази даних з питань технологій, науково-технічних розробок.

Результати аналізу свідчать про відсутність належної підтримки інноваційної діяльності в країні, основною проблемою при цьому є відсутність сформованої інноваційної інфраструктури. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом. Сучасна ситуація у сфері створення та розвитку інноваційної інфраструктури характеризується наявністю низки причин.

Основними причинами, що гальмують розвиток вітчизняної промисловості, є низький рівень конкурентоспроможності вітчизняних виробників, нерозвиненість внутрішнього ринку та його низька платоспроможність, відтік інтелектуального капіталу, застаріла інфраструктура, неефективність трансферу технологій.

Розвиток національної інноваційної інфраструктури має передбачати основні цілі та завдання діяльності її об'єктів, форми державної підтримки, джерела та порядок їх надання; розробку систем класифікації та державної акредитації для підтвердження рівня компетентності і відповідності діяльності об'єктів інноваційної інфраструктури заявленим цілям.

Аналіз законодавства з питань регулювання діяльності суб'єктів інноваційної інфраструктури свідчить про його недосконалість, фрагментарність, що стримує становлення і розвиток ефективної вітчизняної інноваційної інфраструктури [10].

Послідовність і змістовна зв'язаність між різними законодавчими та підзаконними актами у сфері розвитку інноваційної інфраструктури є слабкою. Так, перелік елементів інноваційної інфраструктури, визначених у різних нормативних актах, включає: державні інноваційні фінансово-кредитні установи, венчурні компанії та фонди, зони інтенсивного науково-технічного розвитку (технополіси), соціотехнополіси, технологічні парки, наукові парки, інноваційні центри, бізнес-інкубатори (інноваційні, технологічні), центри високих інформаційних технологій, центри трансферу технологій, регіональні інноваційні кластери, бізнес-центри, консалтингові центри, інформаційні мережі науково-технічної інформації та інші. Однак для переважної більшості з них не визначені як змістовне наповнення, так і порядок створення, особливості діяльності, механізми державного регулювання тощо.

Серед проблем виконання ДЦП «Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки» можна виділити такі :

- відсутність чіткого визначення нормативно-правовими актами України всіх елементів ринкової інноваційної інфраструктури;
- недосконалість норм чинного законодавства, зокрема в частині визначення ефективних форм стимулювання залучення інвестицій, необхідних для облаштування нових форм інноваційної інфраструктури шляхом звільнення від сплати ввізного мита на устаткування, обладнання та комплектуючих до них матеріалів;
- відсутність механізму договірно-правових відносин у частині регулювання питань використання земельних ділянок державної і комунальної власності, на яких можуть бути створені нові форми інноваційної інфраструктури;
- відсутність чітко встановленого переліку видів діяльності, які доцільно впроваджувати за допомогою нових форм інноваційної інфраструктури;
- відсутність дієвих механізмів в сфері передачі інноваційних продуктів і технологій вітчизняним промисловим підприємствам;
- відсутність системи стимулів щодо підтримки інноваційно-інвестиційної діяльності.

Таким чином, на сучасному етапі важливими завданнями залишається упорядкування діяльності існуючих об'єктів інноваційної інфраструктури та координація процесів створення і розвитку нових установ, їх організаційне та методичне забезпечення. Для мотивації бізнесу до інновацій необхідно створювати адекватні правові, економічні, податкові механізми, всіляко сприяти розвитку інноваційної інфраструктури. Для розвитку інноваційного середовища необхідне налагодження тісного співробітництва між державою, безпосередньо зацікавленою в зростанні інновацій, що підвищують соціально-економічне благополуччя громадян, освітою в особі вищих навчальних закладів, що виступають як джерело інноваційних ідей, і бізнесом, здатним здійснити фінансування інноваційних розробок.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ЗРОСТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

3.1. Характеристика зарубіжного досвіду управління ефективністю державних цільових програм у сфері інноваційного розвитку

У розвинених країнах світу створені та функціонують різні види інноваційної інфраструктури, які враховують національні особливості діяльності у науково-технічній та інноваційній сферах. На сьогодні в світі нараховується близько 400 наукових парків (Бразилія, Індія, Малайзія, країни Східної Європи, Китай) та понад 700 діючих технопарків (Велика Британія – 46 од., Франція - понад 50, Швеція – 16, Фінляндія – 17). Міжнародний досвід свідчить про підвищення конкурентоспроможності регіонів та виробничих комплексів шляхом реалізації кластерної політики. Зокрема, діють кластери інноваційної спрямованості на території Франції (77 од.), Данії (29), Австрії (16), Німеччини (15 од.) [60, с. 85].

Кількісними критеріями ступеня розвитку постіндустріального суспільства відносять такі: видатки на освіту та НДДКР; обсяг експорту інноваційної та високотехнологічної продукції; зовнішня торгівля товарами ІКТ; кількість зареєстрованих патентів; частка, яку займає країна у світовому ринку інновацій; ефективність фінансових вкладень у сферу НДДКР; кількість та ефективність інноваційно-виробничих структур; частка національних витрат на НДДКР у загальносвітовому показнику; частка виробництва послуг у ВВП, а також частка зайнятих у виробництві послуг трудових ресурсів. Світовими лідерами за таким показником, як внутрішні видатки на НДДКР є Ізраїль, Фінляндія, Південна Корея, Швеція та Японія. За підсумками 2018 р., Україна витрачає на дослідження та розробки 0,9% від ВВП (рис. 3.1) [69].

