

**Ігор ПАРФЬОНОВ**

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Аналіз основних положень програми розвитку України «Стратегія-2020», оприлюднених Президентом Петром Порошенко 27 вересня 2014 року, доводить, що всі 60 реформ у 8 пріоритетних сферах розвитку держави направлені на оперативне подолання системних кризових явищ в режимі постійного зв'язку з експертами та громадянським суспільством. Виходячи з цього є всі підстави вважати, що методологічним підґрунтям ефективної реалізації мети реформ – досягнення європейських стандартів життя, має стати концепція державного механізму проектного управління.

На практичній нагальності запровадження державного механізму проектного управління наголошується і в загальній частині Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Постановою КМУ № 385 від 6 серпня 2014 року. Зокрема ціль 3 – ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку прямо наголошує на необхідності формування механізмів проектного управління, що сприятимуть розв'язанню криз.

Підкреслюючи актуальність обраної проблематики наукового дослідження наголосимо, що реформи можуть бути успішними лише в тому разі, якщо вони будуть реалізуватися комплексно, таким чином, щоб перетворення в одній сфері, наприклад економічній, стимулювали перетворення в соціальній сфері, а вони, у свою чергу, – в політичній сфері й навпаки. Держава без вироблення певного образу майбутнього, а також схваленої суспільством стратегічної моделі поведінки приречена на кризи. Тому розроблення державного механізму управління соціально-економічними процесами регіонального розвитку на засадах проектного підходу вже набуло практичної нагальності. Доцільність інтеграції проектно-методології в державно-управлінську діяльність пов'язана, насамперед, з необхідністю ухвалення складних управлінських рішень в умовах обмежених фінансових коштів, великого ступеня невизначеності та ризиків.

Державно-управлінська діяльність реалізується через інституції, які характеризують ступінь взаємодії структур, регуляторні впливи на політику регіонального розвитку, перерозподіл ресурсів тощо. Державне регулювання регіонального розвитку – це організаційно-оформлена система інституцій та інститутів, які структурують взаємовідносини суб'єктів в процесі реалізації регіональної політики. Розвиток регіону функціонально підлягає впливу регуляторного механізму, створеного державою (політичний, адміністративний, економічний режими), що окреслює параметри і межі соціально-економічних змін. Управління змінами відбувається через цілеспрямоване втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в існуючу соціальну практику. Процес інституалізації у проектний формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою розв'язання публічної проблеми отримав назву управління проектами в публічній сфері.



**ПАРФЬОНОВ  
Ігор Вікторович,**

*здобувач кафедри управління проектами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса.*

***Анотація:** у статті досліджено методологічний контент поняття «інституціональне забезпечення» та проаналізовано сучасний стан інституціонального забезпечення проектною діяльністю у сфері регіонального розвитку. Запропоновано структуру інституціонального середовища проектною діяльністю у сфері регіонального розвитку.*

***Ключові слова:** інститут, інституція, інституціональне забезпечення, інституціональне середовище, проектна діяльність, регіональний розвиток.*

**УДК 331.103.244  
(075.8)**

Таким чином, інституціональне забезпечення проектної діяльності у сфері регіонального розвитку є однією з фундаментальних основ ефективної реалізації програми реформ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вчені різних наукових шкіл приділяють значну увагу дослідженням проблем формування інституційного середовища розвитку регіонів. Інституційні перетворення та їх вплив на суспільний розвиток, аспекти інституціонального забезпечення розвитку різних сфер соціально-економічної діяльності й особливості інституційних чинників регіонального розвитку досліджуються багатьма провідними науковцями, серед яких О. Амоша, Т. Боголіб, І. Булеєв, В. Вакуленко, В. Вишневський, В. Геєць, В. Голян, В. Дементьєв, М. Іжа, Т. Качала, Ю. Кіндзерський, Ю. Коваленко, В. Мамонова, Т. Мельник, К. Павлов, Ю. Петруня, О. Топчів, В. Чужиков, А. Чухно та інші.

