



DOI 10.37491/UNZ.74.1
УДК 338.262



Василь GERАСИМЧУК¹

ПРОГРАМНИЙ ПІДХІД ДО ВИРІШЕННЯ ЗАВДАНЬ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Предметом здійсненого дослідження виступає оцінка ефективності застосування цільових комплексних програм під час вирішення важливих проблем інноваційного розвитку країни. Мета статті полягає в поглибленні теоретико-методологічних підходів, розробці рекомендацій методичного і практичного характеру, спрямованих на вдосконалення процедури формування, прийняття та оцінки виконання державних цільових програм (ДЦП). Ефективність застосування програмного підходу до вирішення найважливіших проблем розвитку країни показана на прикладі будівництва ДніпроГЕСу. Акцентується увага на ключових факторах успіху на будівництві: патріотизм, віра в майбутнє, висока кваліфікація робітників, службовців, управлінців, харизматичність керівника програми, воля й усестороння підтримка керівництва держави. Здійснено аналіз реалізації ДЦП в Україні упродовж 2018–2018 рр. Акцентується увага на їх хронічному невиконанні з причин недотримання положень методології програмного підходу в управлінні та методичних рекомендацій з розробки і реалізації ДЦП. Здійснена спроба встановити причинно-наслідковий зв'язок, взаємообумовленість між якістю під-

¹ доктор економічних наук, професор,
професор кафедри міжнародної економіки,
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»,
gerasymchuk.vh@gmail.com, gerasymchuk.vh@i.ua,
gerasimchuk@kpi.ua,
<https://orcid.org/0000-0001-9357-8925>.



готовки ДЦП і кінцевими результатами їх виконання. Приділена увага оцінці рівня інноваційності національної економіки, причинам її зниження. Наголошується на необхідності формування вдосконалених механізмів системного управління програмами. Рекомендовано вдосконалити процедури цілепокладання, застосування принципу комплексності в плануванні програмних заходів у взаємозв'язку з цільовими показниками, ресурсами, термінами виконання, закріпленням виконавців. Підкреслена важливість суворого дотримання фінансової дисципліни під час реалізації програм, недопущення під час розподілу ресурсів створення різних корупційних схем. Наголошується на необхідності вдосконалення системи контролю за виконанням заходів ДЦП. Запропоновано закріпити в нормативно-правових документах положення про механізм розподілу моральної, матеріальної та адміністративної відповідальності посадових осіб за виконання рішень, спрямованих на своєчасне та якісне досягнення встановленої цілей мети програми, особливо під час їх невиконання.

Ключові слова: відповідальність, державна цільова програма, інноваційний розвиток економіки, ефективність державного управління, програмно-цільовий метод управління.

Нобелівський лауреат з економіки за вдосконалення теорії міжгалузевого аналізу (метод «витрати — випуск») В. В. Леонтьєв під час розкриття сутності функціонування економіки порівнював її з поведінкою яхти в морі: «Щоб справи йшли добре, потрібен вітер, — це зацікавленість. Кермо — державне регулювання» [1]. При цьому, як стверджує В. В. Леонтьєв, приватна ініціатива, як вітер у вітрилах, надає економіці свій імпульс, система планування, як кермо, зорієнтовує економіку в потрібний напрямок. Нобелівський лауреат переконаний у необхідності дотримання виваженого балансу між використанням ринкових механізмів і регулюючої ролі держави на шляху її розвитку.

Країна не повинна функціонувати від року до року на основі річного бюджетування. Повинна діяти система прогнозування і планування: стратегічний план (10–15–20–50 років) — середньострокове планування (3–5–7 років) — річний план. Розвинута держава, як і згуртована родина, повинна дбати про своє майбутнє, про майбутні покоління, а не жити лише сьогоднішнім. Під час вирішення найважливіших проблем її соціально-економічного розвитку ефективним інструментом прийнято вважати застосування програмно-цільового методу планування й управління. Про доцільність його використання на різних рівнях управління нами зверталася увага ще у 80-ті роки ХХ ст. [2, с. 125].

Витоки успішного застосування програмного підходу в управлінні беруть початок з 20-х років ХХ ст., коли виникла гостра проблема відновлення і розвитку народного господарства країни на основі єдиної довгострокової комплексної програми — плану електрифікації (ГОЕЛРО). Підйом економіки, значне підвищення ефективності виробництва, продуктивності праці передбачалося здійснювати з використанням ключових еле-



ментів програмно-цільового методу планування та управління, а саме: цілеспрямованість, підпорядкованість мети нижчого рівня генеральній меті, узгодження системи завдань із засобами їх досягнення.

