

9. World Bank and PPIAF, PPP in developing countries [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_explore](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_explore)

**Рецензент:** д.е.н., професор Гринчуцький В.І.

**УДК 33:351.82**

Н. В. ПАВЛІХА  
А. О. ОМЕЛЬЧУК

### **ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКОВИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЦІЛЬОВИМИ ПРОГРАМАМИ**

Розкрито зміст сучасних форм управління державними цільовими програмами та особливості їх запровадження в умовах ринкових трансформацій в економіці України.

Expand the content of modern forms of management of public programs and features tsilovimi their implementation in terms of market transformations in the economy of Ukraine .

Ключові слова: державні цільові програми, програмно-цільовий підхід, аутсорсинг, бенчмаркінг, реінжиніринг, електронне урядування, проектний менеджмент, державно-приватне партнерство.

В умовах сучасного державотворення в Україні практично всі органи державної влади беруть участь в розробці та реалізації державних цільових програм, проте не використовують єдину методологію і підходи до управління, що глибоко відбивається на ефективності та результатах. Причиною цього може бути суттєвий розрив між теорією державного управління та методологією управління проектами і програмами.

Упровадження програмно-цільового підходу пов'язано не тільки с реалізацією нових цілей і завдань, створенням нових організаційних структур, появою нових цілей і завдань,

---

©Павліха Н. В. – д.е.н, професор Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки;

©Омельчук А. О. – здобувач Національного університету водного господарства та природокористування

створенням нових організаційних структур, появою нових і перерозподілом раніше сформованих функцій. Цей процес передбачає і принципову зміну характеру відносин управління, перехід до нового стилю взаємодії між окремими органами, організаціями і широким спектром суб'єктів розвитку, що призводить до виникнення нового типу організаційної системи, якій ґрунтується на кооперації та переході організаційних структур управління на новий якісний рівень [1, с. 4].

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, вимагають переосмислення форми і сутності управління національним господарством та запровадження ринкових форм до управління, що обумовлює актуальність теми статті.

**Проблеми ефективності використання програмно-цільового методу** управління національним господарством та особливості використання державних цільових програм досліджували такі вчені, як: Д. Агеєв, В. Александрова, О. Амоша, В. Бакуменко, В. Беседін, С. Бушуєв, В. Вісящев, В. Геєць, П. Гурій, І. Коновалова, Р. Михасюк, В. Павлов, Б. Райзберг, Д. Стеченко, Е.Харченко та інші. Доцільно підкреслити, що у науковій літературі висвітлено різнопланові питання щодо теоретичних основ та узагальнення досвіду державного цільового програмування. Проте у наукових працях не розкрито інноваційні форми управління державними цільовими програмами.

**Метою статті є** розкриття змісту сучасних форм управління державними цільовими програмами та особливостей їх запровадження в умовах ринкових трансформацій в економіці України.

**Пропонуємо розрізнити традиційні та інноваційні форми** управління державними цільовими програмами. Традиційна організація управління, заснована на застосуванні різних модифікацій лінійно-функціональних структур, передбачає провідну роль адміністративних субординаційних відносин, які будуються на обов'язковому підпорядкуванні виконавця керівнику, нижчестоящого органу – вищестоящому. При субординаційних адміністративних відносинах виконання функцій координації і контролю можливе тільки на вищестоящому рівні. Але така структура управління розвитком, навіть в умовах стабільного

функціонування економіки, не забезпечує необхідної оперативності і результативності управління [1, с. 4].

До ринкових форм управління державними цільовими програмами віднесемо аутсорсинг, бенчмаркінг, реінжиніринг, електронне урядування, проектний менеджмент, державно-приватне партнерство та інші.

Термін «аутсорсинг» в перекладі з англійської мови являє собою залучення зовнішніх ресурсів для задоволення власних потреб. Важливими аргументами у користь розвитку аутсорсингу є економія засобів, гарантія надійності та високої якості послуг, що надаються. Аутсорсинг як форма залучення зовнішніх ресурсів, зменшує потребу в інвестиціях в не основні фонди, скорочує накладні витрати (вартість робочих місць, навчання працівників, інформаційної підтримки та ін.).

Актуальним сьогодні в сфері управління проектами є використання аутсорсингу [2].