Побудова моделей інституційного забезпечення розвитку регіонів на засадах економіки знань, визначення основних інститутів управління на регіональному та національному рівнях розглядається фахівцем Інституту регіональних досліджень НАН України М. Максимчуком. Питання формування інституціонального механізму ресурсного забезпечення регіонального розвитку досліджено у роботах Т.Безверхнюк. Функціональна структура інституціонального механізму державного управління досліджена у роботах Л. Приходченко. Основні аспекти використання органами влади проектного підходу, як одного з інноваційних механізмів державного управління, є об'єктом наукового дослідження О. Федорчак. Європейський досвід територіального планування та проектного розвитку регіону досліджений групою науковців під керівництвом В. Куйбіди. Питанням запровадження методології проектного менеджменту в систему муніципального управління присвячено наукові дослідження Шарова Ю.П., Чикаренко І.А., Цегольник П.А., практичні інструменти проектно-орієнтованого управління регіональним та місцевим розвитком розроблено науковою групою під керівництвом Рача В.А.

Аналіз сучасної наукової літератури показав, що існує певна низка думок як щодо розуміння сутності й елементів інституціонального забезпечення, так і використання інституціональних чинників для вдосконалення діяльності органів публічної влади з управління процесами регіонального розвитку на засадах проектного підходу.

Не зважаючи на достатньо розроблену науково-методичну базу проектного управління розвитком регіонів та міст, не системними є дослідження питання інституціонального забезпечення проектною діяльністю при реалізації програм соціального-економічного розвитку регіонів та державних (регіональних) цільових програм, що безпосередньо впливає на кінцевий результат.

**Метою статті** є дослідження методологічного контенту поняття «інституціональне забезпечення» та аналізі сучасного стану інституціонального забезпечення проектною діяльністю у сфері регіонального розвитку.

**Вклад основного матеріалу.** Один із найважливіших висновків теорії інституціоналізму полягає в тому, що тенденції еволюційного соціально-економічного розвитку суспільства визначаються не стільки розуміннями поточної економічної і політичної вигоди тих чи інших суспільних груп, скільки суспільними інститутами, закріпленими в їхній свідомості та в організаційних формах їхньої діяльності, стійкими традиціями і нормами поведінки, які відповідають ментальним особливостям населення [3].

Парадигма інституціоналізму виходить із визначення категорій інституцій та інститутів, які пов'язуються із соціальним характером організації суспільного життя, у тому числі закономірностями розвитку економічних відносин. Інститути мають вигляд створюваних людьми рамок поведінки, які впливають на політичну, економічну та соціальну взаємодію [10].

Узагальнюючи підходи різних течій та шкіл інституціоналізму (класичний – О. Норт і О.Уільямсон, неокласичний: С.Архієреєв, В.Базилевич, В.Гейц, А.Гриценко,

В.Дементьев, П.Щенко, Р.Капелюшников, Б.Кваснюк, А.Олейник, В.Тарасевич, Л.Шаститко, О.Яременко та ін.) до визначення терміну «інститут», можна виділити два підходи до розуміння його суті: «обмежений» і «розширений». Прихильники обмеженого підходу розуміють інститути як функціональні органи суспільства, зокрема, як держава, система самоврядування, судова система, а також, як систему формальних юридичних норм. Прихильники розширеного підходу пояснюють соціальні інститути і як сукупність формальних та неформальних норм, цінностей, правил, які фактично чинні в суспільстві, та які більшість прийняла як керівництво до дії [4, 5, 9,11].

В.Тамбовцев виокремлює чотири типи інститутів [12]:

- формальні структури для невизначених учасників. До цього типу відносяться закони, підзаконні акти, що визначають різні регламенти дій;
- формальні структури для конкретних учасників. До цього типу відносяться організації, що створюються для відомих майбутніх членів;
- неформальні структури для невизначених учасників – нові норми і правила, що впроваджуються в тих чи інших сферах діяльності. Наприклад запозичення інститутів з інших інституціональних середовищ;
- неформальні структури для визначених учасників - різні неформальні організації.