Принципи системності та комплексності знайшли відображення під час розробки плану розвитку промисловості на 1923–1924 рр., який, у свою чергу, передбачав прийняття 19 галузевих програм. Серед множини позитивних прикладів практичної реалізації плану ГОЕЛПРО, мабуть, достатньо назвати будівництво ДніпроГЕСу, який став однією з найважливіших новобудов першої п'ятирічки. Електроенергія потрібна була для прискореної індустріалізації країни, рівень розвитку якої відставав від передових країн на 50–100 років. Спорудження ДніпроГЕСу здійснено у рекордні строки: 1927–1932 рр. До будівництва було задіяно близько 36,0 тис. робітників (у 1931 році), а також значний колектив консультантів (у т.ч. зарубіжних), архітекторів, вчених, інженерів, техніків.

Вирішальними факторами успіху грандіозної новобудови стали: патріотизм, віра в майбутнє («пасіонарна енергія» за Л. Гумільовим), висока кваліфікація робітників, службовців, управлінців, харизматичність начальника будівництва ДніпроГЕСа — О. В. Вінтера, воля і усестороння підтримка керівництва держави.

Ми навели приклад будівництва ДніпроГЕСу, щоб наголосити на тому, як потрібно вирішувати державні проблеми. Антиприклад виконання нинішніх стратегій, програм, концепцій, а також державних (галузевих, регіональних) цільових програм більш ніж достатньо. Програми формуються, кошти виділяються, строки і відповідальні визначаються, а меті — не досягається. Необхідність розгляду причинно-наслідкових зв'язків у зазначеному ланцюгу і є аргументом актуальності вибору теми дослідження.

Мета статті полягає у розкритті теоретико-методологічних підходів, розробці рекомендацій методичного та практичного спрямування, пов'язаних з формуванням, прийняттям та оцінкою виконання державних цільових програм на шляху інноваційного розвитку національної економіки.

Зазначимо, що обраній темі присвячено достатню кількість публікацій. Серед теоретиків програмного підходу до вирішення важливих соціально-економічних проблем на державному, галузевому та регіональному рівні виокремимо такі імена: Д. А. Аакер, А. Г. Аганбегян, Р. Л. Акофф, І. Ансофф, Х. Виссема, В. М. Геєць, В. Г. Герасимчук, С. Ю. Глазьев, О. П. Градов, П. Друкер, У. Еккерсон, Л. І. Євєнко, Б. Карлоф, Д. Клиланд та В. Кинг, М. Д. Кондратьєв, Г. М. Крижановський, Б. Н. Кузик, В. В. Кульба, Г. Р. Латфуллин, Д. С. Львов, Б. З. Мільнер, Г. Мінцберг, Г. Х. Попов, Г. С. Поспелов, Б. А. Райзберг, В. С. Рапопорт, Дж. Е. Стиглиць, Н. Стефанов, С. Г. Струмилин, А. А. Томпсон та А. Д. Стрикленд, Ф. Є. Удалов, Г. В. Федотова, Н. П. Федоренко, Ю. Ф. Шкворець, Ю. В. Яковець та багато інших.

Ми не випадково навели дещо розширений перелік зарубіжних і вітчизняних вчених, оскільки намагалися охопити тривалий період напрацювань теоретичних розробок та практичного застосування програмно-



цільового методу планування і управління. На нашу думку, економічна наука не повинна обмежуватися дослідженнями тенденцій розвитку економічних процесів упродовж 3–5 років, як це стало вже повсякденним явищем під час підготовки статей, монографій, дисертацій більшістю дослідників. Закони, закономірності, тенденції потрібно простежувати упродовж багатьох десятиліть, навіть століть. Саме такий підхід характерний для нобелівських лауреатів, для відомих, авторитетних вітчизняних і зарубіжних вчених.

З поваги до згаданих вище і незгаданих прізвищ науковців неможливо, на нашу думку, не звернути увагу на таку характерну особливість формування та втілення у життя принципів програмного підходу в управлінні. Справа в тому, що серед його теоретиків практично відсутні ті, хто мав безпосередньо стосуватися унікальних, проривних звершень у розбудові економіки держави, галузі, регіону, великих підприємств (ТНК, фінансово-промислових груп, науково-виробничих об'єднань, акціонерних товариств тощо). Йдеться про використання організаторами виробництва почасти нестандартних, специфічних підходів до методів планування і управління, що ведуть до успіху. З цієї вагомої причини, на наше переконання, «теоретики управління» далеко не завжди спроможні викласти, передати сутність апробованих на практиці унікальних прийомів управління в багатосторінкових монографіях, підручниках, збірниках наукових праць.