Аутсорсинг доцільно застосовувати для передачі органами виконавчої влади допоміжних функцій та дій щодо реалізації програм та проектів зовнішнім структурам з метою підвищення ефективності реалізації програм. Перевагами використання методики аутсорсингу є те, що аутсорсинг дає можливість органам виконавчої влади концентруватися на основних цілях діяльності, переорієнтовувати внутрішні ресурси на важливіші цілі, використовувати ресурси приватних компаній, які є недосяжними для органів виконавчої влади на даний час. Залучення до розробки та реалізації цільових програм і проектів провідних експертів, представників місцевої влади, ділових кіл та безпосередньо громадян підвищить ефективність реалізації програм [3].

Зазначимо, що більшість проектів, які реалізуються за участі зовнішньої компанії на умовах аутсорсингу, не дають швидкого економічного ефекту, але саме вони є ядром інвестиційних програм у середньостроковій перспективі (від одного року до трьох) та формують основу державної цільової програми.

Залежно від потреб компанії-замовника виділяють два види аутсорсингових послуг проектного управління: аутсорсинг фахівців та аутсорсинг функцій. За аутсорсингу фахівців аутсорсер бере на себе відповідальність за надання необхідної кількості фахівців з необхідними компетенціями

замовникові, при цьому замовник самостійно забезпечує їхнє ефективне застосування на завданнях проекту. Завдяки такому підходу можливо передавати різні функції проектного управління на аутсорсинг: загальне управління проектом – аутсорсинг менеджерів проектів; адміністративне, методичне й технологічне забезпечення проекту – аутсорсинг фахівців проектного офісу / адміністрування проектів. Цей підхід дає змогу замовникові гнучко коригувати склад робіт, на які залучаються фахівці аутсорсера, перерозподіляючи завдання між фахівцями. Це є перевагою в умовах, коли реальний склад робіт і трудомісткість оцінити складно, тому що часто одні роботи спираються на результати інших.

Для України використання аутсорсингу в управлінні проектами – це нова й унікальна послуга, в рамках якої завдання по управлінню проектами замовника реалізуються зовнішньою компанією, яка, спеціалізуючись саме на професійному управлінні проектами, представляє інтереси замовника. Як показала оцінка ефективності розробки та реалізації державних цільових програм в Україні, їх виконання не приводить до запланованих результатів. Основні причини цих невдач – різке зростання кількості та вартості проектів, нестача власних фахівців, що справді добре вміють управляти проектами.

*Бенчмаркінг* – безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть організацію до досконалішої форми. Це дієвий інструмент для визначення становища компанії порівняно з іншими, подібними за розмірами та/або сферою діяльності, організаціями. Бенчмаркінг пов'язаний з постановкою цілей та є одним з компонентів процесу планування. У центрі уваги бенчмаркінгу – запитання: чому інші працюють успішніше, ніж ми? Основний зміст та мета бенчмаркінгу полягає в ідентифікації відмінностей з порівнюваним аналогом (еталоном), визначення причин цих відмінностей та виявлення можливостей щодо вдосконалення об'єктів бенчмаркінгу. Об'єктами бенчмаркінгу можуть бути: методи, процеси, технології, якісні параметри продукції, показники фінансово-господарської діяльності підприємств (структурних підрозділів). Досліджуючи виробничі процеси, методи чи технології виробництва і збуту продукції, головну увагу

приділяють пошуку резервів зниження витрат виробництва та підвищенню конкурентоспроможності продукції [4].

Поетапна модель складається з п'яти фаз, кожна з яких включає в себе певні етапи:

- планування: вибір об'єкта бенчмаркінгу, пошук найкращих варіантів в даній сфері, визначення методу збору інформації та збір цієї інформації;

- аналіз: визначення слабких сторін власної компанії в досліджуваній сфері, проектування очікуваного рівня;

- інтегрування: встановлення функціональних цілей, налагодження комунікаційних зв'язків;

- дія: розробка планів впровадження, впровадження та моніторинг.

- зрілість, що полягає у відповіді на запитання: чи інтегровано практику в процес діяльності фірми, чи досягнуто позиції лідера в даній сфері?