У теорії державного управління поки що не сформувалося чіткого розуміння і розмежування понять «інститут» та «інституція», що відкриває широкий простір для досліджень. Більшість науковців вважає, що інституції є правилами, а інститути – утвореннями, які структурують взаємодію між суб'єктами певних відносин у межах встановлених інституціональних режимів (правил) [8,13].

Так, О. Беляев вважає, що основними інститутами, які безпосередньо долучаються до процесу розвитку певної території є: інститут державної влади, інститут власності, інститут демократії, інститут права, бізнесові інститути, регіональні інститути виробництва. Кожен з наведених інститутів складається з окремих інституцій, які забезпечують виконання окремих функцій в її межах [2].

В аспекті нашого дослідження, під поняттям «інститут» будемо розуміти відносно стійку систему норм, що регулює діяльність і взаємодію суб'єктів. Ця система будується на принципах ієрархічності та взаємообумовленості суспільних чинників і відповідних інституцій. Система інститутів, які реально мають місце у сфері регіонального розвитку, і визначають характер суспільного життя, перш за все, у його соціально-економічних проявах, формує інституціональне середовище.

Інституціональне середовище – це сукупність «правил гри», тобто правила, норми і санкції, що утворюють політичні, соціальні і юридичні рамки взаємодій між людьми [6]. Іншими словами, інституціональне середовище – це чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають обмеження для суб'єктів, які формуються в межах тієї чи іншої системи координації певної діяльності.

На думку вітчизняних науковців, інституціональне середовище не є простим набором відповідних йому інститутів. Інституціональне середовище є особливого роду матрицею розвитку вищого порядку чи вектором, що визначає основний напрямок розвитку системи і швидкість інституціональних змін, а також ті орієнтири, на основі яких відбувається формування і добір найбільш ефективних економічних і соціальних інститутів [1].

Розкриваючи окреслену нами проблему з теоретико-методологічного та практичного погляду, слід розрізнити також поняття «інституціонального» та «інституційного» забезпечення.

На думку Н. Льченко, під «інституціоналізацією» слід розуміти становлення нових інститутів, правове та організаційне закріплення тих чи інших суспільних відносин. Доцільним також, у цьому контексті, є узгодження понять «інститути» та «інституції», що зніме питання про відмінність відповідних підходів у дослідженні

суспільних процесів. Так, у певний період свого розвитку інститути відокремлюються від організацій (інституцій), оскільки останні є соціальними формами, в яких зрештою закріплюються та реалізуються ті чи інші інститути. Отже, інституції, в певному сенсі, є продуктом діяльності інститутів [7].

Відомий вітчизняний економіст О. Шпикуляк вважає, що інституціональне забезпечення – це динамічний процес формування інституцій (правила, сформовані формальними та неформальними утвореннями суспільно-економічних формацій, що впливають на поведінку учасників відносин) та інститутів (організаційно оформлена система правил і норм, які консолідовано у формі організацій/інфраструктури). Це широко-аспектне поняття, яке включає статичні й динамічні аспекти становлення/функціонування базисних і похідних інститутів у певних інституціональних умовах. Інституційне забезпечення – це юридичне закріплення норм, правил гри, створення організаційних структур, інфраструктури [15].

Під інституціональним забезпеченням також розуміють формування сукупності соціальних, економічних, правових, фінансових, власницьких та організаційно-управлінських інструментів, які адекватно сприяють певним процесам в територіальних утвореннях [14].

Розглядаючи інституціональне забезпечення проектної діяльності в практичній площині, слід зосередити увагу на властивостях як базисних, так і похідних інститутів. Найбільш значимими властивостями є: рівень формалізованості інституту (формальні та неформальні інститути); ступінь визначеності учасників інституту (інститути, орієнтовані на конкретних, визначених, «одичних» учасників та інститути, орієнтовані на упорядкування дій невизначених учасників).

