

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПРОГРАМАМИ ЩОДО ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена управлінню державними програмами щодо інноваційно-інвестиційного розвитку України. Досліджено сутність державних програм щодо інноваційно-інвестиційних процесів в Україні. Визначено основні стадії розроблення та виконання державних програм, структуру проектів державних цільових програм, основні завдання державного регулювання розвитку країни, основні механізми державного регулювання економічного та соціального розвитку регіонів. Проведений аналіз законодавства та надано пропозиції щодо вдосконалення управління державними програмами щодо інноваційно-інвестиційного розвитку України.

Ключові слова: управління, економіка, державні програми, інновації, інвестиції.

Т.Р. PLISHKA

Khmelnitsky University of Management and Law

MANAGEMENT OF GOVERNMENT PROGRAMS ON INNOVATION AND INVESTMENT DEVELOPMENT UKRAINE

The article is devoted to the management of government programs on innovation and investment of Ukraine. The essence of government programs on innovative investment process in Ukraine. The main stages of the development and implementation of government programs, the structure of the state programme, the main task of government regulation of the country, the basic mechanisms of state regulation of economic and social development of the regions. The analysis of the legislation on the management of government programs on innovation and investment in the whole of Ukraine and its regions. The proposals for improving the management of government programs on innovation and investment of Ukraine.

Keywords: management, economics, government programs, innovation and investment.

Постановка проблеми. В сучасних умовах управління державними програмами щодо інноваційно-інвестиційного розвитку України потрібне для переорієнтації виробничого потенціалу на створення конкурентоспроможних виробництв, випуску якісної високотехнологічної продукції, конкурентоспроможної як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, це є однією з важливих передумов покращення економічної ситуації в країні та вирішення сучасних проблем у виробництві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державному управлінню економікою присвячені наукові роботи таких вчених: Бакуменко В.Д., Бобровникова А.О., Вів'єн Ф., Дзюндзюк В.Б., Ковбасюк Ю.В., Коник С.М., Коротич О.Б., Майер О., Миронова Н.С., Мельтюхова Н.М., Мороз В.М., Москаленко С.О., Одінцева Г.С., Сурміна Ю.П. та інших.

Постановка завдання. Водночас недостатнім є висвітлення теоретичних основ управління державними програмами щодо інноваційно-інвестиційного розвитку країни, що і є завданням цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Суть розробки програм державних та регіональних полягає в аналізі стану національної економіки, виявленні проблем, які не можуть вирішити ринкові механізми, розробці державних механізмів вирішення цих проблем. Головними завданнями програмування є підтримка економічної рівноваги, вплив на якісне перетворення економіки, стимулювання її розвитку. Мета державного програмування – це досягнення прийнятого для держави варіанта розвитку економіки. Основні державні програми щодо інноваційно-інвестиційні процесів в Україні надані у таблиці 1.

Програмування як форма державного регулювання має такі специфічні особливості: втручання держави в економіку не ліквідує стихійність у ринкових перетвореннях, а лише корегує цей процес; програмування є елементом сучасної ринкової організації економіки, оскільки держава не керує агентами ринку, а лише спрямовує їх діяльність; основою програмування є структурне регулювання; програмування як форма впливу на економіку є системним і комплексним.

Особливе місце в системі державних програм посідають цільові комплексні програми. Згідно Закону України «Про державні цільові програми» Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. [1, с.3]

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного персоналу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

На жаль, через брак фінансування ці програми не повністю виконуються. Тому потрібно більш ретельно підходити до розробки, експертної оцінки та фінансування з альтернативних джерел загальнодержавних та цільових програм.

Основні державні програми щодо інноваційно-інвестиційних процесів в Україні

№	Назва програми	Державний замовник, відповідальний виконавець	Підстава для виконання
1	Програма соціально-економічного розвитку України та відповідні регіональні програми	Міністерство економічного розвитку та торгівлі України	Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р.
2	Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України № 389 від 02.02.2011 р.
3	Державна цільова економічна програма «Створення в Україні інноваційної інфраструктури»	Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України	Постанова Кабінету Міністрів України № 439 від 07.05.2008 р.
4	Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки	Міністерство економічного розвитку та торгівлі України	Постанова Кабінету Міністрів України № 447 від 14.05.2008 р.
5	Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 01.03.2010 р.
6	Державна цільова науково-технічна програма «Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі»	Національна академія наук	Постанова Кабінету Міністрів України № 632 від 09.07.2008 р.
7	Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України	Державне космічне агентство України	Закон України № 608-VI від 30.09.2008
8	Державна цільова науково-технічна програма «Нанотехнології та наноматеріали»	Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України	Постанова Кабінету Міністрів України № 1231 від 28.10.2009 р.
9	Державна цільова науково-технічна програма розроблення новітніх технологій створення вітчизняних лікарських засобів для забезпечення охорони здоров'я людини та задоволення потреб ветеринарної медицини	Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України	Постанова Кабінету Міністрів України № 725 від 22.06.2011 р.