У програмно-цільовому управлінні на бенчмаркінг покладається завдання вивчення та аналізу суспільних проблем та перенесення досвіду їх розв'язання на вітчизняні терени. Разом з тим, існують певні труднощі використання бенчмаркінгу для розробки цільових програм і проектів: важко знайти ідентичну проблему; існує безперервна потреба в пошуку досконаліших методів діяльності; зібрану інформацію про передовий досвід необхідно певним чином трансформувати для застосування у вітчизняній практиці управління. Та незважаючи на це, бенчмаркінг найдоцільніше використовувати для встановлення показників досягнення цілей програм та проектів на основі досвіду зарубіжних країн, вітчизняних нормативно-правових актів та досвіду розробки і реалізації програм і проектів областей України [3]. «Бенчмаркінг є досить універсальним методом, який може бути використаний для задоволення широкого діапазону вимог для вдосконалення у багатьох напрямках» [5, с. 255] діяльності. Ця властивість, на нашу думку, свідчить про можливість застосування бенчмаркінгу в якості ринкової форми управління державними цільовими програмами.

*Рейнжиніринг* – комплексна процедура, яка передбачає розробку нових ділових процесів в організації шляхом радикального перепроєктування (ре-інжинірингу) існуючих процесів, зазвичай на основі інтенсивного використання у

нових процесах електронних систем, зміни умов ведення бізнесу, що у свою чергу дає можливість отримання додаткових конкурентних переваг [4].

Реінжиніринг широко використовувався у приватному секторі та дуже обмежено в процесі управління національним господарством, оскільки він пропагує радикальні зміни, які можуть загрожувати інтересам суспільства. При розробці цільових програм та проектів застосування реінжинірингу вимагає їх швидкої реалізації, докорінного вирішення проблем, та досягнення різких, кардинальних змін. Реінжиніринг (переосмислення змісту діяльності) доцільно використовувати з метою усунення дублювань завдань і заходів програм і проектів. Це дозволить фундаментально переосмислити зміст програм та запровадити дії для досягнення різких, кардинальних змін [3].

Вважаємо, що уся суть реінжинірингу як інноваційної форми управління державною цільовою програмою побудована на системі докорінних перетворень в організації її розробки та виконання. Це спочатку моделювання державної цільової програми, а потім зміна цієї моделі під рішення конкретних поточних та перспективних завдань, частіше за все шляхом рішучого «відрубання» нераціональних ланок та функцій.

Останнім часом стає поширеним явищем практика використання різноманітних бізнес-стратегій в публічному управлінні, зокрема: *електронного урядування* (e-government), у тому числі: модулів «уряд – урядові» («government to government»), «уряд – громадянам» («government to citizens») та «уряд–бізнесу» («government to business») [7]. На нашу думку, за допомогою електронного урядування в процесі управління державною цільовою програмою відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з суспільством, людиною та е-громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Окрім вище зазначеного, одним із дієвих механізмів вдосконалення державного цільового програмування назвемо *проектний менеджмент або управління проектами* [8, с. 37–40].

Необхідність застосування нової методології управління проектами і програмами виникла не випадково – недосконале планування і незадовільна підготовка цільових програм, їх

невідповідність реальним потребам, ігнорування багатьох чинників, які впливають на довгострокову життєздатність цих програм та стійкість їх результатів, створило підґрунтя для нововведень [3].

Одним з напрямків вдосконалення інвестиційного забезпечення реалізації державних цільових програм в ринкових умовах господарювання є застосування особливої форми взаємодії бізнесу і влади – *державно-приватного партнерства*.

Державно-приватне партнерство являє собою інституціональний і організаційний альянс державної влади та приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг у масштабах всієї країни або окремих територій [9, с. 106].

Коли сформовано державно-цільову програму, при чому визначені технічні, економічні, юридичні параметри, необхідно здійснювати його презентацію для потенційних інвесторів. Після цього та підтвердження зацікавленості від потенційних інвесторів з боку органів державної влади проводиться конкурс та розробляється конкурсна документація. Зазначимо, що державно-приватне партнерство, на відміну від інших адміністративних відносин, створює свої базові моделі фінансування, відносин власності та методів управління [9, с. 107].

