

УДК 65.012.32

Валентина Молоканова,

докт. техн. наук, доцент,
професор кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПРОГРАМНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті розглянуто сутність і особливості використання програмно-цільового управління розвитком регіонів в Україні, наявні концепції й підходи до управління програмами розвитку. На основі міжнародних стандартів з управління програмами наведено життєвий цикл програми управління розвитком регіонів. Запропонована концептуальна модель управління розвитком регіонів на основі інтеграції стратегічного і програмного управління, проведена формалізація процесів управління програмами розвитку регіонів, що мають забезпечити прозорість і ефективність використання бюджетних коштів.

Ключові слова: цільові програми, ціннісно-орієнтоване управління, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Україні бракує комплексного розуміння стратегії економічного розвитку як системи взаємопов'язаних і взаємоузгоджених елементів як на загальнонаціональному, так і на регіональних рівнях [1]. В Україні регіональні цільові програми – це «чорні ящики», що відбувається всередині них, ніхто не знає, а це викликає нецільові витрати бюджетних коштів, коли папери оформлені правильно, а конкретних результатів (продуктів програм) ніхто не бачить. Розробка та впровадження національного стандарту з розробки державних цільових програм на основі використання поняття «соціальна цінність» [7] має зробити цільові програми прозорими і зрозумілими для всіх зацікавлених сторін.

Розвиток теоретичних питань забезпечення соціально-економічного розвитку України через проекти й програми сприяли роботи С.Д. Бушуєва [2], Н.С. Бушуєвої [3], Т.В. Маматової [4], О.М. Медведєвої [5], В.А. Рача [6], А.І. Ткачука [1], Ю.П. Шарова [7], І.А. Чикаренко [8] та ін.

В Україні практично всі місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування беруть участь у розробці та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку відповідних територій. Але із досвіду розробки таких програм видно, що більшість програм не були доведені до рівня детального планування, не було їх оперативного супроводження за методом освоєного обсягу й відсутній постпроектний аналіз досягнення результату, як це вимагає міжнародний стандарт з управління програмами [9].

Метою статті є напрацювання рекомендацій щодо визначення пріоритетних напрямів удосконалення та застосування методологічних засад програмного менеджменту для управління цільовими програмами соціально-економічного розвитку регіонів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оскільки будь-яка система розвивається за певними законами, розробка й упровадження стратегії розвитку потребує врахування цих законів, а саме визначення стану організаційно-технічної системи, рівня домінуючих цінностей і можливостей її колективного інтелекту до створення нових ціннісних конструкцій [10]. Системне планування розвитку має два підходи – підхід зверху вниз і підхід знизу вверх [9]. Держава планує розвиток різних економічних секторів і намагається збалансувати розвиток регіонів, щоб зберегти свою цілісність, а кожен регіон намагається використати свої конкурентні переваги, щоб відповісти на виклики сучасного світу й нівелювати можливі ризики [1]. В Україні бракує механізмів, які б давали змогу, з одного боку, реалізовувати державну стратегію регіонального розвитку, а з іншого боку, надати кожному регіону можливість реалізувати свою конкурентну стратегію. Таким механізмом мав би стати Державний фонд регіонального розвитку, але, на жаль, в Україні далеко не всі управління розуміють, що означає тактичне управління розвитком на рівні програм і портфелів проектів [9].

Досвід розвинутих країн доводить, що методологія управління проектами – це найкращий, перевірений інструмент адаптації до навколишніх змін. Проте такий цінний ресурс, як методологія розробки та реалізації програм розвитку, практично не задіяний у розробках регіональних цільових програм, що згубно відбивається на ефективності й результатах. Невідповідність розробки та впровадження регіональних цільових програм чинним міжнародним і вітчизняним стандартам із проектною методологією призвели до того, що в цільових програмах не визначені кількісні та якісні результати їх реалізації, відповідальні виконавці й механізми оцінювання досягнення запланованого результату. Оскільки успіх цільових програм

соціально-економічного розвитку повинен вимірюватися не тільки економічною складовою, а і створеною цінністю або внеском (від англ. impact) у сталий розвиток регіону, саме ці недоліки стають причиною неефективного використання державних коштів на реалізацію програм.