Вимушені констатувати, що практикам ніколи писати, ніколи ділитися секретами успіху. Їх поклик — організувати працю сотень, тисяч працівників є винятком з правил. Наведемо лише два приклади. Перший — Анрі Файоль, французький гірський інженер, один із засновників класичної школи менеджменту з його відомою працею «Загальне і промислове управління» (1916 р.). Ще один приклад, вітчизняний: Скудар Георгій Маркович — почесний президент ЗАО «Новокраматорський машинобудівний завод» (НКМЗ, Україна), автор монографії «Управление конкурентоспособностью крупного акционерного общества: проблемы и решения» (1999 р.). Зазначимо, що в обох наведених прикладах автори-практики виклали узагальнення своїх напрацювань, свого досвіду на виробництві вже на завершених кар'єри.

І ще стосовно теорії та практики управління економікою на усіх її рівнях. Якщо результатом праці, наприклад, фрезерувальника за станком з числовим програмним управлінням (ЧПУ) є виготовлена деталь, то у керівника результатом праці — управлінське рішення. У свою чергу, рішення проходить низку етапів: формулювання — обговорення — прийняття — виконання — підведення підсумків.

А тепер візьмемо всі підручники, навчальні посібники, практикуми всіх університетів, інститутів, академій з підготовки економістів, менеджерів, маркетологів тощо. з дисципліни «Управлінські рішення». Наводимо назви підручників: «Управлінські рішення», «Розробка управлінських рішень», «Розробка і прийняття управлінських рішень», «Основи теорії прийняття управлінських рішень», «Теорія і практика прийняття управлінських рішень», «Методи прийняття управлінських рішень», «Ухвален-



ня управлінських рішень». Спільне у них — управлінське рішення, розробка, прийняття. Відсутнє усього на всього — **виконання**. Ось вам наглядний, кричущий приклад «класичної» (від слів — клас, школа, університет) розбіжності теорії і практики.

Наслідком «засвоєних уроків» стає узагальнення, здійснене Головою Рахункової палати України В. К. Симоненко. На одному з виступів з парламентської трибуни (2009 р.) пролунали такі його роздуми: «За роки незалежності було прийнято близько 500 державних програм, повністю не виконана жодна з них. У підсумку величезні, за нашими мірками, державні кошти пішли в нікуди. Але я можу стверджувати, що за наявної системи організації розробки, виконання та контролю, ми приречені на невиконання будь-якої державної програми за будь-яких джерелах фінансування. Це стосується ... будь-якої стратегії, затвердженої будь-яким урядом. Причин чимало, але головна в тому, що Кабінет Міністрів, Міністерство економіки, Міністерство фінансів фактично усунулися від процесу організації і управління соціально-економічними процесами в країні. Без вирішення цієї проблеми інноваційний шлях розвитку економіки як був, так і залишатиметься окресленим тільки на папері» [3, с. 44].

З наведеного цитування можна дійти висновку про недостатню ефективність застосовуваного механізму управління соціально-економічним розвитком у країні. Для підтвердження висловленої заяви звернемося до «результатів» виконання державних цільових програм (ДЦП). Перед тим, як здійснити аналіз виконання ДЦП, варто зазначити, що методологія їх розробки та реалізації передбачена низкою нормативно-правових документів: закони України «Про державні цільові програми» [4], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» [5]; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [6], Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року [7]; Методичні рекомендації щодо складання стратегічних планів підприємствами державного сектору [8] тощо.

Заслужують на увагу результати досліджень з проблем програмно-цільового управління за участю таких відомих науковців, як: В. М. Гейця та О. І. Амоші [9], Е. М. Лібанової [10], Н. А. Кизима та В. В. Узунова [11], Ю. Ф. Шкворця [12], О. В. Голинської [13], Г. В. Федотової [14].

На перший погляд, з позицій напрацьованих вчених, законотворців щодо застосування програмного підходу в управлінні все зрозуміло, все узаконено, розписано, узагальнено, обговорено, а результат соціально-економічного розвитку країни нас задовольняти не може. Особливо це виявляється у разі, якщо:

- а) цікавитися місцем України у більшості світових рейтингів та індексів;
- б) порівнювати статистичні дані розвитку України з сусідніми країнами, країнами СНД та ЄС;
- в) порівнювати ВВП України за підсумками 2019 р. з 1990 р.



