

УДК 332.145

Ірина Сидорук

Iryna Sydoruk

**ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ
ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА**

THE USE OF DESIGN APPROACH FOR INCREASE OF EFFECTIVENESS OF PROGRAM-TARGET METHOD OF MANAGEMENT BY REGIONAL SMALL BUSINESS DEVELOPMENT

У статті досліджено програмно-цільовий метод державної політики підтримки малого підприємництва на регіональному рівні. Запропоновано використання проектного підходу для підвищення ефективності регіональних програм розвитку малого бізнесу.

***Ключові слова:** програмно-цільовий метод, проектний підхід, регіональна програма підтримки малого підприємництва.*

The article deals with program-target method of state policy of small business support at regional level. The use of design approach to improve the effectiveness of regional programs for small business development is offered.

***Keywords:** program-target method, design approach, regional program for small business support.*

Постановка проблеми. В сучасних економічних умовах розвиток малого підприємництва є одним з найважливіших завдань державної політики. Стан та особливості розвитку малого бізнесу в Україні мають виразну регіональну специфіку, бо наша держава об'єднує неоднорідні території й регіональні господарські комплекси. Високий ступінь соціально-економічної значущості малого підприємництва для кожного регіону зумовлює необхідність вивчення видів, форм і методів його підтримки для забезпечення сприятливих умов функціонування, збереження існуючих позицій та подальшого розвитку підприємницьких структур.

Регіональна програма розвитку малого підприємництва є одним із найважливіших інструментів реалізації на обласному рівні державної політики щодо підтримки малого бізнесу. Актуальність теми визначається тим, що програмні заходи мають створювати необхідні умови щодо забезпечення стабільного розвитку підприємництва. Але, якщо детально розглянути сучасні українські програми регіонального розвитку, то помітно, що їх заходи мають здебільшого декларативний характер, адже вони є не планом конкретних дій, спрямованих на вирішення існуючих проблем, а, скоріше, переліком намірів. Це призводить до неможливості визначити ефективність реалізації таких програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасній економічній літературі питанням державної підтримки розвитку малого бізнесу програмно-цільовим методом приділяється постійна увага. Д. Стеченко вважає, що програмно-цільовий метод в управлінні регіональним розвитком – це система науково-методичних заходів, яка забезпечує розв'язання проблем міжгалузевого та міжрегіонального характеру шляхом ув'язування цілей з ресурсами [11]. Н. Перфілова під програмно-цільовим методом розуміє розробку програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства [8]. Л. Абрамов вивчає механізми [1], М. Бутко – інструменти [3], а В. Рач – практичні аспекти реалізації цільових програм [9]. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку малого підприємництва досліджує А. Дегтяр [5]. Науково-теоретичні аспекти програмно-цільового методу управління розкриваються у роботах І. Коновалової [7]. Вивченням державних цільових програм та упорядкуванням програмного процесу у бюджетній сфері займається В. Геєць [4].

Але пошук шляхів підвищення ефективності програмно-цільового методу підтримки малого підприємництва зумовлює необхідність проведення подальших теоретико-методологічних досліджень щодо можливостей використання в управлінні регіональним розвитком сучасних інструментів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження програмно-цільового методу управління та можливості застосування проектного підходу для підвищення ефективності розробки й реалізації регіональної програми підтримки малого підприємництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цільові програми є основною формою реалізації довгострокової стратегії розвитку країни та її регіонів. Вони спрямовані на розв'язання ключових завдань сталого розвитку, включають комплекс заходів з чітко визначеним змістом, термінами реалізації, очікуваними результатами, а також необхідними обсягами фінансування та їх джерелами.

Програмно-цільовий метод належить до найбільш дієвих інструментів управління соціально-економічним розвитком територій. Його використання спрямоване на реалізацію довгострокових цілей сталого розвитку регіону через модернізацію господарського комплексу, соціогуманітарної сфери, раціонального природокористування за рахунок ефективного використання наявного потенціалу та всіх видів ресурсів, активізації міжрегіональних зв'язків та транскордонного співробітництва. Перевагами програмно-цільового управління є [3]:

- спрямованість на досягнення цілей, визначених стратегією регіонального розвитку, та узгодженість його цілей із наявними ресурсами;
- орієнтація на комплексне розв'язання існуючих проблем шляхом розробки взаємопов'язаних заходів;
- концентрація ресурсів для вирішення комплексних проблем та на пріоритетних напрямках регіонального розвитку;
- координація діяльності окремих суб'єктів, що підвищує ефективність реалізації прийнятих рішень;
- забезпечення гнучкості в реалізації стратегії регіонального розвитку (в залежності від поточної ситуації можуть реалізовуватися ті чи інші програми, спрямовані на досягнення визначених стратегічних цілей, але використовуючи різні підходи).

В Україні розроблення цільових програм регулюються Законом України «Про державні цільові програми», відповідно до якого 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, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням».