Методологія проектного управління має необхідні практичні інструменти для структуризації та планування суспільної корисності програм, їх відповідності стратегічній меті соціально-економічного розвитку суспільства. Саме проектна методологія, що орієнтована на досягнення конкретних результатів на тактичному рівні в умовах обмежених ресурсів і швидких змін навколишнього середовища, спрощує й формалізує проектне управління в масштабах усієї держави. Сьогодні гармонійне поєднання інструментів стратегічного управління та управління проектами може забезпечити сталий розвиток соціально-економічної системи будь-якого рівня [2].

Поняття проектно-орієнтованого управління у світових стандартах і моделях трактується з різних точок зору й суттєво впливає на вимоги до процедур і засобів з управління програмами та портфелями проектів. У дослідженні використовуються терміни й визначення, що наведені в системі знань РМІ [11; 12; 13] і Р2М [14], а також ключові визначення стандарту ІСВ ІРМА [3], що структурують управління проектами по трьох рівнях: портфель проектів, програма й окремі проекти (рис. 1).



Рис. 1. Піраміда проектно-орієнтованого розвитку (авторська розробка)

Спираючись на піраміду проектно-орієнтованого розвитку (рис. 1), проаналізуємо стан проектного управління в Україні. Унаслідок прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» [23] в більшості областей України створені агенції регіонального розвитку, які сьогодні існують як консалтингові агенції, але про системне забезпечення проєктних процесів розвитку мова не йде.

На рівні портфелів проектів, орієнтованих на довгостроковий розвиток, державне управління практично відсутнє, оскільки система державного управління не встигає за змінами, що відбуваються в навколишньому середовищі. Унаслідок цього ми постійно спостерігаємо, як проблеми суспільства стають предметом теоретичного дослідження тільки після того, як вони вже досить загострилися, а довгострокове планування наявне лише у формі загальних побажань і лозунгів.

Щодо програмного рівня управління наявна система розробки й виконання цільових програм, яка регламентується Законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [15] і «Про державні цільові програми» [16], не відповідає вимогам сучасної методології управління програмами. У Європейському Союзі життєвий цикл програми становить 5–7 років [1] і повинен завершуватися оцінкою і сталістю отриманих результатів, щоб урахувати це в нових програмах. У нас у країні взагалі відсутнє середньострокове бюджетне планування, тому якщо програма розрахована на три роки, то наступного року вона може бути просто закрита, оскільки в наступному році бюджет може не затвердити її подальше фінансування. За таких умов говорити про результативність державних цільових програм можна лише в теоретичному аспекті. Загальні засади ціннісно-орієнтованого управління програмами ніяк не відображені в методичних рекомендаціях щодо проведення оцінювання економічної цінності соціальної ефективності виконання державних цільових програм [17].

Програмний менеджмент традиційно застосовувався у великомасштабних державних завданнях, таких як створення національної соціальної інфраструктури, космічні дослідження, дослідження в галузі оборонної промисловості тощо. Однак в епоху швидких соціальних змін доцільним стало застосовувати програми щодо управління складними невизначеними подіями в умовах високої невизначеності, і це є викликом для проектних менеджерів [11].

Програма (англ. – program) – це множина взаємозалежних проектів, що забезпечують досягнення поставленої мети в обумовлений термін із установленим бюджетом і необхідними ресурсами [11]. Із цього погляду програмні менеджери повинні володіти цілісним баченням загальної картини для управління цінностями, що одержують від реалізації програми.

У програмі можуть існувати окремі проекти, що є винятково витратними, але при цьому все-таки сприяють створенню цінності за їх об'єднання з іншими проектами в рамках програми [12]. У багатьох випадках у соціальних програмах важко виміряти цінності програми безпосередньо у фінансових показниках. Якщо цінність програми не може бути виражена в грошових одиницях, вона повинна вимірюватися на основі показників, у яких відбиті нематеріальні цінності зацікавлених сторін, а це вимагає від менеджера програми здатностей до глибокого ціннісного аналізу.

Хоча життєвий цикл будь-якої програми має свої особливості, у життєвому циклі кожної програми можна визначити п'ять основних фаз [12]:

1. Концептуальне формування програми.
2. Ініціація програми.
3. Розробка плану управління програмою.
4. Поставка цінностей програми.
5. Закриття програми.