Що стосується динаміки ВВП України (рис. 1), не важко простежити вплив на розвиток національної економіки, по-перше, світових фінансово-економічних криз (1997–1998 рр., 2008–2009 рр.), по-друге, залежністю у зовнішній торгівлі ціновими змінами на сировинні товари, частка яких у товарній структурі вітчизняного експорту зростає, по-третє, революційними подіями 2013–2014 рр., по-четверте, ефективністю державного управління тощо.

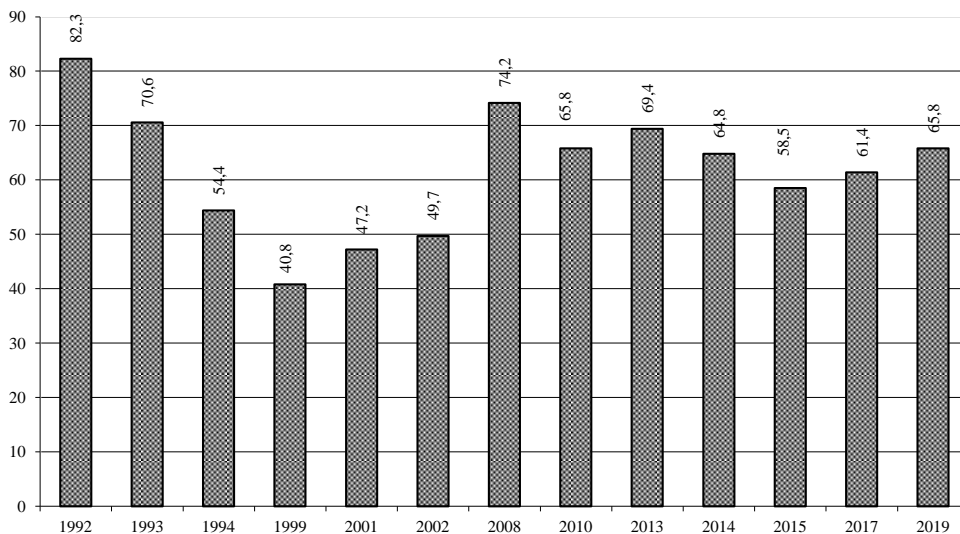


Рис. 1. Динаміка ВВП України, 1990–2019 рр., % (1990 р. — 100 %)

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України.

Проаналізуємо, наскільки ефективно виконуються державні цільові програми, мета яких вирішувати найважливіші проблеми, опираючись на принцип пріоритетності, з необхідним матеріальним, фінансовим та кваліфікованим кадровим забезпеченням. Для аналізу скористаємося даними і тенденціями виконання ДЦП упродовж 2008–2018 рр., представлених на рис. 2. Починаючи з 2008 року, кількість ДЦП зростала з 25 у 2008 році до 64 у 2013 році, а далі спостерігається їх зменшення до 14-ти у 2018 році. У 2018 році по 4 ДЦП спрямовані на виконання соціальних і економічних завдань, 3 — мають екологічний характер, по 1 — оборонного та науково-технічного спрямування.

Стурбованість викликає порівняння планових та фактичних обсягів фінансування ДЦП з державного та місцевих бюджетів, інших джерел фінансування. Якщо цей показник сягав так званого максимуму у 2008 році (41,2 %) та у 2011 році (47,7 %), то упродовж усіх інших років його значення коливалося у межах 15,8 % (2010 рік) — 36,0 % (2012 рік). Мають місце й такі випадки, коли фактично залучені кошти із державного бюджету обсягом 1,52 млрд грн не мають підтвердження відповідними



фінансовими документами. Йдеться про такі ДЦП: загальнодержавна цільова програма протидії ВІЛ інфекції/СНІДу на 2014–2018 рр. (0,92 млрд грн), державна цільова соціальна програма розвитку аеропортів на період до 2023 року (0,57 млрд грн), ДЦП реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр. (0,02 млрд грн) та ДЦП радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013–2022 рр. (0,008 млрд грн).

Найбільший обсяг фінансових коштів за рахунок державного бюджету виділено на виконання таких програм: вище вже згадана ДЦП радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013–2022 рр. (4,11 млрд грн), Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року (2,99 млрд грн), ДЦП «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року (1,26 млрд грн). З 14 ДЦП 2 так і не були профінансовані у 2018 році [15].