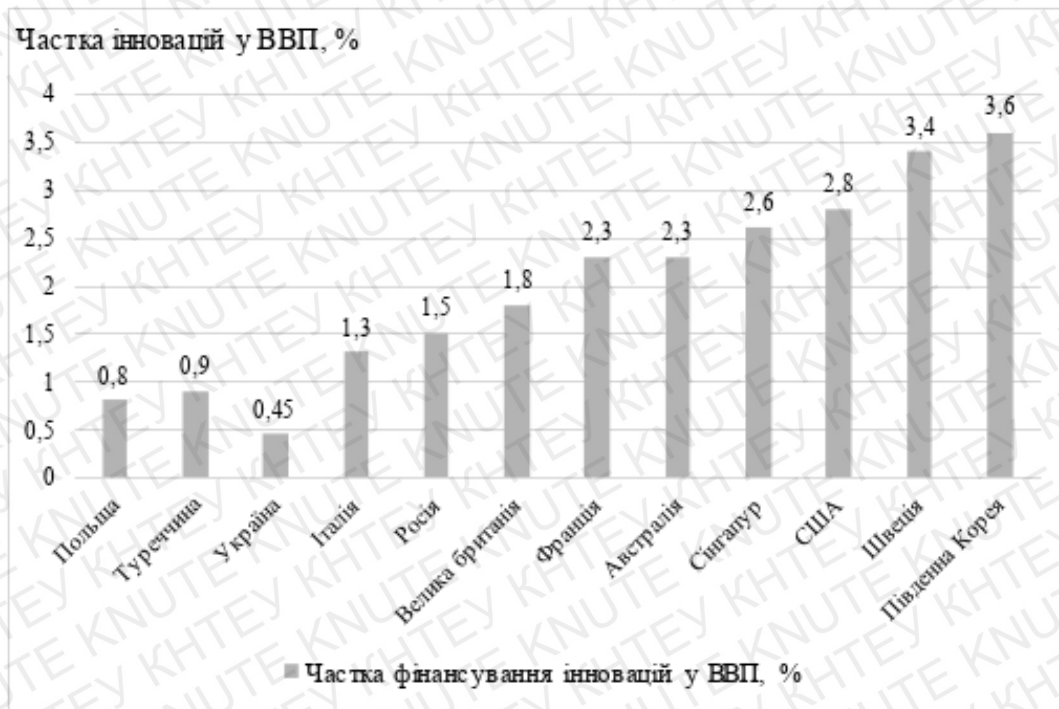


Рис. 3.1. Внутрішні витрати держав на дослідження і розробки у відсотках до ВВП, 2017 р [69].

За даними 2016р., частка обсягу витрат на НДР у ВВП країн ЄС-28 у середньому становила 2,03%. Більшою за середню частка витрат на дослідження та розробки була у Швеції – 3,25%, Австрії – 3,09%, Німеччині – 2,94%, Данії – 2,87%, Фінляндії – 2,75%, Бельгії – 2,49%, Франції – 2,25%; меншою – у Македонії, Латвії, Румунії, Кіпрі та Мальті (від 0,43% до 0,61%) [69].

Світовий досвід показує, що створення сприятливих умов для розвитку та підвищення ефективності наукової й інноваційної діяльності є пріоритетним завданням державної інноваційної політики розвинених країн, адже вплив науково-технічної та інноваційної сфер на розвиток і зростання економічної системи набуває на сучасному етапі вирішального значення. Головним механізмом реалізації стратегічних цілей державної інноваційної політики є стимулювання наукової й інноваційної діяльності.

Закордонний досвід державного сприяння інноваційному розвитку свідчить, що саме спеціальні податкові режими є одним із найдієвіших механізмів (табл. 3.1) [70].

Таблиця 3.1

Інструменти податкового стимулювання інноваційної діяльності [70]

Інструмент стимулювання	Принцип дії	Країна
Зменшення ставок податку на прибуток	Зменшення ставок оподаткування інноваційних організацій. Зменшення ставок оподаткування прибутку від реалізації інноваційного проекту.	Франція, Греція, Туреччина
Прискорена амортизація	Підвищені норми або скорочений період амортизації дають змогу використовувати в новому податковому періоді такі основні фонди нарахування суми амортизації, що зменшує податкову базу.	Бельгія, Фінляндія, Данія, Нідерланди, Люксембург, Португалія
Інвестиційна податкова знижка	Зменшення податкової бази на суму інноваційних витрат капітального характеру.	Австрія, Великобританія, Нідерланди, США
Податковий кредит	За обсягом: сума податку на прибуток зменшується на частку загальної суми інноваційних витрат. За приростом: сума податкових зобов'язань зменшується на певну частину перевищення інноваційних витрат у звітному податковому періоді порівняно з попереднім	США, Франція, Канада, Туреччина, Словаччина, Люксембург, Іспанія, Ірландія

Основною вимогою до інституційних утворень у галузі інноваційно-інвестиційного розвитку, як і в більшості інших, є дебіюрократизація діяльності. Зокрема, процес реєстрації, кредитування та звітування за інноваційним проектом має ґрунтуватися на порядку «єдиного вікна», в тому числі електронного. А сам факт інноваційності проекту має підтверджуватися бізнес-планом, а в особливих ситуаціях - розрахунком технологічної, економічної або соціальної ефективності.

Також пропонуємо більш детально розглянути європейський досвід інноваційної політики. В основу інноваційної політики ЄС покладено систему стратегічних та програмних документів трьох рівнів - наднаціонального, національного та регіонального.