Сучасна ситуація у сфері регіонального розвитку характеризується одночасним впливом старих і нових інститутів, більшість яких перебуває у стадії пошуку. Це породжує численні проблеми узгодження індивідуальних і публічних інтересів, ефективне вирішення яких неможливо без використання методології проектного підходу. Проектний підхід – це спосіб досягнення цілі через детальну проробку проблеми, яка повинна вирішитися у вигляді реального практичного результату. Реалізація проектного підходу в публічній сфері вже отримала відповідну нормативно-правову підтримку (відбувається формування інституційного забезпечення), що надає нам підстави для обґрунтованого виокремлення інституціонального середовища проектної діяльності у сфері регіонального розвитку в Україні.

Враховуючи, що послідовність та адекватність інституціонального реформування публічної сфери має дуже важливе значення для проведення реформи децентралізації влади, визначимо структуру інституціонального середовища проектної діяльності у сфері регіонального розвитку.

Під інституціональним середовищем проектної діяльності з розроблення, реалізації та управління проектами/програмами регіонального розвитку будемо розуміти сукупність державних і недержавних інститутів, які забезпечують формування правових, організаційних і економічних умов, необхідних для провадження і розвитку проектної діяльності у сфері державного регулювання регіонального розвитку.

Основними складовими елементами інституціонального середовища проектної діяльності у сфері регіонального розвитку є (рис.1):

- законодавча та нормативно-правова база;
- адміністративно-управлінська структура;
- організаційно-економічна;
- інфраструктура підтримки.

Законодавча та нормативно-правова база реалізації проектного підходу до управління проектами/програмами регіонального розвитку є інституцією юридичного закріплення правил і норм здійснення проектної діяльності у публічній сфері, процедурний контекст якого забезпечується:

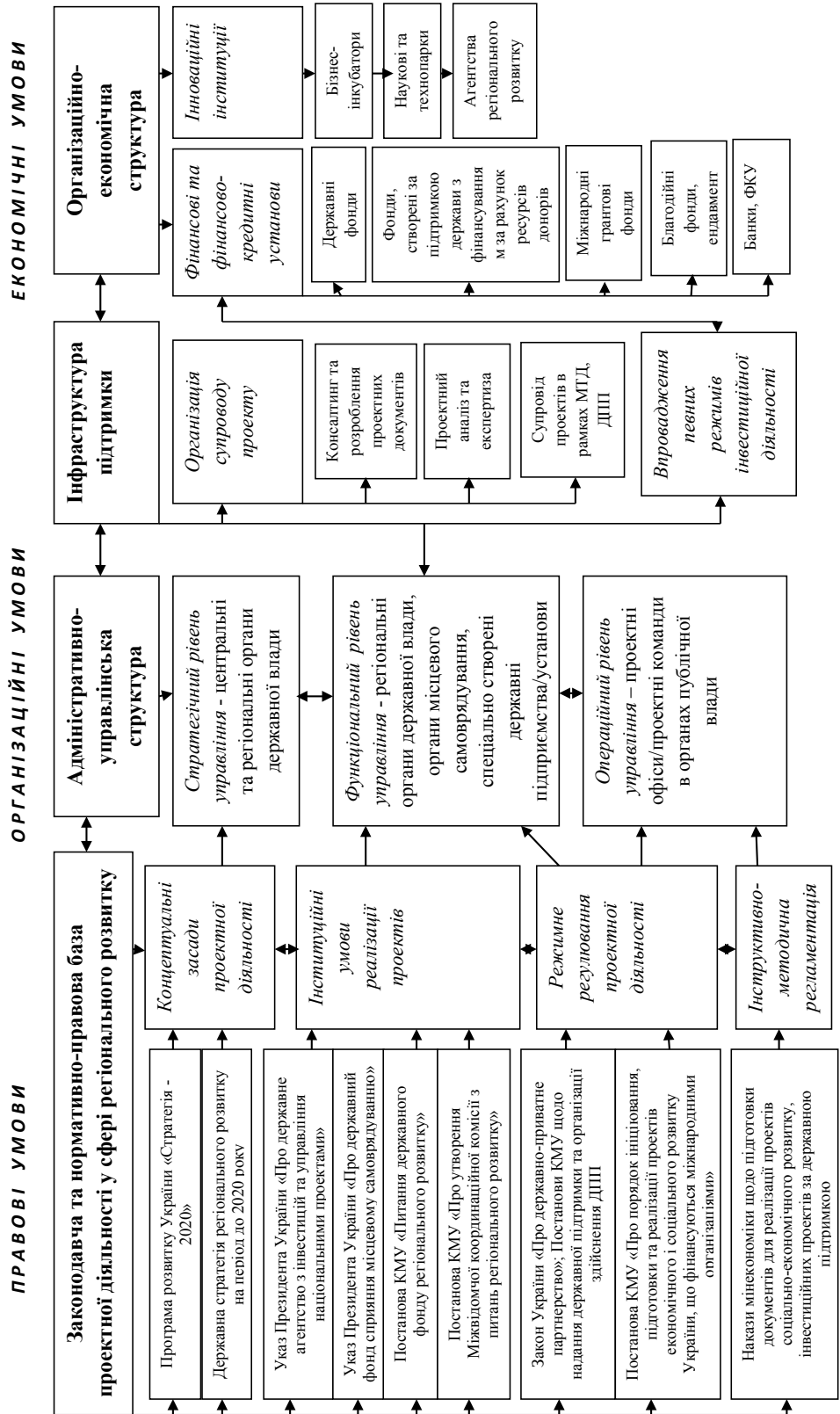


Рис. 1. Інституціональне середовище проектної діяльності у сфері регіонального розвитку



- концептуальними засадами (стратегічний і політичний вектори розвитку регіонів);
- інституційними умовами (розвиток інфраструктури функціональних органів та організацій для здійснення професійної діяльності у сфері управління проектами);
- режимним регулюванням (особливе поєднання комплексу правових засобів (взаємодіючих дозволів, заборон, позитивних зобов'язань), що створюють специфічний механізм правового регулювання, пов'язаний не стільки з конкретними ситуаціями, скільки з більш широкими соціально-економічними процесами, в рамках яких взаємодіють суб'єкти та об'єкти проектної діяльності);
- інструктивно-методичною регламентацією (нормування та алгоритмізація технології управління проектами регіонального розвитку).

Адміністративно-управлінська структура є публічним інститутом, представленим органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними організаціями (підприємствами, установами), які взаємодіють між собою в процесі проектної діяльності у межах встановлених інституційних «правил гри».

В адміністративно-управлінській структурі можуть бути виділені три основних рівні: стратегічний, функціональний, операційний. Відносно проектів регіонального розвитку, організаційна структура стратегічного рівня переважно формується з органів державної влади та управління з метою розроблення і реалізації стратегії досягнення поставлених цілей. Основне завдання функціонального рівня управління – це реалізація комплексу завдань з розробки основних документів проекту та контролю за їх виконанням на територіальному рівні. Для виконання цих завдань створюються спеціальні державні підприємства/установи. Основне завдання операційного рівня – виконання робочих планів згідно з графіком робіт, у межах виділених ресурсів, у відповідності із встановленими критеріями якості.

Організаційно-економічна структура представлена інституціями, між якими регулюються економічні відносини у межах проектної діяльності. До таких інституцій відносяться:

- фінансові та фінансово-кредитні установи з використанням бюджетних, позабюджетних коштів та інших фінансових джерел;
- інноваційні.

Інфраструктура підтримки представлена інституціями, які забезпечують сприятливі умови для здійснення професійної діяльності у сфері управління проектами регіонального розвитку шляхом:

- організації діяльності служби супроводу проекту – створення спеціальних структур з експертизи, консалтингу, маркетингу, технічної допомоги в розробці проектів Міжнародної технічної допомоги (МТД) та державно-приватного партнерства (ДПП) тощо ;
- впровадження певних режимів інвестиційної діяльності здійснюється шляхом створення системи державної підтримки, фінансових і організаційних преференцій для інвесторів.