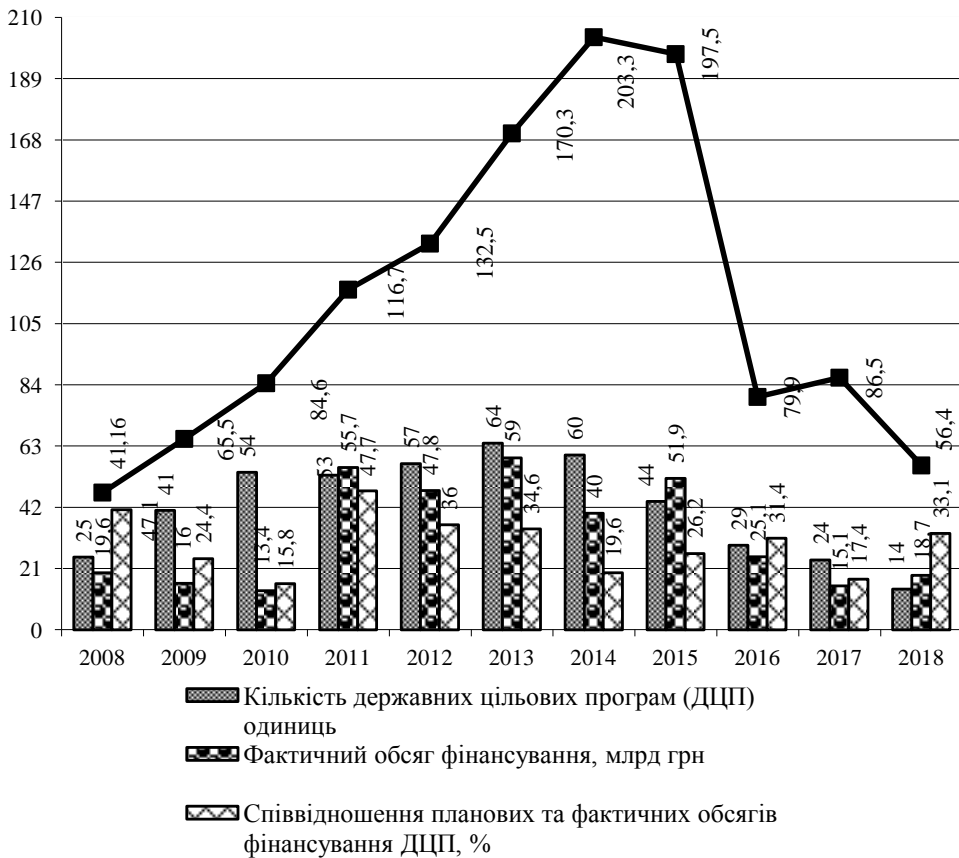


Рис. 2. Співвідношення планових і фактичних обсягів фінансування ДЦП за 2008–2018 рр., % та млрд грн

Примітка: складено за [15].



Про успішне виконання ДЦП за останні 10 років не йдеться. Серед основних причин розбіжностей між «прокламаціями» (від лат. *proclamatio* — проголошення, заклик), деклараціями (фр. *declaration* — офіційна заява) та їх втіленням у життя, що мають системний характер, у департаменті економічної стратегії та макроекономічного прогнозування Мінекономіки зазначають:

— державні цільові програми мають декларативний характер і не стали дієвим та ефективним інструментом розв'язання найважливіших проблем розвитку національної економіки, ключових її галузей чи адміністративно-територіальних одиниць;

— у процесі розробки, затвердження та реалізації програм не належним чином дотримуються вимоги чинного законодавства, рішення виконавчих органів влади;

— цільові орієнтири програм не завжди представлені в чітко виражених, кількісно вимірюваних показниках, що ускладнює процес здійснення поточного та випереджувального контролю за їх реалізацією;

— під час розробки планових заходів, розподілу коштів державного і місцевих бюджетів не у всіх випадках дотримуються принципи пріоритетності вирішення проблеми;

— прогнозні обсяги фінансування програмних заходів, у т.ч. коштів державного та місцевих бюджетів, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування;

— частина програм не містять методики оцінки ефективності їх виконання з урахуванням специфіки кожної з програм та очікуваних кінцевих результатів;

— незадовільне звітування державних замовників (представлення неякісної та недотриманням строків подання інформації);

— відсутність можливості для здійснення контролю за виконанням програм з боку громадськості [15].

Серед 14 програм, здійснюваних засобами державного регулювання, лише 1 ДЦП віднесена до науково-технічного спрямування, і на яку у 2018 році виділено 0,1 млрд грн. Йдеться про ДЦП проведення досліджень в Антарктиці на 2011–2020 рр. (Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р., № 1150). Поза сумнівом, зазначена ДЦП потрібна науці, але до інноваційного розвитку економіки вона має дещо віддалене відношення.