Основоположним документом ЄС у сфері інноваційної політики є «Зелена книга інновацій» (1995 р.) [68]. На основі даного та інших документів

ЄС у сфері інноваційної політики та з урахуванням національних та регіональних особливостей країни розробляють власні стратегічні документи. Наприклад, у Німеччині діє Стратегія високих технологій 2020 р., у Чеській Республіці - Національна політика досліджень, розробок та інновацій на 2009-2015 рр. Прикладами регіональних стратегій можуть слугувати Регіональна інноваційна стратегія Нижньої Силезії (Польща), Регіональна інноваційна стратегія Південної Моравії (Чеська Республіка), Інноваційна стратегія Стокгольмського регіону (Швеція), Інноваційна стратегія Тамперського регіону (Фінляндія), свої регіональні стратегії мають регіони Великобританії - Східний Мідленд, Уельс, Шотландія та багато інших [68].

Розроблення стратегій потребує досягнення консенсусу локальних учасників інноваційного процесу, чіткого розуміння потреб регіонів і визначення пріоритетів розвитку. Наявність стратегії інноваційного розвитку стала обов'язковою передумовою одержання регіонами фінансування на інноваційні проекти зі структурних фондів ЄС.

У сучасному глобалізованому світі знижується можливість управління інноваційними процесами на національному рівні. Регіональний аспект стає все більш важливим в інноваційних процесах. Національні кордони в інноваційних процесах нівелюються, оскільки транснаціональні корпорації розподіляють ланцюги доданої вартості на окремі функції і розміщують їх там, де знаходяться локальні переваги [60, с. 86].

Європейський Союз має на меті досягнути 3 % ВВП інвестицій у науково-дослідну сферу. Фінансування інноваційної діяльності в Європейському Союзі відбувається за трьома рівнями: регіональним, національним та наднаціональним зі структурних фондів ЄС. Механізми та види фінансових стимулів варіюються в різних країнах та регіонах ЄС - податки, позики, пільгові кредити, гранти, гарантійні схеми тощо. Можна виокремити такі загальні тенденції у цій сфері [60, с. 87]:

- збільшення державних витрат на науку та інновації;

- держава фінансує переважно фундаментальні дослідження, до фінансування прикладних досліджень залучаються позабюджетні джерела;
- податкові та інші фінансові пільги одержує пріоритетна для держави/регіону інноваційна діяльність: це може бути конкретний інноваційний напрямок, певний регіон, співробітництво малих інноваційних компаній із великим міжнародним бізнесом, міжрегіональне співробітництво в інноваційній сфері, заохочення науковців до організації власного бізнесу на базі своїх досліджень тощо;
- фінансове стимулювання здійснюється для суб'єктів як попиту, так і пропозиції, а також для стимулювання їх взаємодії. Так, наприклад, держава/регіон виділяє фінансування на умовах співфінансування для державно-приватних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР).

Таким чином, інструменти досягнення результативності державних цільових програм у сфері інноваційного розвитку в практично у всіх країнах світу мають суттєві відмінності, що залежать від особливостей їх соціально-економічних систем. Наприклад, в Португалії та Іспанії великий набір фіскальних стимулів використовується до всіх компаній незалежно від їх розміру, а у Великобританії - тільки для компаній малого та середнього бізнесу. В таких країнах, як Швеція, Німеччина, Фінляндія, надають перевагу стимулюванню прямої фінансової підтримки, що в свою чергу призводить до розвитку інноваційного процесу. Виходячи з вищевикладеного можна рекомендувати Україні використання досвіду ЄС, який передбачає використання таких інструментів фінансування державних цільових програм у сфері розвитку інновацій: пряме державне фінансування, в першу чергу шляхом виділення грантів, кредитів, субсидій тощо; створення інфраструктури для інноваційної діяльності; податкові стимули, спеціальні схеми підтримки ризикового фінансування, надання державних гарантій.

3.2. Напрямки удосконалення впровадження державних програм в Україні

Обраний Україною шлях інтеграції до Євросоюзу вимагає зближення та інтеграцію національної економічної системи до систем країн ЄС. Моделлю розвитку економіки, задекларованою Євросоюзом, є інноваційна модель, яка передбачає досягнення економічного розвитку шляхом широкомасштабного введення у господарський обіг таких продуктів інтелектуальної праці, як знання, технології, науково-технічні розробки. Це ставить Україну перед вибором запровадження інноваційної моделі розвитку, яка прийнята ЄС за базову [50].

Особливими вимогами до характеру та темпів розвитку національної економіки після її виходу із багаторічного глибокого кризового стану стають завдання забезпечення її відтворювального інноваційного циклу на новій технологічній основі в умовах ринкової економіки, а також забезпечення соціальної спрямованості цього відтворювального циклу з максимально ефективним використанням інноваційного потенціалу країни, внутрішніх та зовнішніх ресурсів, досягнення випереджальних темпів динаміки розвитку порівняно з провідними країнами світу відповідно до напрямку прогресу світової економіки.

В Україні інноваційна політика формується централізовано без урахування регіональної специфіки, а регіональна інноваційна політика знаходиться на початковому етапі розвитку. Загальна регіональна інноваційна політика залишається залежною, а в більшості випадків навіть побічною політикою від промислової, освітньої або ж політики залучення прямих іноземних інвестицій. Місцеві органи влади не мають фінансових ресурсів та чіткої нормативної основи для розроблення програм, присвячених підтримці інновацій. Відповідно до існуючого законодавства місцеві органи влади несуть відповідальність за формулювання регіональних програм науково - технічного та інноваційного розвитку, надання фінансування для цих програм у рамках

регіональних бюджетів; вони також відповідають за моніторинг та оцінку науково-технічної та інноваційної діяльності, що фінансується за рахунок регіональних бюджетів. На практиці картина має дещо інший вигляд. Далеко не всі регіони України мають свої програми інноваційного розвитку, зокрема жодна з приморських областей (Одеська, Миколаївська та Херсонська області) наразі не має власної програми інноваційного розвитку. Проте, не звертаючи уваги на ці труднощі, деякі регіони спромоглися запровадити спеціальні заходи з підтримки інновацій у рамках регіональних програм інноваційного розвитку, серед яких Дніпропетровська, Львівська, Полтавська, Чернівецька області. Основними прорахунками у більшості регіональних програм є невизначеність у джерелах фінансування виконання програми, надто всеохоплюючі цілі і завдання, недосконалість механізмів впровадження, оцінювання та моніторингу таких програм [43, с. 23].