На нашу думку, застосування державно-приватного партнерства в процесі реалізації державної цільової програми дозволить підвищити ефективність її виконання та забезпечити достатнє інвестиційне забезпечення. Адже проекти державно-приватного партнерства – це «особлива конфігурація інтересів і відповідних повноважень партнерів. По-перше, держава як одна зі сторін партнерства виступає в ролі носія суспільно значущих інтересів і цілей, причому виконує не тільки цілеспрямовувальну, але й контрольну функцію. По-друге, виступаючи в ролі учасника господарського обороту, вона зацікавлена як в ефективності загальних результатів проекту державно-приватного партнерства, так і в забезпеченні власного комерційного ефекту. Нарешті, приватний партнер, як кожен нормальний

підприємець, має на меті максимізацію прибутку. Тому в сегменті комерційних (на відміну від сегмента реалізованих державою громадських) інтересів між партнерами цілком доречний і навіть необхідний торг про можливий розподіл ризиків, що виникають, про характер делегованих повноважень і умов їх передачі та використання» [9, с. 107].

Ці аспекти для України особливо важливі, тому що у вітчизняній нормативно-правовій системі відсутній коректний поділ на публічно-правові та ці вільно-правові відносини. Це відображається на реалізації конкретних інвестиційних проектів.

Виходячи з досвіду країн з розвинутою ринковою економікою, можна назвати такі особливості державно-приватного партнерства, що відрізняють його проекти від інших форм відносин держави і приватного бізнесу: визначені, часто тривалі дії угод про партнерство; специфічні форми фінансування державної цільової програми (за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників); обов'язкова наявність конкурентного середовища, коли за кожен контракт або концесію відбувається боротьби між декількома потенційними учасниками; специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами (державна встановлює цілі державної цільової програми, визначає вартісні та якісні параметри, здійснює контроль виконання; приватний партнер, у свою чергу, здійснює оперативну діяльність на різних стадіях виконання програми); розподіл ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін.

Перелік вище названих ринкових форм управління державними цільовими програмами допускає можливість появи нових інструментів [8, с. 48–50]. Їх застосування в повному обсязі вимагає значних фінансових ресурсів, що не завжди під силу розробникам і виконавцям державних цільових програм. Разом з тим у такому прямолінійному підході немає необхідності, оскільки одні і ті ж інструменти працюють неоднаково в різних умовах.

**Висновки.** Основна проблема полягає в тому, щоб з урахуванням накопиченого світового досвіду вибрати і використовувати найбільш ефективні в конкретних умовах



форми та інструменти управління державними цільовими програмами і зосередити на них ресурси з найменшими витратами.

### **Бібліографія**

1. Мусеев М. С. **Особливості використання програмно-цільового підходу в управлінні розвитком міської інфраструктури** / М. С. Мусеев // Теорія і практика державного управління. – 2013. – Вип. 3 (42). – С. 4., с. 4
2. Матвій І. Є. **Проблеми та перспективи аутсорсингу управління проектами** [Електронний ресурс] / І. Є. Матвій. – Режим доступу :<http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/11172/1/30.pdf>
3. Федорчак О. В. **Інноваційні інструменти управління цільовими програмами та проектами** [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак. – Режим доступу :<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/10.pdf>
4. **Матеріали Вікіпедії** [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
5. Гончарук А. Г. **Бенчмаркінг як метод управління ефективністю підприємства.** / А. Г. Гончарук // Труды Одесского политехнического университета. – 2007. – Вып. 1 (27). – С. 253–258.
6. **Матеріали Вікіпедії** [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
7. Голобуцький О. П. **Електронний уряд** / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант, 2002. – 174 с.
8. Омельчук А. О. **Запровадження проектного менеджменту в системі управління національним господарством** / А. О. Омельчук // Національні моделі економічних систем: формування, управління, трансформації : [матеріали міжнар. наук.-практ. конф.] / ред. кол.: К. С. Шапошніков [та ін.]. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013.
9. Безбах Н. В. **Методологічні аспекти державно-приватного партнерства** / Н. В. Безбах // Право та державне управління : [зб. наук. праць]. – 2011. – № 3. – С. 106–111

**Рецензент:** д.е.н., професор Павлов В.І.