Відповідно до зазначеного Закону програми поділяються на:

- загальнодержавні програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади та за поданням КМУ затверджуються законом;
- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки, за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні, а також можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку.

За термінами реалізації цільові програми поділяються на короткострокові (1-2 роки), середньострокові (від 2 до 5 років) та довгострокові (понад 5 років).

В системі планування та прогнозування економічного і соціального розвитку України заходи, завдання та показники державних цільових програм, відповідно до внесених у 2012 році змін до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» враховуються під час складання 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 разом із проектом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Єдиним документом державного рівня, що регулює розроблення регіональних цільових програм, є Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджені наказом Міністерства економіки України № 367 від 04.12.2006 р.

Відповідно до вищезазначених рекомендацій регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

Регіональні цільові програми поділяються на:

– регіональні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють всю територію регіону, мають довгостроковий період виконання і здійснюються місцевими органами виконавчої влади;

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

Цільові програми призначені для вирішення проблемних соціально-економічних питань і розробляються на строк від одного року (короткострокові) до декількох десятків років (довгострокові). Однак частіше трапляються середньострокові програми строком від 2 до 5 років.

Підставою для розробки програми є існування проблеми на рівні регіону, розв'язання якої потребує солідарного фінансування, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів, наявності у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідності мети програми пріоритетним напрямкам регіонального розвитку.

Принципи розробки державних цільових програм, зазначених у Законі України «Про державні цільові програми», поширюються і на регіональні цільові програми.

За результатами узагальнення теоретичних засад і практичного досвіду, окрім загальноновизначених, виділяють такі принципи формування й реалізації регіональних цільових програм [11]:

– комплексності, який відображає оптимальну, тобто економічно виважену, соціально адаптовану та екологічно безпечну систему цілей регіонального розвитку;

– пріоритетності, який сприяє вибору найголовніших цілей і завдань сталого розвитку відповідно до потреб населення, ресурсного потенціалу та виробничих можливостей регіону;

– цілісності об'єкта управління як просторового сегменту національного економічного простору, незалежно від форми власності, відомчої належності та інших складових її елементів;

– збалансованості, який базується на ринкових потребах, конкурентних перевагах регіону та субсидіарності впливу інституційного середовища;

– пропорційності, який базується на гармонізації потреб і можливостей регіону;

– самостійності, який надає право місцевим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування ініціювати, розробляти та реалізовувати рішення, спрямовані на розв'язання таксономічних та територіальних проблем;

– єдності як комплексу методів аналізу і оцінки обґрунтування рішень, що приймаються на всіх етапах розробки і реалізації програми.

Практичний досвід показує, що кожній із програм відповідає свій склад принципів реалізації, який визначається особливістю програм та їх призначенням.

Зокрема, значна частина як державних цільових програм, так і регіональних, не передбачає прямого бюджетного фінансування, а лише формулює напрями розвитку окремої сфери, територіальних кластерних формувань та забезпечує координацію дій органів влади та інших суб'єктів управління розвитком відповідної території у вирішенні наявних проблем або реалізації конкретних проектів.

Якщо детально розглянути сучасні українські програми регіонального розвитку, то помітно, що їх заходи мають здебільшого декларативний характер, адже вони є не планом конкретних дій, спрямованих на вирішення існуючих проблем, а, скоріше, переліком намірів: «покращити...», «збільшити...», «досягти...». Звісно, визначити ефективність таких програм дуже важко, тому що немає конкретних показників, які мають бути досягнуті в ході їх реалізації. Отже, й звіт про виконання програм може бути позитивним за вибірковими показниками, а насправді проблеми не вирішуються.

На сьогодні чи не єдиним показником ефективності реалізації регіональної програми є рівень її фінансування. Але якщо, наприклад, у Запорізькій області фінансування регіональної програми розвитку малого підприємництва за останні роки знаходиться у межах 8-10 відсотків від запланованого, то чи впливає взагалі така програма на розвиток малого бізнесу?

Також слід враховувати, що розпливчасті заходи програми підтримки малого підприємництва не дозволяють представникам громадськості хоч якось контролювати результати реалізації програми.

На нашу думку, доцільним є застосування проектного підходу при формуванні регіональної програми розвитку. Проектний підхід – це уявлення і вибудовування діяльності організації у вигляді окремих, але пов'язаних між собою проектів, що мають кожен свою мету і терміни реалізації, але при цьому займають певне місце в стратегічному плані і в цілому відповідають загальним цілям [8].

З позицій проектного підходу, програма – це сукупність змістовно взаємопов'язаних проектів, яка спрямована на реалізацію стратегічного розвитку завдяки створенню гармонізованих цінностей. В програмі результати експлуатації попередніх проектів впливають на можливість початку реалізації наступних проектів. Проект будемо розуміти як тимчасову діяльність спеціально спланованої для унікальних неповторних умов послідовності взаємозалежних подій з упровадження інновації для створення цінності, яка визначається гармонізованими вигодами для всіх зацікавлених сторін завдяки унікальній властивості продукту проекту в рамках досягнення місії соціально-економічної системи в умовах невизначеності, встановлених обмежень щодо часу, ресурсів та особливостей експлуатації продукту проекту [9].