У той самий час застосування європейського досвіду розроблення регіональних стратегій інноваційного розвитку навряд чи буде ефективним в умовах недосконалого інституційного середовища, високого рівня бюрократії та корупції, неефективного моніторингу виконання стратегій та програм. Для України серед усіх суб-індексів Глобального інноваційного індексу [43, с. 23].

Інноваційна політика в Україні повинна перейти з розряду побічної складової промислової, регіональної, освітньої тощо в розряд стратегічних, мати свій стратегічний консолідуючий документ і впорядковану законодавчу базу.

Інноваційна діяльність в Україні є пріоритетною лише формально, а на практиці маємо негативну картину:

- різноманітне трактування законодавчих норм у сфері інновацій (існують різночитання і щодо самого терміна «інновація» та критеріїв інноваційності) обумовлює зловживання державними пільгами з боку бізнесу, який має слабе відношення до інновацій. Істотною перешкодою для здійснення ефективної державної інноваційної політики є відсутність законодавчо закріплених критеріїв віднесення суб'єктів господарювання до інноваційних підприємств ;

- відсутність узгоджених пріоритетів інноваційного розвитку країни та її регіонів унеможлиблює впровадження результативної інноваційної політики, а виділена державна фінансова підтримка розсіюється, втрачається ефект комплексності та синергетичності [43, с. 24].

Метою подальшого зміцнення ефективної державних програм у сфері інноваційного розвитку, зокрема посилення ефекту від виконання державної цільової програми «Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки», яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 № 439 є створення умов для розвитку інноваційної інфраструктури, яка сприятиме формуванню інноваційної моделі розвитку національної економіки, забезпеченню ефективного використання вітчизняного науково-технічного, інноваційного та освітнього потенціалу, комерціалізації науково-технічних розробок, широкому впровадженню інновацій та зростанню конкурентоспроможності економіки України [36].

Розв'язання проблем, пов'язаних з недостатньою ефективності реалізації наведеної державної програми можливе за такими варіантами:

- збереження існуючого стану розвитку інноваційної інфраструктури, яка не відповідає потребам економіки;
- пріоритетний розвиток фінансового та виробничо-технологічного сегментів інноваційної інфраструктури.

Збереження існуючого стану інноваційної інфраструктури не забезпечить надання необхідної підтримки учасникам інноваційної діяльності та призведе до нарощування проблем в інноваційній сфері і подальшого погіршення структури національної економіки.

Розвиток фінансового сегменту інноваційної інфраструктури сприятиме зростанню фінансової підтримки інноваційної діяльності, особливо на початковому етапі впровадження інновації, що обумовлено високим комерційним ризиком інвестування в інноваційну сферу. Однак це не

забезпечить вирішення інших проблем, що постали перед інноваційною сферою країни.

Найбільш прийнятним варіантом розвитку інноваційної інфраструктури є приведення до сучасного рівня її виробничо-технологічного сегменту із запровадженням механізмів стимулювання створення та функціонування складових інноваційної інфраструктури.

Виробничо-технологічний сегмент інноваційної інфраструктури сприяє освоєнню виробництва нової конкурентоспроможної наукомісткої продукції шляхом забезпечення захисту прав інтелектуальної власності, проведення експертизи інноваційних, науково-технічних проектів, сертифікації наукоємної продукції, надання послуг у сфері метрології, стандартизації, контролю якості, інформаційного і консультаційного забезпечення інноваційної діяльності, реалізації інноваційних проектів, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації підприємців у сфері інноваційної діяльності, інтелектуальної власності та трансферу технологій.

Повнота і функціональність виробничо-технологічного сегменту повинні забезпечувати комплексність інноваційного процесу. Підвищення ефективності державної цільової програми інноваційного розвитку економіки передбачається шляхом [29, с. 254-255]:

- створення ефективних правових, економічних і податкових механізмів для забезпечення комплексної діяльності інноваційної інфраструктури;
- розроблення та затвердження нормативно-правових актів, що визначають порядок створення та функціонування різних видів інноваційних структур, зокрема наукових парків, кластерів, технологічних платформ, індустріальних парків, технопарків та інших, а також механізмів їх державної підтримки;
- розроблення та затвердження нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток співробітництва університетів та наукових установ з інших секторів з промисловістю у сфері досліджень та розробок;