Про сталий розвиток країни, про інноваційний шлях економічного зростання проголошено чимало промов, підготовлена та ухвалена достатня кількість стратегій та програм, стан виконання яких, про що вже наголошувалося, добре відомий. Він далекий від задовільної оцінки, зрозуміло, за певними виключеннями. При цьому в угоду вищого керівництва звучать перебільшені епітети щодо справжніх результатів реалізації програмних заходів. Торкаються вони не оцінки кінцевих результатів, а лише деяких фрагментів ходу виконання тієї чи іншої програми. Особливо такі вияви необ'єктивізму простежуються на початкових стадіях реалізації програм. Тому науковцям, можливо, недоречно розглядати під урагаслом «державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання



розвитку економіки» [16]. Будь-яка «дієвість» потребує обґрунтування, бажано, не очікуваними, а досягнутими результатами, не залишаючись лише закликком.

Для оцінки інноваційності економіки з використанням ДЦП наведемо порівняльні характеристики України та сусідніх держав у рейтингу інноваційних економік з використанням даних агентства Bloomberg (табл. 1). До шести критеріїв, за якими аналізуються країни у рейтингу інноваційних економік, відносять витрати на НДДКР / ВВП (інтенсивність); додану вартість виробництва / ВВП; рівень продуктивності; кількість науковців на 1 млн населення; частка випускників вузів (ефективність освіти); частку інноваційних підприємств у загальній кількості компаній (концентрація НДДКР); патентна активність (табл. 1).

Таблиця 1

Україна та сусідні держави у рейтингу інноваційних економік

Місце	Країна	Бали	Інтенсив. R&D	Дод. вартість	Продуктивність	Технології	Ефек. освіти	Конц. R&D	Патентна актив.
25	Польща	69,98	35	17	33	22	19	38	29
26	Росія	68,63	33	37	43	30	25	23	25
28	Угорщина	68,24	25	13	40	18	54	30	48
32	Румунія	65,25	56	19	32	23	27	47	30
41	Словаччина	59,36	39	10	38	51	53	35	46
42	Болгарія	56,59	45	33	48	47	44	37	50
56	Україна	48,24	57	57	57	35	48	49	36

Примітка: складено за [17].

Україна за останні роки продовжує втрачати позиції у рейтингу інноваційності. Якщо у 2018 році вона знаходилась на 42-му місці серед 60 країн, у 2019 році — на 53-й позиції, то за даними 2020 року вона опустилася до 56-го місця. За оцінкою експертів, найменшу кількість балів Україна отримала за стан у сфері високих технологій (35), патентну активність (36) та ефективність освіти (48). Україні у рейтингу поступаються лише В'єтнам (відповідно 57-е місце; 47,64 бали), Єгипет (58; 46,29), Казахстан (59; 46,10) та Макао (60; 46,09). Україна не найкращим чином виглядає у цьому рейтингу серед усіх європейських країн, у т.ч. серед країн-сусідів. Взірцем з інноваційності національних економік є: Німеччина (88,21 бала), Південна Корея (88,16), Сингапур (87,01), Швейцарія (86,67) та Швеція (85,50).

Про незадовільний стан інноваційності економіки України свідчать дані щодо виконання завдань сталого розвитку (ЦСР). У світовому Індексі сталого розвитку (*SDG Index*), у якому узагальнені досягнення 162 країн світу відповідно до декларованих ООН у 2015 році завдань розвитку до 2030 року, Україна займає досить високі місця. У 2017 та 2018 роках вона



знаходилася на 39-й позиції, а за підсумками 2019 року зайняла 41-е місце. Для порівняння: Білорусь зайняла в рейтингу 23-є місце, Латвія — 24-є, Польща — 32-є, США — 35-є, Росія — 54-є місце. У трійці лідерів розташувалися північноєвропейські країни — Данія, Швеція і Фінляндія. Далі в списку — Франція, Австрія, Німеччина, Чехія, Норвегія, Нідерланди та Естонія.