Однією з переваг проектного підходу є те, що він об'єднує роботи в цільові пакети таким чином, що проектні цілі залишаються в центрі уваги впродовж усього життя проекту [10].

В більшості цільових програм всі заходи поділяються за стратегічними напрямками. З позиції проектного підходу їх треба групувати на пакети робіт, щоб отримати підпродукти, з яких, в свою чергу, створиться продукт, або фази (етапи) виконання, реалізація яких теж призведе до створення продукту. Тобто ми чітко побачимо результат виконання програми або зможемо прорахувати, наскільки була виконана програма [7].

Перевагами проектного підходу до регіональної цільових програм розвитку є те, що:

- програма буде мати конкретні вимірні цілі та критерії завершення;
- програма і команда, що виконуватиме програму (проект), орієнтовані як на процес, так і на досягнення конкретного результату;
- для кожного заходу буде докладний календарний графік, розбитий на етапи, що дозволяє в будь-який момент знати, на якій стадії знаходиться програма, які завдання виконані і які належить виконати;
- в рамках програми чітко визначені завдання, терміни, необхідні ресурси, відповідальні та виконавці;
- можливість одночасної реалізації кількох завдань;
- збільшення прозорості виконання програми на різних етапах;
- збільшення контрольованості програми, можливість планувати й випереджати ризики і управляти ними [9].

Регіональна цільова програма буде складатися не з декларативних намірів, а з окремих проектів, кожен з яких вирішує нагальну проблему. Формування такої програми відбуватиметься як конкурс проектів, представлених як державною адміністрацією, так і підприємницькими спілками, громадськими організаціями. Обов'язковим є детальне обговорення проектів зацікавленими сторонами. Кожен проект матиме чітко визначену мету, часові рамки та конкретні кінцеві результати, що дозволить легко визначити ефективність його реалізації і, у сукупності, всієї програми загалом.

Впровадження проектного менеджменту в державному управлінні сприятиме активізації участі представників громадянського суспільства у врядуванні, що надасть йому легітимності, сприятиме двосторонньому обміну досвідом, покращить інформованість та взаєморозуміння [2].

Висновки. Програмно-цільове управління належить до найбільш сучасних методів і є важливим інструментом процесу стратегічного управління регіональним розвитком малого підприємництва. За результатами проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

- розробка та втілення державних програм вимагає застосування інструментів проектного менеджменту;
- проектний підхід забезпечує ефективне вирішення проблем контролю термінів, витрат та ефективності цільових програм;
- застосування проектного підходу сприятиме підвищенню контролю з боку громадськості щодо оцінки виконаних завдань.

Таким чином, ефективність програмно-цільового методу може суттєво підвищитися шляхом застосування проектного підходу при формуванні та реалізації цільових програм.

Список використаної літератури

1. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2010. – 100 с.
2. Бабаєв В. М. Проектний підхід в механізмі державного управління [Електронний ресурс] / В. М. Бабаєв, В. І. Торкатюк. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua/29745/1/50.pdf>
3. Бутко М. П. Інструменти реалізації стратегії регіонального розвитку / М. П. Бутко, О. Д. Хомик // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. – 2012. – №4. – С. 36–43. – (Серія : Економіка).
4. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу у бюджетній сфері / [за ред. акад. НАН України Гейця В. М.]. – К. : Наукова думка, 2008. – 383 с.
5. Дегтяр А. О. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку малого підприємництва / А. О. Дегтяр // Економіка та держава. – 2008. – № 2. – С. 81–83.
6. Розвиток підприємництва в регіоні : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / [О. М. Коваль, С. Б. Жарая, В. В. Мамонова та ін.]; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ; Фенікс, 2010. – 214 с.
7. Коновалова И. В. Научно-теоретические аспекты программно-целевого подхода в государственном управлении / И. В. Коновалова // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2009. – № 4. – С. 148–151.
8. Перфілова Н. М. Проектний підхід до управління державними фінансами / Н. М. Перфілова // Вісник Національної академії наук України : Математичні машини і системи. – 2009. – № 2. – С. 26–28.
9. Рач В. А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку: навч. посіб. / В. А. Рач, О. В. Россошанська, О. М. Медведєва.; [за ред. В. А. Рача]. – К. : «К.І.С.», 2010. – 276 с.
10. Регіональне управління: інноваційний підхід : навч. посіб. / [за ред. М. П. Бутка]. – К. : Знання України, 2006. – 559 с.
11. Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські записки : часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – 2007. – № 3. – С. 167–172.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2013.

Відомості про автора

І. С. Сидорук, аспірантка кафедри міжнародної економіки і підприємництва, Національний університет державної податкової служби України.