- упорядкування діяльності існуючих об'єктів інноваційної інфраструктури та координація процесів створення і розвитку нових установ і організацій;
- фінансово-економічне забезпечення інноваційної діяльності, доступність до кредитів та залучення фінансових ресурсів для впровадження інновацій шляхом створення і забезпечення функціонування:
 - комунальних спеціалізованих небанківських інноваційних фінансових установ;
 - наукових парків на базі провідних вищих навчальних закладів та наукових установ;
 - формування інноваційно-активних територій (технополісів, наукових містечок);
 - забезпечення горизонтальних і вертикальних зв'язків між суб'єктами інноваційної діяльності для прискорення трансферу знань і дифузії технологічних інновацій через інноваційні структури;
 - розвиток спеціалізованих напрямів діяльності суб'єктів інноваційної інфраструктури:
 - виробничо-технологічне забезпечення сертифікації інноваційної продукції; проведення наукової експертизи, кооперація підприємств різних форм власності та наукових установ і організацій;
 - розвиток міжнародного співробітництва у сфері науки та інновацій, співпраця з іноземними інноваційними структурами шляхом гармонізації нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності та адаптація до принципів і норм законодавства Європейського Союзу, проведення заходів щодо використання інфраструктурних інструментів ЄС в Україні;
 - створення громадських платформ науки та бізнесу щодо визначення потреби в інноваціях;
 - створення та вдосконалення системи інформаційного забезпечення та розвиток мереж для просування інновацій та інноваційних проектів на регіональному рівні через подальший розвиток інформаційної інфраструктури;

- удосконалення інформаційної мережі, що містить відомості стосовно суб'єктів інноваційної інфраструктури, напрямів їх діяльності, розробок та можливостей їх впровадження у виробництво, розширення доступу до інформаційних мереж та банків даних;
- дослідження та використання нових форм і методів підготовки кадрів для роботи у сфері інновацій, зокрема створення системи стажування молодих вчених у закордонних наукових центрах;
- запровадження у програмах технічних спеціальностей ВНЗ вивчення дисциплін з технологічного та економічного аудиту, патентних та маркетингових досліджень розробок, тощо.

Наведені заходи можуть дати такі перспективні результати [23, с. 109-110]:

- підвищення ефективності системи державного регулювання діяльності нових форм інноваційної інфраструктури у частині визначення їх, як регіонально-галузових інноваційних утворень;
- забезпечення розвитку мережі нових елементів інноваційної інфраструктури (інноваційних центрів, центрів трансферу технологій, наукових парків, індустриальних парків, регіональних інноваційних кластерів, інноваційних бізнес-інкубаторів, банків технологічної інформації тощо);
- збільшення частки інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої продукції;
- зростання частки інноваційно активних підприємств в загальній кількості промислових підприємств;
- підвищення конкурентоспроможності економіки за рахунок більш інтенсивного оновлення продукції;
- зростання чисельності зайнятих в інноваційній сфері;
- підвищення рівня конкурентоздатності (до 5-6 рівня укладності економіки з пріоритетних напрямків інноваційної діяльності) та національної безпеки України;

- збереження і розвиток науково-технічного потенціалу, інтелектуального капіталу країни в інтересах суспільства.

Отже, основними напрямками удосконалення державних цільових програм у сфері розвитку інноваційної діяльності в Україні є такі: формування відповідних засобів подальшого розвитку інноваційної інфраструктури, зокрема забезпечення стабільного фінансування наукових закладів та закладів, які займаються прикладними дослідженнями; підтримка розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні центрів формування інноваційної інфраструктури; стимулювання підприємств виробничого сектору до інноваційної діяльності через запровадження відповідних режимів податкового сприяння, зниженню тиску регулятивного контролю держави, тощо. Наведені заходи дозволять підвищити як загальну ефективність державної цільової програми № 439, так і забезпечити зростання ефективності інших регіональних державних цільових програм інноваційного сприяння на рівні областей України.

ВИСНОВКИ:

Отже, за результатами проведеного дослідження можемо сформулювати такі висновки і пропозиції:

Державну цільову програму можна визначити як документ, що охоплює комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених за строками їх виконання й складом виконавців і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету та приватних інвесторів. Узагальнюючи наукові підходи різних учених і проаналізувавши нормативно-правове забезпечення щодо визначення суті категорії «державна цільова програма», зважимо на такі основні особливості, які її характеризують: цільовий і адресний характер; єдність мети; фіксування комплексу обумовлених метою цілей і засобів їх досягнення; зорієнтованість поставленої мети; забезпеченість ресурсами; конкретність параметрів розробки та реалізації; досягнення запланованих показників ефективності.

При підготовці проектів концепцій державних програм державні службовці центральних органів виконавчої влади намагаються чітко дотримуватися вимог нормативних документів, що формально знімає із них відповідальність за якість розроблених проектів концепцій та програм. Ефективність державних програм може вимірюватися за рівнем виконання плану їх фінансування (бюджетний метод). Відповідно до даного підходу державна програма має передбачати повне освоєння виділених фінансових ресурсів для її реалізації. Оцінювання якості програм пропонується здійснювати на базі використання методу експертних оцінок, який передбачає врахування часткових оцінок окремих експертів, що являють собою групу фахівців. Дана група включає в себе проведення експертного опитування у п'ять етапів: формування робочої групи, формування експертної групи, проведення опитувань експертів згідно з методикою, проведення експертизи, підведення підсумків, визначення результату.

Результати аналізу практики впровадження державних програм дають підстави зробити висновки про те, що у загальній кількості впроваджених у 2017-2018 рр. державних цільових програм переважали програми у сфері соціального забезпечення, економіки та інфраструктури. Так, у 2017 році в загальній структурі впроваджених державних цільових програм на соціальні програми припадало 25% (6 діючих на той момент програм), у 2018 році – 5 програм або 36% від загальної кількості. Варто також відмітити, що у структурі державних програм, які реалізовувалися у 2017-2018 рр., помітним було зростання частки інфраструктурних програм на 17% та науково-технічних програм на 2%. Упродовж 2014-2018 рр. можна було спостерігати спадну динаміку у обсягах фінансування державних програм, які впроваджувалися за цей період. Скорочення обсягів фінансування державних програм за рахунок державного бюджету відбувалося дещо меншими темпами, порівняно з показниками скорочення обсягу загального фінансування. Це зумовлено тим, що у 2014-2015 рр. значна частина фінансового навантаження від реалізації державних програм припадала саме на місцеві бюджети, однак у наступних роках саме ця частина фінансування була оптимізована (скорочена). В Україні серйозною проблемою у розвитку та реалізації державних цільових програм є слаборозвинене партнерство між урядовими установами і громадянським суспільством.

