

*Н. Ю. Мущинська,  
к. е. н., доцент кафедри управління проектами в міському господарстві і будівництві,  
Харківська національна академія міського господарства,  
м. Харків  
А. В. Сивоконь,  
аспірант Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ*

## **ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

*N. Yu. Muschynska,  
Candidate of Economics, assistant professor of project management in municipal services and  
construction,  
Kharkiv National Academy of Municipal Economy, Kharkiv.  
A. V. Syvokon,  
Postgraduate, Institute of Economic and Legal Researches NAS of Ukraine, Kyiv*

### **TARGET-ORIENTED MANAGEMENT AS A TOOL FOR INNOVATIVE REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES**

*В статті розглянуто такий механізм формування стратегії інноваційного розвитку регіону як програмно-цільове управління, ґрунтоване на закордонному та вітчизняному досвіді. Виділено та розкрито сутність типів програм розвитку за рівнем їх реалізації. Особлива увага спрямована на рекомендації щодо збалансованого управління програмами в державі. Обґрунтовано управління окремими програмами через реалізацію стратегії інноваційного розвитку регіону. Зроблено порівняльний аналіз рівня закордонного та національного державного програмування в різних країнах. Визначено сучасний стан портфелю державних програм в контексті інноваційної стратегії розвитку України. Розглянуто питання забезпечення реалізації стратегічних проектів та програм економічного розвитку, важливих з точки зору національної безпеки та зростання національної економіки, формування механізмів стимулювання галузей з високою доданою вартістю.*

*In the article the mechanism of innovative regional development strategies formation of as a target-oriented management is considered and grounded in the foreign and domestic experience. Highlight essence and types of development programs in terms of their implementation are allocated. Special attention is focused on recommendations for sustainable management programs in the country. Grounded management of individual programs through the implementation of the strategy of innovative development. The comparative analysis of foreign and domestic public programming in the different countries is submitted. Defined current state of the portfolio of government programs in the context of innovative strategies for the development in Ukraine. The question of ensuring the implementation of strategic projects and economic development programs, which are important in terms of national security and national economic growth, the formation mechanisms to encourage industries with high added value, is reviewed.*

**Ключові слова:** програмно-цільове управління, програма, проект, регіональний розвиток.

**Keywords:** *target-oriented management, program, project, regional development.*

**Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень та публікацій.** Визначальна роль в ефективному вирішенні проблем регіонального соціально-економічного розвитку належить програмно-цільовому методу. Ґрунтуючись на вивченні вітчизняного й закордонного досвіду праці таких вчених-економістів, як Абалкін Л., Амітан В., Адамеску А., Бандман М., Бутко М., Долишний М., Данилишин Б., Каблов В.А., Корольов В.Ю., Любовний В., Полонська Н., Попов В., Федоренко М., Чурікова К. і ін., можна стверджувати про необхідність програмно-цільового планування і управління відповідно до специфіки вирішення регіональних проблем. Аналіз наукових досліджень вказує на те, що праці стосуються лише певних аспектів даної проблеми і мають фрагментарний характер. Отже, стан наукового опрацювання вказаної проблеми не можна вважати задовільним і необхідні подальші дослідження за обраною темою.

**Метою даної статті** є обґрунтування необхідності комплексного перегляду регламенту як програмно-цільового управління, так і управління окремими програмами через реалізацію стратегії інноваційного розвитку регіону.