Щоб полегшити програмне управління в ключових точках життєвого циклу програми,

створюються міжфазові шлюзи (рис. 2). Шлюзи забезпечують можливість після закінчення кожної фази програми оцінювати її відповідність стратегічним критеріям. Кожен компонент має починатися у визначений у програмному розкладі час і доставляти свій продукт, включений у загальний продукт програми. Ініціація компонентів програми та їх закриття плануються в рамках життєвого циклу програми.



Рис. 2. Життєвий цикл програми (побудовано на основі [12])

Системний підхід під час розробки програми потрібен не тільки для того, щоб сформувавши її архітектуру, система інтеграція зводить разом різні ініціативи, інтереси й результати, а також організує їх координацію й контроль для досягнення спільних цілей. Інтеграція розглядається як одна з ключових функцій проектного менеджменту та вимагає організаційних, адміністративних навиків в управлінні людськими ресурсами. Інтеграційні дії в рамках програми базуються на таких чотирьох принципах (рис. 3):

- інтеграція програми починається з описання продукту програми, сформованого з використанням новаторського мислення;
- інтеграція програми потребує розробки альтернативного плану, що передбачає зміни або скорочення програми, внаслідок застосування принципу гнучкості до змін зовнішнього середовища;
- інтеграція програми вимагає створення інтелектуального простору, так званого «співтовариства практиків», для формування об'єднаної компетенції, заснованої на сукупних знаннях, інформації й культурі;
- під час інтеграції програми розробляються заходи для вдосконалення та формалізації об'єднаних цінностей програми.



Рис. 3. Інтеграційні дії в рамках окремої програми (авторська розробка)

Системна інтеграція в програмі зводить разом різні ініціативи, роботи, інтереси й результати, а також організує їх координацію та контроль для досягнення цілей і отримання

стійкого результату. Інтеграція розглядається як одна з ключових функцій у програмному менеджменті [12]. Ефективна інтеграція вимагає організаційних, адміністративних навиків в управлінні людськими ресурсами. Управління інтеграцією програми складається з таких управлінських дій:

- визначення місії програми;
- управління архітектурою програми;
- управління спільною програмою;
- управління оцінюванням продукту програми.

Концептуальна розробка програми починається з визначення місії, що описує головні атрибути програми, враховує її різноманітні контексти, масштабованість, складність, невизначеність, і закінчується концептуальним планом програми, що описує її основні компоненти. Другий крок у розробці програми – аналіз взаємозв'язків компонентів програми, досліджується взаємовплив цілого (що є програмою загалом) і його часток (окремих проектів), а також визначаються взаємини та інтереси зацікавлених сторін. Третій крок – техніко-економічне обґрунтування, яке визначає здійсненність описаної концепції програми на основі аналізу статистичних і прогнозних даних. І четвертий крок – це розробка альтернативних сценаріїв, які оптимізують реалізацію програми за допомогою ймовірного моделювання. Отже, концептуальна розробка програми – це практична діяльність, що включає всі описані кроки, за результатами яких на першому етапі розробляється узагальнений план програми.

Основною вимогою до критеріїв успіху або неуспіху проекту/програми є чітке їх визначення. Критерії успіху програми трактують як виконання програми в рамках установленого часу, бюджету й вимог до якості продукту, прибутковості для замовника, задоволення всіх потреб учасників, відповідність визначеним місії та стратегії.

Щоб полегшити концептуальну розробку програм розвитку, можна рекомендувати еталонні моделі, що можуть використовуватися як приклади їх побудови. Японський стандарт Р2М пропонує три стандартні базові моделі (рис. 4), що характеризують специфічну побудову програми залежно від її функціональної спрямованості [14]:

1. Системна модель.
2. Схематична модель.
3. Сервісна модель.

Кожна стандартна модель проекту має ознаки незалежної структури. Системна модель – це модель реалізації плану програми, побудована з використанням системного аналізу головної проблеми розвитку цілого регіону. У схематичній моделі концептуальний план розвитку програми подається у вигляді певної бізнесової схеми. Сервісна модель використовує продукти програми для створення потенційної цінності від їх розумної експлуатації. У сервісній моделі отримання прибутку забезпечується за рахунок побудови сервісної системи, що супроводжує товари від їх створення до повної утилізації.