Досить високі позиції України склалися у досягненні наступних із 17 завдань сталого розвитку: № 1 «Подолання бідності» (99,9), № 6 «Чиста вода і належні санітарні умови» (96,6 бали із 100) і № 10 «Зменшення нерівності» (99,2). Заклопотаність викликає низький рівень виконання ЦСР № 3 «Міцне здоров'я і добробут» (64,3) і № 14 «Збереження морських екосистем» (44,2). Найбільш критичне становище складається у виконанні завдання № 9 «Промисловість, інновації та інфраструктура» (25,9 із 100 балів) [18]. Наведене значення характеризує ситуацію, що склалася в країні з розробкою та впровадженням інновацій в економіці.

Якщо висловлюватися коротко, то можна заявити, що за період незалежності в країні до критичного стану доведена наукова сфера та промисловість. Україна з розвиненим станом на 1991 рік потужним промисловим комплексом перейшла до розряду аграрно-промислових держав. Не престижною стала професія інженера — головного творця наукового-технічного прогресу, інноваційного розвитку економіки.

Не може надавати оптимізму в цьому зв'язку чергова із десятків вже прийнятих урядом Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року [7] з низки причин, які відомі всім, хто причетний до проблематики, що розглядається. Одна із таких причин — низька відповідальність державних органів, державних посадовців усіх рівнів, а також «заофшорених» бізнесменів, які безвідповідально ставляться до вирішення важливих національних проблем, у т.ч. з застосуванням цільових комплексних програм.

Підставою висловленої думки можуть слугувати дані Світового банку, які розкривають стан ефективності державного управління в країні (табл. 2). Індекс ефективності державного управління характеризує діяльність законодавчої, виконавчої та судової гілок влади за шістьма показниками: врахування думки населення та підзвітність державних органів, політична стабільність і відсутність насильства, ефективність роботи уряду, якість законодавства, верховенство закону, стримування корупції. Кожен з названих показників якості державного управління оцінюється експертами за 100-бальною шкалою. Рейтинг країни вказує на її місце серед понад 200 країн у світі. Відповідно, що нижче рейтинг з того чи іншого показника, то гірше якість державного управління.

Не важко помітити, що Україна знаходиться у другій половині рейтингу, оскільки усі її показники нижчі за 50 балів. Не будемо зачіпати усі показники, зазначимо лише, що у рейтингу сприйняття корупції Україна у 2019 році втратила 2 позиції порівняно з попереднім роком, повернувшись на своє минуле місце у 2017 році. Посідає країна 126-є місце з 180.



Таблиця 2

Індекс ефективності державного управління в Україні

Рік	Підзвітність державних органів	Політична стабільність	Ефективність роботи уряду	Якість законодавства	Верховенство закону	Стримування корупції
1996	36,50	42,55	27,87	33,70	22,61	13,44
2006	47,60	43,96	36,59	31,86	24,88	24,88
2011	44,60	43,60	21,33	29,86	23,94	15,64
2014	36,97	21,33	30,14	28,71	23,22	11,96
2016	47,29	26,19	31,73	36,06	23,56	19,71

Примітка: складено за [19].

Щоразу, чергові консультанти (переважно закордонні) дають чергові рекомендації, які вкотре реалізуються, як завжди, частково. Так, *Transparency International Ukraine* на початку 2019 року надала державним органам рекомендації з 12 пунктів, з яких виконано — 6. Серед порад: сформувати незалежну та професійну судову гілку влади, забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери, позбавити СБУ повноважень у сфері протидії економічним і корупційним злочинам, підвищити ефективність систем запобігання політичній корупції, запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна [20]. Не будемо торкатися «порад» консультантів МВФ, СБ, ЄС, СОТ тощо щодо приватизації землі, реструктуризації банківської системи і багато чого іншого.

Навіть з наведеної інформації не важко зрозуміти, куди ідуть кошти державного бюджету при невиконанні державних цільових програм. Безумовно, можна і потрібно вивчати досвід Данії, Нової Зеландії, Норвегії чи Сінгапуру, які утримують у світі лідируючі позиції за ефективністю державного управління, але за цим має наступати етап виконання. Він поки що дається Україні на двійку з мінусом. Найголовніша причина — безвідповідальність та некомпетентність. Саме на неухильному дотриманні вказаних принципів автор неодноразово наголошував, аналізуючи особливості втілення у життя програмно-цільового методу планування й управління під час розв'язання важливих проблемних ситуацій, що виникають на шляху інноваційного розвитку національної економіки [21].