**Вклад основного матеріалу.** Програмування як спосіб вирішення економічних проблем застосовується в різних ланках організаційної структури економіки. Найважливіші програми, спрямовані на розв'язання загальнодержавних і загальносуспільних проблем, які формуються, виходячи з стратегічних цілей держави, здобувають статус національних програм. В Україні національні цільові комплексні програми розробляються і реалізуються згідно з Постановами Верховної Ради, Указами Президента, Розпорядженнями Кабінету Міністрів. Програмно-цільовий метод — розробка важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства. На основі аналізу [1, 2] за рівнем реалізації програм розвитку, доцільно виділити такі типи:

Загальнодержавна програма розвитку - це програма, яка охоплює всю територію держави або значну кількість її регіонів, має довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади. Програми місцевого розвитку: місцеві програми міжрегіонального значення, що реалізуються на території одного або двох-трьох суміжних регіонів. Місцеві програми розвитку, що реалізуються в межах одного регіону. Місцеві програми розвитку, що реалізуються в декількох адміністративно-територіальних одиницях в межах одного регіону. Місцеві програми розвитку локального значення, що реалізуються в одній адміністративно-територіальній одиниці в межах одного регіону. Важливим елементом складання програми розвитку є визначення несуперечливих цілей і критеріїв їх досягнення як в рамках однієї програми, так і між програмами одного чи різних типів. Цілі можна поділити на чотири основні групи [3] та визначити такі основні критерії їх оцінки:

Ринкові цілі (критерії – доля самозабезпечення за рахунок продукції та послуг, що виробляються в регіоні; обсяг валового регіонального продукту; економічні пріоритети).

Фінансово-економічні цілі (критерії: обсяг бюджету, прибуток, рентабельність, фінансова стійкість, приріст фондів, обсягами, структурою основних фондів, розгалуженість виробничої бази, частка наукоємних інвестиційно-спроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання, ступень кваліфікації трудових ресурсів, потужність, технічний стан та щільність інженерно-транспортної інфраструктури та ін.).

Соціальні цілі (критерії: рівень життя населення, кількість населення за межею бідності, рівень побутових послуг, охорони здоров'я, освіти, існуюча та прогнозована кількість та вікова структури трудових ресурсів).

Екологічні і природоохоронні цілі (критерії: рівень забруднення водного та повітряного басейнів, ґрунтів, обсяг накопичення всіх видів відходів та їх видовою структурою, рівень акустичного дискомфорту, електричних і магнітних полів, структура та перспективи нарощування елементів екологічної мережі та ін.).

При плануванні розвитку регіонів залучають у виробництво місцеві ресурси, державні інвестиції, позабюджетні кошти. Неможливо планувати місцеві програми із залученням додаткових власних ресурсів, не знаючи заходів державних програм на території. Для досягнення внутрішньо програмних цілей розробляються проекти, оцінюються необхідні ресурси і строки реалізації. Проекти спрямовують на розв'язання найважливіших регіональних проблем – фінансування будівництва та функціонування загальнонаціональних об'єктів культури, освіти, охорони здоров'я; забезпечення соціальних гарантій для населення регіонів; створення нових робочих місць тощо. Кожний проект оцінюється за вкладом, який він вносить в досягнення поставлених цілей за програмою, в рамках якої він реалізується.

В задачах розвитку регіонів, галузей, тобто у регіональних і галузевих цільових програмах знаходять своє відображення стратегічні цілі інноваційного розвитку. Формування державної регіональної політики розвитку здійснюється через її закріплення у системі програмних документів довгострокових (Державна стратегія регіонального розвитку, стратегії розвитку регіонів) і середньострокових (План реалізації стратегії регіонального розвитку, плани реалізації стратегій розвитку регіонів).

Рівень державного програмування в різних країнах не однаковий. Піонерами в цій галузі стали Франція, Японія, Нідерланди, Скандинавські країни, Південна Корея [6]. У розвинених країнах соціально-економічна стратегія розвитку формується і реалізується як комплекс середньо- і довгострокових програм, фінансування яких складає від 50 (США) до 80 (Франція) відсотків усіх бюджетних видатків [4].

В Україні ж державні цільові програми сприймаються спрощено: як декларативні документи для відповідних органів галузевого або регіонального управління та суб'єктів господарювання для можливого, але не обов'язкового, отримання ними фінансування або пільг в ході щорічного бюджетного процесу. Виконання програм достатньо не контролюється за строками і результатами, програми недофінансуються, створюючи, з одного боку, джерело марнування бюджетних коштів, з іншого боку – механізм інфляції (як незавершене виробництво). Таким чином, необхідно переосмислити сутність програм і по-новому підійти до їхнього планування і управління реалізацією.