Примітка: Складено автором на основі Законів України та постанов Кабінету Міністрів України. [2]

Державні цільові програми поділяються:

1. За масштабністю:

- Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та іншого – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки та суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

2. За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяють на:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;

- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузях природничих, суспільних і технічних;

- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукомісткої та конкурентоспроможної продукції;

- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;

- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;

- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;

- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки. [3, с.28-29]

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік та враховуються під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України та разом із проектом Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основними стадіями розроблення та виконання державної цільової програми є:

1) ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна рада Автономної республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації);

2) схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення (Кабінет Міністрів України розглядає концепцію державної цільової програми та у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки її розроблення);

3) розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;

4) державна експертиза проекту програми;

5) погодження та затвердження програми (загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом, інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України);

6) проведення конкурсного відбору виконавців, заходів і завдань програми (державна цільова програма виконується шляхом здійснення її заходів і завдань органами державної влади, а також виконавцями, передбаченими програмою. Виконавцями можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах);

7) організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;

8) підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а у разі потреби – проміжних звітів;

9) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Проект державної цільової програми повинен містити: паспорт програми - стислий виклад основних даних (назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, строк виконання, обсяги та джерела фінансування); визначення мети програми; обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України; перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками); розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних екологічних) виконання програми та її ефективності; розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками).

Проект державної цільової програми підлягає обов'язковій державній експертизі, що проводиться відповідно до закону. Розроблення та виконання державної цільової програми здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, передбачених законом.

Для розробки і обґрунтування різних варіантів державної цільової програми використовують наступні методи: методи економічного аналізу; методи структурного аналізу, тобто методи формування варіантів задоволення потреб національного господарства в продукції; балансові методи; методи обґрунтування рівня розвитку виробництва і основних показників за факторами впливу.

В Україні індикативне планування носить інформаційний та рекомендаційний характер, який забезпечується через державні замовлення і контракти, бюджетне фінансування, надання державних кредитів у вигляді централізованого інвестування і фінансування пріоритетних галузей та виробництв, розробку та реалізацію державних програм, застосування стимулюючих інструментів фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, структурно-інвестиційної політики. Метою індикативного планування є реалізація цілей державного впливу на соціально-економічний розвиток. Головним призначенням макроекономічного індикативного плану визначається розробка, обґрунтування та запровадження заходів щодо державного регулювання соціально-економічного розвитку. В Україні макроекономічне планування здійснюється в формі розробки та реалізації Державної програми економічного і соціального розвитку.

Впливають на соціально-економічний розвиток України в сучасних умовах політичні процеси, процеси глобалізації світових економічних відносин та Європейської регіоналізації, пріоритетність

інноваційного шляху розвитку, інформатизації суспільства, загострення міжнародної конкуренції, реалізації адміністративної реформи в країні, тому держава повинна застосовувати таку політику впливу на регіональний розвиток, яка б забезпечувала створення і зміцнення єдиного економічного простору держави; гарантування унітарності та територіальної цілісності держави за умови відповідної економічної самостійності регіонів; раціональне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів на основі децентралізації та деконцентрації влади; зменшення міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку регіону, у рівнях та якості життя населення; підвищення конкурентоздатності регіонів на основі оптимального використання їх соціально-економічного потенціалу та геополітичного розташування; селективну підтримку депресивних (проблемних) територій та територій пріоритетного розвитку.

Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів.

Державна політика розглядається в сукупності двох аспектів:

- по-перше, як регіональна політика держави, що проявляється через здійснення органами державної влади системи заходів у сфері політичній, економічній, демографічній, соціальній, інноваційній, екологічній, гуманітарній, національній, яка враховує особливості кожного регіону. Це є сукупність дій держави (зокрема, центральних органів виконавчої влади), спрямованих на зменшення диференціації у рівнях розвитку регіонів, на раціональне використання регіональних ресурсів і можливостей, створення умов для підвищення ефективності діяльності регіонів, на досягнення загальнодержавних інтересів з урахуванням специфіки територій;

- по-друге, внутрішня політика регіонів, яка здійснюється органами управління регіоном (зокрема, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування) самостійно для забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територій, максимального забезпечення потреб населення, раціонального використання всіх регіональних ресурсів за умови врахування загальнодержавних інтересів.

Регіональна політика держави і внутрішня політика регіонів мають бути не розрізненими частинами, а єдиним цілим, елементи якого взаємодоповнюють одне одного. Основними принципами розробки та реалізації державної регіональної політики є принципи легітимності, унітарності, поєднання процесів централізації та децентралізації влади, субсидіарності, диференційованості, системності, партнерства. Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого комплексного соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В сучасних умовах відбувається трансформація державної регіональної політики України, а саме: переорієнтація засад державної регіональної політики, тобто перехід від територіального перерозподілу ресурсів з метою послаблення диференціації регіонів до державного стимулювання регіонального розвитку з акцентом на саморозвиток регіонів та їх економічне зміцнення шляхом активізації використання їх власного соціально-економічного потенціалу.