Рівень виконання плану фінансування державних програм з державного та місцевого бюджетів мав тенденцію до зростання у 2014-2015 рр. Так, у 2014 році план було виконано на 87,3%. У 2015 році рівень виконання плану фінансування державних програм становив 94,1%, а у 2016-2018 рр. даний показник коливався в межах 93%. На стадії програмного планування витрати на фінансування закладаються значно вищі, ніж це собі можуть реально дозволити можливості по виділенню цільових коштів – різниця між бажаним запланованим фінансуванням державних програм та реально можливим є значною і становить близько 7%. Причиною цього можуть бути як зменшення обсягів фактичних показників, так і штучне завищення цифр на етапі

програми планування. Стан врахування державними замовниками пропозицій Мінекономрозвитку за результатами моніторингів виконання державних програм попередніх років дає підстави зробити такі висновки:

- продовжується практика ігнорування державними замовниками необхідності виконання положень законодавства у сфері розроблення та виконання цільових програм;

- державними замовниками не розроблена методика оцінки ефективності виконання державних цільових програм, з урахуванням їх специфіки та кінцевих результатів;

- не забезпечена підготовка проектів нормативно-правових актів щодо внесення змін до програм в частині уточнення результативних показників, обсягів фінансування завдань і заходів, строків їх виконання з урахуванням фактичних обсягів фінансування та досягнутих результатів.

На сучасному етапі важливими завданнями залишається упорядкування діяльності існуючих об'єктів інноваційної інфраструктури та координація процесів створення і розвитку нових установ, їх організаційне та методичне забезпечення. Для мотивації бізнесу до інновацій необхідно створювати адекватні правові, економічні, податкові механізми, всіляко сприяти розвитку інноваційної інфраструктури. Для розвитку інноваційного середовища необхідне налагодження тісного співробітництва між державою, безпосередньо зацікавленою в зростанні інновацій, що підвищують соціально-економічне благополуччя громадян, освітою в особі вищих навчальних закладів, що виступають як джерело інноваційних ідей, і бізнесом, здатним здійснити фінансування інноваційних розробок.

Інструменти досягнення результативності державних цільових програм у сфері інноваційного розвитку в практично у всіх країнах світу мають суттєві відмінності, що залежать від особливостей їх соціально-економічних систем. Наприклад, в Португалії та Іспанії великий набір фіскальних стимулів використовується до всіх компаній незалежно від їх розміру, а у Великобританії - тільки для компаній малого та середнього бізнесу. В таких

країнах, як Швеція, Німеччина, Фінляндія, надають перевагу стимулюванню прямої фінансової підтримки, що в свою чергу призводить до розвитку інноваційного процесу. Виходячи з вищевикладеного можна рекомендувати Україні використання досвіду ЄС, який передбачає використання таких інструментів фінансування державних цільових програм у сфері розвитку інновацій: пряме державне фінансування, в першу чергу шляхом виділення грантів, кредитів, субсидій тощо; створення інфраструктури для інноваційної діяльності; податкові стимули, спеціальні схеми підтримки ризикового фінансування, надання державних гарантій.

Основними напрямками удосконалення державних цільових програм у сфері розвитку інноваційної діяльності в Україні є такі: формування відповідних засобів подальшого розвитку інноваційної інфраструктури, зокрема забезпечення стабільного фінансування наукових закладів та закладів, які займаються прикладними дослідженнями; підтримка розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні центрів формування інноваційної інфраструктури; стимулювання підприємств виробничого сектору до інноваційної діяльності через запровадження відповідних режимів податкового сприяння, зниженню тиску регулятивного контролю держави, тощо. Наведені заходи дозволять підвищити як загальну ефективність державної цільової програми № 439, так і забезпечити зростання ефективності інших регіональних державних цільових програм інноваційного сприяння на рівні областей України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агеєв Д. О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація / Д. О. Агеєв // Вісник Запорізького національного університету. - 2014. - № 3 (7). - С. 155-161.
2. Амоша О. І. Про фінансове забезпечення реалізації програм сталого соціально-економічного розвитку / О. І. Амоша, К. В. Міхальова. // Ефективна економіка. - 2018. - № 1. - Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek.2018.1.50>.
3. Богма О.С. Особливості оцінювання цільових програм протидії загрозам бюджетній безпеці України / О. С. Богма // Інвестиції: практика та досвід. - 2017. - № 5. - С. 22-25..
4. Бугай Т. В. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні / Т. В. Бугай, А. А. Галюта // Вісник ЖДТУ. - 2015. - № 3 (57). - С. 206 - 210.
5. Войцехівська В. В. Проблеми законодавчого регулювання державних цільових програм в сучасних умовах / В. В. Войцехівська // Економіка. Фінанси. Право. - 2017. - № 4. - С. 25-28
6. Галайко Н. В. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття "державна цільова програма" / Н. В. Галайко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна. - 2018. - Вип. 1. - С. 147-157
7. Горячук В. Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону / В. Ф. Горячук, Д. Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. - 2018. - № 6. - С. 155-159.