Необхідна чітка стратегія інноваційного розвитку держави, без якої буде стримуватись впровадження програмно-цільового планування і управління. Без програмно-цільового управління неможливе належне прогнозування і управління інноваційним розвитком регіону.

Сьогодні портфель державних програм не прив'язаний до інноваційної стратегії розвитку України. В Україні реалізується дві сотні державних програм, тисячі регіональних та місцевих програм і проектів. Всі вони системно не пов'язані, не узгоджені за цілями, строками і ресурсами, не забезпечені фінансами і управлінням [4]. Аналіз програмних заходів і загальної структури документів свідчить про те, що програми не є по суті цільовими регіональними програмами, які б відповідали принципам програмно-цільового планування і управління, вони не охоплені повною мірою інформаційно-методичним забезпеченням щодо їх реалізації і являють собою по суті зведення актуальних проблем для даного району, часто не підкріплених ресурсами, що потрібні для їх реалізації [5].

Дбаючи про прогнозованість регіонального розвитку, міністерство регіонального розвитку та будівництва України підтримує ідею значного звуження переліку державних програм, переходу від кошторисно-витратного фінансування до фінансування, орієнтованого на результат. Обсяг асигнувань повинен бути достатнім для досягнення запланованих результатів, а скорочення або припинення фінансування, що відбивається на планах будівництва і регіонального розвитку, повинно здійснюватися лише за окремою формалізованою процедурою у відповідності до чітких та прозорих критеріїв. Цільові програми повинні входити до бюджетів на відповідні роки у якості «захищених статей» [4]. Результативність та ефективність програм повинна забезпечуватись професійним плануванням і управлінням, запровадженням процедури коригування програм, контролем за фінансуванням і строками виконання заходів. Для забезпечення сталого розвитку територій через залучення інвестицій необхідним є формування єдиного уніфікованого формату інвестиційних пропозицій та проектів для створення та ведення відповідного національного банку даних. Заслуговує на увагу питання забезпечення реалізації стратегічних проектів та програм економічного розвитку, важливих з точки зору національної безпеки та зростання національної економіки, формування механізмів стимулювання галузей з високою доданою вартістю.

Отже, можна сказати, що вимагає комплексного перегляду регламент як програмно-цільового управління, так і управління окремими програмами, а саме [4]: вибір і правове забезпечення місця і функцій програмно-цільового управління в системі державного управління; нормативно-методичне забезпечення: розробка сукупності документів, що регламентують для учасників програм зміст, методiku підготовки і форму програмних документів – концепцій, планів, експертиз, звітів тощо, а також процедури для учасників на всіх стадіях здійснення програм; організаційно-управлінське забезпечення: методи проектування, організаційна форма, структура, функції та фінансування органів управління програмами; інформаційне забезпечення: джерела, склад і якість інформації, методи її обробки, що забезпечують повноту і достовірність на стадіях розробки, прийняття рішень і моніторингу здійснення програм; програмно-технічне забезпечення: технічні і спеціальні програмні засоби обробки інформації, підтримки прийняття рішень на стадії планування, прийняття та контролю програм; фінансове забезпечення: регламентація ресурсно-фінансового обґрунтування програм, розрахунку витратної і дохідної частин, механізмів залучення і повернення коштів, вартості капіталу, отримання і розподілу ефекту, бюджетного планування видатків і, що важливо - доходів програм на кількарічний період.

Крім вдосконалення фінансування, регламентації тощо, вимагає реорганізації державне управління програмами. Враховуючи, з одного боку, середньо- і довгостроковість програм, а з іншого боку - короткотерміновість урядів, недоцільним є передача урядові функцій щодо формування портфеля програм та регламентації програмного управління в цілому. Ці функції доцільно сконцентрувати в органі управління портфелем державних програм (наприклад, Раді з цільових державних програм) при Президентіві України [4].