Рис. 4. Стандартні моделі програм (побудовано на основі [14])

У програмі проекти змістовно залежать один від одного. Ця залежність може бути зумовлена двома факторами. Перший – результати експлуатації попередніх проектів впливають на можливість початку реалізації наступних. Другий – експлуатація всіх продуктів проектів впливає на значення одних і тих самих показників цінності програми. Для досягнення специфічної місії програми множина проектів у програмі може бути скомбінована в різних формах. Стандарт пропонує три основні типи таких комбінацій [12]:

- послідовна комбінація проектів;
- паралельна комбінація проектів;
- циклічна комбінація проектів.

Під час розробки програми особливо важливо дотримуватися поставки запланованих цінностей у ланцюжку завдань програми, базуючись на інноваційних знаннях. Послідовність і зміст управління програмою можна відстежи-

ти по входах/виходах процесів управління, що представлені в таблиці 1.

Основними результатами впровадження проектної методології в програмно-цільове управління повинні стати структурні зміни української економіки та її конкурентоспроможність. А це залежить не стільки від формулювання на папері тієї чи іншої економічної стратегії, скільки від ефективного використання людських ресурсів на методологічних засадах ціннісно-орієнтованого проектного управління розвитком. Розробники цільових програм мають нарощувати освоєння проектних компетенцій і оволодівати практичними інструментами створення й підтримки суспільних цінностей.

7–8 грудня 2016 р. в Києві відбулася заключна конференція «Підтримка політики регіонального розвитку» [24], на якій справжні лідери ділилися своїм досвідом із розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Їхні палкі виступи підвели до розуміння простого висновку, що там, де є справжні лідери, які готові витратити свою енергію, жертвувати своїм часом і навіть здоров'ям заради спільної справи, є дуже цікаві приклади регіонального розвитку. Отже, для економічного розвитку країни потрібні не тільки фінансові вливання та природні ресурси. Сьогодні Україні потрібен ентузіазм і самовіддана праця місцевих лідерів на всіх рівнях владних повноважень. Але якщо на рівні держави не буде ефективного балансування та координації секторів економіки у прив'язці до регіонів, економічні проблеми України загострюватимуться, а час на проведення необхідних реформ буде остаточно втрачено.

Таблиця 1

Процеси формування програм розвитку регіонів

Процес управління	Вхід	Методи й інструменти	Вихід
Розробка концепції програми	Стратегічний план, перелік компонентів-кандидатів до програми	Логіко-структурний аналіз [18], креативні методи генерації ідей [20]	Перелік компонентів, основні описи кожного компонента, перелік відхилених компонентів
Ініціація програми	Перелік компонентів, основні описи компонентів програми	Методи агрегування показників [7; 18; 21], багатокритеріальні завдання оптимізації [20–21], експертні методи [22]	Перелік категоризованих компонентів програми
Розробка плану управління програмою	Стратегічний план, перелік категоризованих компонентів, основні описи компонентів	Мережеве планування, розподіл і вирівнювання ресурсів, управління вартістю [2; 4; 11–14]	План управління програмою, детальний план кожного компонента програми, вартісна оцінка програми
Поставка цінностей	Календарний план програми згідно з ресурсними обмеженнями, актуалізований бюджет програми	Метод освоєного обсягу [11], багатокритеріальні завдання прийняття рішень [20–21], розподіл ресурсів [2; 4; 11–14]	Актуалізований план управління програмою, вартісна оцінка виконання програми
Закриття програми	Актуалізований план управління програмою, вартісна оцінка виконання програми	Взаємодія з учасниками програми та радою управління програмою [2; 4; 11–14; 20]	Актуалізований перелік поставлених цінностей, перелік ключових показників звітності, аналіз сталості результату

Висновки

Методологія програмного управління має необхідні практичні інструменти для структуризації, планування й оцінювання регіональних цільових програм на основі використання поняття «соціальна цінність». Застарілі методичні рекомендації щодо проведення оцінювання економічної та соціальної ефективності виконання державних цільових програм мають бути замінені новим національним стандартом щодо їх розробки й оцінювання. Упровадження національного стандарту з розробки державних цільових програм на основі використання поняття «соціальна цінність» має зробити цільові програми прозорими та зрозумілими для всіх зацікавлених сторін.