Основними завданнями державного регулювання розвитку регіонів є:

- запровадження оцінки та аналізу внутрішнього соціально-економічного потенціалу кожного регіону, вироблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;

- застосування спеціальних механізмів державної підтримки розвитку депресивних (проблемних) територій;

- широкий розвиток підприємництва як головного чинника соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;

- зміцнення економічної інтеграції з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;

- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно і відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій;

- удосконалення міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку територій;

- забезпечення фінансової самодостатності регіонів та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в країні;

- вдосконалення системи охорони довкілля, вироблення механізмів екологічної політики;

- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства до норм і стандартів ЄС, а також розвитку транскордонного співробітництва як дійового заходу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

Основними механізмами державного регулювання економічного та соціального розвитку регіонів є:

- нормативно-правове забезпечення регулювання розвитку різних типів регіонів;
- застосування державного стратегічного планування, прогнозування і програмування регіонального розвитку та запровадження розробки стратегій розвитку регіонів органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;
- розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- управління комунальною власністю, а також розмежування об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;
- впровадження механізму концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів, що спрямовуються у регіони у вигляді поточного фінансування державних установ, капітальних вкладень, головними розпорядниками коштів державного бюджету з метою досягнення найбільш ефективного їх використання при вирішенні проблем регіонального розвитку;
- застосування нових договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання регіонального розвитку;
- впровадження фінансово-бюджетних та грошово-кредитних механізмів подолання депресивності територій;
- оптимізації мережі за створення умов для підвищення ефективності функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку;
- розвиток інфраструктури регіональних та міжрегіональних ринків;
- підтримка підприємництва у регіоні та формування інфраструктури підтримки регіонального розвитку;
- застосування інструментів державного регулювання, спрямованих на формування в регіонах сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату, активізації інвестиційної діяльності, розв'язання проблем зайнятості населення;
- підвищення спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо розвитку міжрегіонального та прикордонного співробітництва;
- підвищення самостійності регіональних органів управління у формуванні та використанні коштів місцевих бюджетів на основі удосконалення системи місцевих податків і зборів;
- зміни міжбюджетних відносин через удосконалення порядку розподілу трансфертів з державного бюджету на основі запровадження державних соціальних стандартів, удосконалення практики надання трансфертів з державного бюджету України на основі об'єктивних критеріїв, неухильне дотримання принципу збалансованості місцевих бюджетів.

Основними засобами реалізації регіональної політики країни виступають регіональні програми. Саме реалізація регіональних програм дозволяє в умовах обмеженості місцевих та державного бюджетів акумулювати ці обмежені фінансові ресурси і направляти їх на вирішення пріоритетних для регіону завдань. Крім того, реалізація вказаних програм дає змогу узгоджувати інтереси всіх суб'єктів економічної діяльності незалежно від форм власності та підпорядкування, а також переорієнтовувати на місцевому рівні використання соціально-економічного потенціалу регіону на виконання найважливіших завдань комплексного регіонального розвитку.

Таким чином, активізація інвестиційно-інноваційної діяльності підприємств безпосередньо впливає на рівень конкурентоспроможності економіки країни. Україна значно відстає за основними показниками інноваційної активності від розвинених країн світу з одного боку, а з іншого – відмічаються негативні тенденції щодо зменшення питомої ваги підприємств, що впроваджують інновації, числа впроваджених нових видів продукції тощо. Держава не в змозі в достатньому обсязі фінансувати та стимулювати розвиток інноваційної діяльності, а з іншого боку майже відсутні іноземні інвестиції у інноваційну сферу, власних коштів підприємств для розбудови дієвої інноваційної інфраструктури України недостатньо. Тому основним завданням для країни сьогодні є створення умов для розвитку інвестиційно-інноваційної економіки, через що держава зможе забезпечити свою конкурентоспроможність та економічну стійкість.

Література

1. Про державні цільові програми: Закон України від 02 грудня 2012 року № 1621-15 (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.
2. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Механізм економічної політики» для слухачів магістратури освітньої галузі 1501 «Державне управління» спеціальності 8.150101 «Державна служба» // Укладачі: Мельник А. Ф., Дудкіна О.П., Васіна А.Ю., Попович Т.М. – Тернопіль: ТНЕУ, 2009. – 180 с.

References

1. State Target Program on Law of Ukraine on December 2, 2012 № 1621-15 (as amended) // Supreme Council of Ukraine. – 2004. – № 25. – Art. 352.
2. State portal [electronic resource]. - Mode of access: <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Educational and methodical complex discipline "mechanism policy" for students Magistrate education industry in 1501 "State Government" specialty 8.150101 "Public Service" // Compiled Miller AF, OP Dudkina, Vasin A. , T. Popovic - Ternopol: TNEU, 2009. – 180 p.

Рецензія/Peer review : 24.6.2014 p.

Надрукована/Printed : 15.8.2014 p.
Рецензент: д.е.н., проф. Войнаренко М.П.