8. Гринчишин С. С. Молодіжні цільові програми як дієвий інструмент реалізації молодіжної політики в Україні / С. С. Гринчишин // Інвестиції: практика та досвід, 2019. - № 7. - С. 140–144.
9. Губанов О. Стандарти публічної служби, закріплені в законодавстві ЄС, як орієнти для розвитку публічної служби в Україні / О. Губанов // Visegrad Journal of Human Rights, 2018. - №1. - С.49-54 - URL: <http://vjhr.sk/archive/2018.4/part.1/8.pdf>
10. Дані Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства про впровадження державних цільових програм / Офіційний сайт Мінекономрозвитку та торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>
11. Дані про виконання державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>
12. Державна цільова соціальна програма "Молодь України" на 2016—2020 роки [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>
13. Державні молодіжні програми в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://studopedia.com.ua/1.53129.derzhavni-molodizhni-programi-v-ukraini.html>
14. Європейська інституціональна розбудова в Україні: звіт / Національне агентство України з питань державної служби – URL: <http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/report.pdf>
15. Журавка Ф. О. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері / Ф. О. Журавка, Н. В. Овчарова // Бізнес Інформ. - 2018. - № 6. - С. 202-206

16. Заріцька, Я. О. Зарубіжний досвід реалізації програмно-цільового планування на державному рівні / Я. О. Заріцька // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. - 2017. - № 1(2). - С. 294-298.
17. Зубчик О. А. Індекс інклюзивного розвитку як сучасний інструмент аналізу державної політики / О. А. Зубчик // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. - 2018. - Т. 29(68), № 1. - С. 86-91
18. Зубчик О. А. Хронополітика: методологічні аспекти дослідження публічної політики [Електронний ресурс] / О. А. Зубчик // Аспекти публічного управління. - 2016. - № 35-36. - С. 16-24.
19. Ігнатенко О. П. Реалізація державних програм в сфері благоустрою населених пунктів / О. П. Ігнатенко // Ефективність державного управління. - 2018. - Вип. 41. - С. 203-210
20. Квак М. В. Державні цільові програми - основа реалізації політики сталого розвитку в Україні / М.В. Квак // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О.В. Ярошук (голов. ред.) та ін. - Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. - Том 27. - № 1. - С. 43-48.
21. Квак М. В. Стратегічне планування відтворення національного багатства як резерву для реалізації цільових програм розвитку держави та забезпечення національної економічної безпеки / М. В. Квак // Вісник економіки транспорту і промисловості, 2016. - № 38 - С. 28-31.
22. Кизим М. О. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні / М. О. Кизим, Г. М. Феденко // Бізнесінформ. - 2016. - № 12. - С. 6-13.

23. Коваленко М. М. Удосконалення системи фінансування державних цільових програм / М. М. Коваленко // Теорія та практика державного управління. - 2016. – № 1. - С. 107-115.
24. Контрольна діяльність в органах державної служби / Національне агентство України з питань державної служби – URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kontrolna-diyalnist/>
25. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду / С.О. Кохан // Державне управління, 2018 - URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc.pdf/kohan.pdf>
26. Кузнєцова А.Я. Джерела фінансування державних цільових програм: поняття та класифікація / А.Я. Кузнєцова // Вісник УІБС, 2018. - №4. – С. 82-87
27. Кульчицький Я. В., та ін. Інституційні засади трактування економічних систем в умовах посилення їх екологізації та глобалізації / [Я. В. Кульчицький, Б. В. Кульчицький, М. В. Маліновська, Н. В. Джигора // Науковий вісник НЛТУУ. - 2016. - №27. - С. 7-13.
28. Кульчій І.О., та ін. Аналіз програм розвитку державної молодіжної політики в Україні / І.О. Кульчій, Т.В. Лебедин // Молодий вчений: наук. журн., 2015. — № 6 (3) (21). — С. 120—124.
29. Лібанова Е.М. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2018. – 776 с
30. Молоканова В. Методологічні основи програмного управління стратегічним розвитком регіонів України / В. Молоканова // Підприємництво, господарство і право. - 2017. - № 3. - С. 139-144

31. Мощицька Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки / Т.О. Мощицька // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 28–33.
32. Мунтян В.В. Державні цільові програми як інструмент фінансування молодіжної політики в Україні / В.В. Мунтян // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії, 2016. - № 6 (2). - С. 127-131.
33. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua
34. Пашинська, В. В. Правове регулювання фінансування державних цільових програм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пашинська Вікторія Вікторівна. - К. : Нац. авіац. ун-т, 2015. - 20 с.
35. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
36. Про затвердження Державної цільової програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки: Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Паспорт, Заходи від 07.05.2008 № 439 - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2008-%D0%BF>
37. Прудиус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л.В. Прудиус // Кадрова політика та публічна служба, 2016. - № 8(34). - С. 65–74.
38. Сенишин О.С. Оцінка результативності виконання показників державних цільових програм охорони природного довкілля в Україні / О.С. Сенишин // Економіка і суспільство, 2017. - №13. – С. 277-284
39. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (Проект) [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. - Режим доступу:

<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art.id=249629697&cat.id=246711250>.

40. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання: монографія / за ред. Е. М. Лібанової; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. - Умань: Видавець «Сочінський», 2016. - 312 с.

41. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010—2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / Автори-упорядники: Г.О. Андрощук, І.Б. Жиляєв, Б.Г. Чижевський, М.М. Шевченко. — К.: Парламентське вид-во, 2009. — 632 с.