Список використаних джерел:

1. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація / А.Ф. Ткачук // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.
2. Бушуев С.Д. Современные подходы к развитию методологий управления проектами / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева // Управление проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. / під ред. В.А. Рача. – К., 2005. – № 1 (13). – С. 5–19.
3. Бушуев С.Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева. – К. : ІРІДУМ, 2006. – 208 с.
4. Маматова Т. Управление на основе качества в органах государственного контроля: методологические аспекты / Т. Маматова // Актуальные пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. УАДУ, 2004. – Вип. 1 (15). – С. 89–98.
5. Рач В.А. Управление проектами: практические аспекты реализации стратегий регионального развития : [навч. посіб.] / В.А. Рач, О.В. Россошанська, О.М. Медведева ; під ред. В.А. Рача. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
6. Рач В.А. Принципы системного подхода в проектном менеджменте / В.А. Рач // Управление проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. / під ред. В.А. Рача. – К., 2000. – № 1. – С. 7–9.
7. Шаров Ю.П. Методика комплексной оценки проектов реализации стратегических приоритетов у муниципальному управлінні / Ю.П. Шаров // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2001. – Вип. 1 (4). – С. 210–221.
8. Шаров Ю.П. Муниципальный менеджмент: ситуационные вправи, тренинговые та тестовые задания : [навч. посіб.] / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 108 с.
9. Підвисоцький В. Формування та впровадження програм підвищення конкурентоспроможності територій : [метод. матеріали] / В. Підвисоцький, Р. Ткачук. – К. : Леста, 2010. – 64 с.
10. Молоканова В.М. Ціннісно-орієнтоване портфельне управління розвитком організацій : автореф. дис. ... докт. техн. наук : спец. 05.13.22 «Управління проектами і програмами» / В.М. Молоканова. – К. : МОН, Укр. Київський нац. ун-т будівництва і архітектури, 2015. – 40 с.
11. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВоК®). – Четвертое издание. – М., 2008. – Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA.
12. The Standard for Program management / Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 2006. – 216 p.
13. The Standard for Portfolio management / Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 2008. – 203 p.
14. P2M: Управление проектами и программами / под ред. проф. С.Д. Бушуева. – К. : Наук. світ, 2009. – Т. 1 : Версия 1.2: Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятий. – 2009. – 198 с.
15. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.
16. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.
17. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/article?art_id=148773.
18. Бусленко Н.П. Лекции по теории сложных систем / Н.П. Бусленко, В.Е. Калашников, И.Н. Коваленко. – М. : Радий, 1993. – 440 с.
19. Модели управления портфелем проектов в условиях неопределенности / [В.М. Аньшин, И.В. Демкин, И.М. Никонов, И.Н. Царьков]. – М. : МАТИ, 2007. – 117 с.
20. Креативные технологии управления проектами и программами : [монография] / [С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева, И.А. Бабаев и др.]. – К. : Самит-Книга, 2010. – 768 с.
21. Матвеев А.А. Модели и методы управления портфелями проектов / А.В. Матвеев, Д.А. Новиков, А.В. Цветков. – М. : ПМСОФТ, 2003. – 208 с.
22. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : [учеб. для вузов] / А.А. Томпсон, А.Дж. Стрикленд ; пер. с англ. ; под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 576 с.
23. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua.
24. Заключна конференція «Підтримка політики регіонального розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.youtube.com/watch?v=Z1LZOvDs4XE>.

В статье рассмотрены сущность и особенности использования программно-целевого управления развитием регионов в Украине, существующие концепции и подходы к управлению программами развития. На основе международных стандартов по управлению программами приведен жизненный цикл программы управления развитием регионов. Предложена концептуальная модель управления развитием регионов на основе интеграции стратегического и программного управления, проведена формализация процессов управления программами развития регионов, которые должны обеспечить прозрачность и эффективность использования бюджетных средств.

Ключевые слова: целевые программы, ценностно-ориентированное управление, социально-экономическое развитие.

The article considers the essence and peculiarities of usage of program-oriented management of regions development in Ukraine. The existing concepts and approaches to managing development programs are presented. On the basis of international standards for program management it is given the lifecycle of regions development program. The conceptual model of regions development program management including the integration of strategic and program management is proposed, the formalization of regional development programs management processes, which should ensure the transparency and efficiency of use of budgetary funds, is given.

Key words: target program, value-based management, socio-economic development.