Окрім цього, заслуговує на окрему увагу, ідея створення Державного фонду та мережі агенцій регіонального розвитку, Національної координаційної ради регіонального розвитку та мережі координаційних рад розвитку регіонів [7]. Необхідність запровадження такого фінансового інструменту продиктована перш за все відсутністю у значної частини громад необхідної економічної бази забезпечення наповнення місцевих бюджетів розвитку.

**Висновки.** Необхідною умовою для запровадження нової державної регіональної політики через реалізацію стратегій інноваційного розвитку регіону є комплексний перегляд регламенту як програмно-цільового управління, так і управління окремими програмами і проектами, що передбачає збалансований підхід до формування портфеля програм розвитку держави і місцевих програм.

## Література.

1. Закон України „Про державні цільові програми” Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25.
2. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации/[Любовный В.Я., Зайцев И.Ф., Воякина А.Б. и др.]; Отв. ред.: В.Я.Любовный и др.; Моск. обществ. науч. фонд, Ин-т макроэкон. исслед. (ГУ ИМЭИ при Минэкономике России). - М., 2000. - 179 с. - (Б-ка мест. самоуправления; Вып. 20).
3. Модели и методы оптимизации региональных программ развития / [Андронникова Н.Г., Баркалов С.А., Бурков В.Н., Котенко А.М.]. – М.: ИПУ РАН, 2001. – 60 с.
4. Уроки кризи і оновлене бачення будівництва (інтерв'ю міністра регіонального розвитку та будівництва України Василя Куйбіди) "Дзеркало тижня"- Режим доступу: <http://document.ua/news/analits101.php>
5. Корольов В.Ю. Організаційно- методичне забезпечення програмно-цільового управління промислового регіону: автореф. дис. канд. екон. наук: спец. 08.10.01 „Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка” /НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. — Донецьк, 1998. – 20 с.
6. Полонська Н.О. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на основі використання програмно-цільового методу (на прикладі АР Крим): автореф. дис. канд. Наук спец. 08.00.05 „Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” /НАН України, Ради по вивченню продуктивних сил України - К, 2008. – 22 с.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про засади державної регіональної політики" – Режим доступу: <http://www.despro.org.ua/img/upload/pz.doc>

### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On state targeted programs", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 25, p. 352.
2. Lyubovny, V. Ya. Zaytsev, I. F. and Voyakina, A. B. (2000), *Celevye programmy razvitija regionov: rekomendacii po sovershenstvovaniju razrabotki, finansirovaniija i realizacii* [Targeted programs of regional development: recommendations for improving the development, financing and implementation], IMEI Moscow, Russian Federation.
3. Andronnikova, N. G. Barkalov, S. A. Burkov, V. N. and Kotenko, A. M. (2001), *Modeli i metody optimizacii regional'nyh programm razvitija* [Models and methods of the regional development programs optimization], IPU RAN Moscow, Russian Federation.
4. Kuybida, V. (2010), “ The lessons of the crisis and the renewed vision of building (interview with Minister of Regional Development and Construction of Ukraine)”, *Dzerkalo tizhnja*, [Online], available at: <http://document.ua/news/analits 101.php> (Accessed 10 Feb 2010).
5. Korolyov, V. Yu. (1998), “Organizational and methodological support of industrial region program-oriented management”, Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Institute of Economic and Legal Researches, Kyiv, Ukraine.
6. Polonska, N. O. (2008), “ Ensuring social and economic development through the use of program-target method (for example Crimea)”, Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, NAS of Ukraine, the Council of Productive Forces of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2009), the explanatory note to the draft The Law of Ukraine "On Principles of regional policy", available at: <http://www.despro.org.ua/img/upload/pz.doc> (Accessed 29 Nov 2015).

*Стаття надійшла до редакції 20.12.2015 р.*