42. Сухінін Д.І. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Д.І. Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування, 2016. - №3. – С. 282-287

43. Тарасюк М. В. Сучасний стан реалізації інноваційної політики України та її фінансове забезпечення / М. В. Тарасюк, О. В. Малярчук // Економічна наука, 2017. - №1. – С. 19-25

44. Тарнавська Н.П. Побудова концепції управління конкурентоспроможністю суб'єктів господарювання на засадах інноваційного розвитку / Н.П. Тарнавська // Економіст. - 2010. - № 9. - С. 30-41.

45. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. Ткачова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2017. - № 2. - С. 30-37.

46. Точиліна, І. В. Аналіз основних тенденцій щодо надання податкових пільг в Україні в контексті стимулювання інноваційного розвитку / І. В. Точиліна // Економіка та держава. - 2015. - № 7. - С. 112-117.

47. Трайтлі В. Ю. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності / В. Ю. Трайтлі // Вісник ун-ту банківської справи НБУ. - 2018. - №1(19). - С. 203-207.
48. Третьак А. М. До питання про економічну сутність поняття інновацій та інноваційної діяльності у сфері землеустрою / А. М. Третьак, І. Г. Калганова // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель, 2016. - № 3. - С. 54-64.
49. Ульяновченко Ю.О., Винокурова О.І. Стратегія розвитку державної інноваційної діяльності в Україні // Теорія та практика державного управління, 2010. - Вип. 2 (29). - С. 1 - 4.
50. Файчук О.В. Ефективне фінансування державних цільових екологічних програм / О.В. Файчук, О.М. Файчук, В.В. Войцехівська // Економіст. – 2015. – № 7 – С. 31–33.
51. Федулова Л.І. Інноваційна політика: підручник для студ. вищ. навч. закл./Л.І. Федулова, А.А. Мазаракі, Г.О. Андрощук. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2012. — 604 с.
52. Финансовые инструменты социально-экономического развития государства и регионов / под ред. А.Д. Данилова: [монография]. - К.: Компьютерпресс, 2009. - 288 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: // <http://taxsymposium.ru/publikatsii/vse-publikatsii/171-finansovye-instrumenty-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-gosudarstva-i-regionov-monografiya-2009>.
53. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Форум права, 2015. - №4. – С. 291-295
54. Хрущ Н.А. Особливості застосування елементів конкурентного аналізу в стратегічному управлінні підприємствами / Н.А.Хрущ, Л.В. Ваганова // Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки». - 2009. - Т 1, № 6. - С. 115-118.

55. Чаплай І. В. Організаційно-правові аспекти адаптації механізму державного управління в Україні до європейських стандартів / І. В. Чаплай // Інвестиції: практика та досвід, 2018. - №16. – С. 154-156
56. Чехоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н.М. Чехоева // Юридичний вісник, 2017. - № 2(29). - С. 74–78.
57. Чикаренко І. Проблеми державного регулювання інноваційної діяльності в Україні / І. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2012. - №4. - С. 95-106.
58. Шашина М. В. Еволюція поняття ефективність державного управління / М. В. Шашина // Інвестиції: практика та досвід. - 2015. - № 4. - С. 39-42.
59. Шелемetyєва Т.В. Використання програмно-цільового методу управління розвитком туризму в регіонах України / Економіка та управління національним господарством, 2018. - №6. – С. 48-53
60. Шовкун, І. А. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності в контексті неоіндустріалізації економіки України / І. А. Шовкун // Фінанси України. - 2014. - № 12. - С. 83-95.
61. Шумпетер Й.А. Теория экономического развития: Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры / Й.А. Шумпетер. - М. : Прогресс, 2002. – 456
62. Яковенко Р. В. Інноваційна діяльність в Україні: проблеми та перспективи / Р. В. Яковенко, А. М. Чернега/ – К.: КНТУ, 2012. – 5 с.
63. Якушенко Л.М. Щодо напрямків підвищення ефективності виконання загальнодержавних програм у природоохоронній сфері / Л.М. Якушенко, Л.Д.

Яценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.niss.gov.ua/articles/537/>

64. Янченко З.Б. Удосконалення термінологічних підходів щодо визначення поняття «інновація» / З. Б. Янченко // Проблеми економіки, 2013. – № 2. – С. 196-200.

65. Frank Johnson Goodnow. Politics and Administration: A Study in Government. New York: The Macmillan company; London: Macmillan & co., ltd. 302 p. (P. 20). URL: <https://ia800304.us.archive.org/29/>

66. Rio+20 : Corporate Sustainability Forum [Electronic resource]. - Available at: <http://csf.compact4rio.org/events/rio-20-corporate-sustainability-forum/event-summary-251b87a2deaa4e56a3e00ca1d66e5bfd.aspx>.

67. Woodrow Wilson. The Study of Administration. Source: Political Science Quarterly, Vol. 2, P. 197–222. URL: <http://www.jstor.org/stable/2139277>.

68. European Commission. Green Paper on Innovation. COM (95) 688. - Brussels, 2015.

69. Global Innovation Index 2018: Effective Innovation Policies for Development. - Johnson Cornell University, The Business School for the World «INSEAD», World Intellectual Property Organization. - 2018. - 418 p.

70. Innovation Union Scoreboard 2018 [Електронний ресурс]. — Доступний з:http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2018_en.pdf

71. The Global Information technology Report 2018: ICTs for Inclusive Growth. - Johnson Cornell University, The Business School for the World «INSEAD», World Economic Forum. - 2018. - 357 p.

72. Total Intramural R&D Expenditure (GERD) by Sectors of Performance [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