Список використаних джерел

1. Гранберг А. Василий Леонтьев и его вклад в мировую экономическую науку. *Экономический портал*. URL : <http://bit.ly/39fKh9O>.
2. Программно-целевое управление процессом замещения ручного труда машинным на предприятиях местной промышленности г. Киева. *Актуальные проблемы экономики живого труда и рациональное использование трудовых ресурсов*. Челябинск : ЧПИ, 1983. С. 125–126.
3. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упор. Г. О. Андрушук, І. Б. Жилия



- єв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. К. : Парламентське вид-во, 2009. 44 с.
4. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.
 5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195.
 6. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. Ст. 313.
 7. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 526–р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 143. 30 липня.
 8. Методичні рекомендації щодо складання стратегічних планів підприємствами державного сектору. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*. URL : <https://bit.ly/3bVUIW1>.
 9. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / за ред. В. М. Гейця. К. : Наукова думка, 2008. 384 с.
 10. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання / за ред. Е. М. Лібанової. Умань : Соцінський, 2012. 312 с.
 11. *Кизим Н. А., Узунов В. В.* Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах страны. Х. : ИНЖЭЖ, 2007. 204 с.
 12. *Шкворець Ю. Ф.* Программно-цільове управління формуванням та реалізацією державних пріоритетів науково-технічного та інноваційного розвитку (методологія, методи та інституційні механізми). К. : Сердюк В. Л., 2016. 804 с.
 13. *Голинська О. В.* Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу. Одеса : ВМВ, 2013. 172 с.
 14. *Федотова Г. В.* Развитие методологии программно-целевого планирования экономических процессов на основе институционализации обратных связей в управлении : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05. Курск, 2015. 392 л.
 15. Стан виконання державних цільових програм у 2018 році. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*. URL : <https://bit.ly/2ZCW8dV>.
 16. *Моцицька Т. О.* Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. *Проблеми економіки*. 2010. № 3. С. 28–33.
 17. Україна опустилася в рейтингу інноваційних економік Bloomberg (20.01.2020). *Укрінформ*. URL : <https://bit.ly/3khk4LW>.
 18. *Sachs J., Schmidt-Traub G., Kroll C., Lafortune G., Fuller G.* (2018). *SDG Index and Dashboards Report 2018*. New York : Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
 19. The official site of the Worldbank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project — 2018. *World Bank Group*. URL : <https://bit.ly/35w4urD>.
 20. Україна опустилася в рейтингу сприйняття корупції. *Економічна правда*. URL : <https://bit.ly/33p3Rxi>.
 21. *Герасимчук В. Г.* Відповідальність і компетентність — основні принципи програмного підходу в управлінні. *Економічний вісник НТУУ «КПІ»*. 2017. № 14. С. 223–231. <https://doi.org/10.20535/2307-5651.14.2017.108777>.



Надійшла до редакції 12.01.2020

Vasyl GERASYMCHUK

National Technical University of Ukraine «Igor Sikorskyi Kyiv Polytechnic Institute»

A Program Approach to Solving the Problems of Innovative Development of the Economy

The subject of the study is the assessment of the effectiveness of the application of targeted integrated programs in solving important problems of the country's innovative development. The purpose of the article is to develop theoretical and methodological approaches, develop recommendations of a methodological and practical nature, aimed to improve the procedure of the formation, adoption and evaluation of the implementation of state targeted programs (STP). The effectiveness of applying the program approach to solving the most important problems of the country's development is shown by the example of the construction of the Dnieper hydroelectric station. Attention is focused on key success factors in construction: patriotism, faith in the future, high qualification of workers, employees, managers, charisma of the program manager, will and comprehensive support of the state leadership. The analysis of the implementation of STP in Ukraine during 2018-2018 is made. Attention is focused on their chronic failure due to non-compliance with the provisions of the methodology of the program approach in management and methodological recommendations for the development and implementation of STPs. An attempt was made to establish a causal relationship, the interdependence between the quality of preparation of the STPs and the final results of their implementation. Attention is paid to assessing the level of innovativeness of the national economy, the reasons for its decline. The necessity of forming improved mechanisms for system program management is emphasized. It was recommended to improve the goal-setting procedures, the application of the principle of comprehensiveness in planning program activities in conjunction with targets, resources, deadlines, and fixing performers. The importance of strict observance of financial discipline in the implementation of programs, the prevention of the creation of various corruption schemes in the allocation of resources was emphasized. The necessity of improving the system for monitoring the implementation of STP measures is emphasized. It is proposed to consolidate in the legal documents the provisions on the mechanism for the distribution of moral, material and administrative responsibility of officials for the implementation of decisions aimed at timely and high-quality achievement of the established goals of the program and especially when they are not fulfilled.

Keywords: *responsibility, state target program, innovative economic development, efficiency of public administration, program-target method of management.*