Як свідчать результати проведеного дослідження інституціонального середовища проектної діяльності у сфері регіонального розвитку, інституціональні утворення поділяються на ринкові (фінансові та фінансово-кредитні установи, інноваційні інституції, інституції супроводу проекту), регулятивні (органи публічної влади та державні організації), а також нормативно-обмежувальні (правові акти). Вважаємо, що інституціональний каркас державного механізму проектного управління регіональним розвитком – базисні інститути – сформовано, але похідні інститути, зокрема: балансу інтересів (держави і регіонів, державних і приватних, економічних і екологічних); методологічного забезпечення управління проектами в публічній сфері (відсутність національних стандартів управління проектами, у тому числі державними); інформаційного забезпечення взаємодії учасників проектної діяльності потребують подальшої інституціоналізації.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Аналіз основних складових інституціонального середовища проектної діяльності у сфері регіонального розвитку дозволяє нам зробити висновок про те, що на сучасному етапі становлення державного механізму проектного управління регіональним розвитком в Україні відбувається динамічний процес формування інституцій («правил гри», режимів проектної діяльності в публічній сфері) та повільний процес формування інститутів (балансу інтересів, державного стандарту, інформаційного каркасу тощо). Тобто, не дивлячись на сформоване інституціональне середовище проектної діяльності у сфері регіонального розвитку, інституціональне забезпечення професійної діяльності у сфері управління проектами регіонального розвитку потребує подальшого формування. Зокрема, напрямком подальших наукових досліджень має стати інституціональне забезпечення створення проектних офісів в органах публічної влади.

**Література:**

1. Архієреєв С.І. Формування ринкового інституціонального середовища інноваційної діяльності / С.І. Архієреєв, Н.М. Волоснікова // Наукові праці Донецького національного технічного університету. – Вип.76 – Донецьк: ДонНТУ, 2004.– С. 17-22
2. Беляєв О. О. Інституціональні складові формування ринкової економіки / О. О. Беляєв // Проблемі формування ринкової економіки. – 2011. – № 37. – С. 167–175.
3. Ватаманюк З. Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика / З. Ватаманюк – Львів : «Новий світ – 2000», 2005. – 648 с. (С.21)
4. Геєць В.М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток / В.М. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 2. – С. 9-36.
5. Голян В.А. Трансформація інституціонального середовища на пострадянському просторі: деструктивні моменти та пріоритетні напрями / В.А. Голян // Економіка та держава. – 2009. – № 10. – С. 9-12.
6. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання, 2009. – 647 с. (С.557)
7. Льченко Н. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н.Льченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2011\\_1/doc/1/06.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2011_1/doc/1/06.pdf)
8. Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку тери-торій: зарубіжний та український досвід// С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте. – К.: «К.І.С.», 2008. – 112 с.
9. Кузьменко Л.М. Регіональні аспекти характеристики якості інституціонального середовища / Л.М. Кузьменко, М.О. Солдак // Управління економікою: теорія та практика: зб. наук. праць. – Донецьк: Ін-т економіки пром-сті НАН України, 2010. – С. 30-43.
10. Максимчук М.В. Проблеми інституційного забезпечення інтелектуально-інноваційного розвитку регіону / М.В. Максимчук. – Львів: Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2008.– 61 с.
11. Петруня Ю.Е. Інституціональні фактори економічного розвитку / Ю.Е. Петруня, А.Ф. Івашина // Економічна теорія. – 2010. – № 4. – С. 24-31.
12. Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования / В.Тамбовцев : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigma-econ.ru/files/2092/tambovtsev3-97.pdf>
13. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А. Чухно // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 4-13.
14. Шашула Л.О., Музика Н.М. Наукові засади інституціонального забезпечення раціонального використання земельних ресурсів // Економіка природокористування і охорона довкілля, 2012. - С.201-209
15. Шпикуляк О.Г. Інституції у розвитку та регулюванні аграрного ринку: теорія, методологія і організація – Автореф. дис...докт. екон. наук. – К.:ННЦ «ІАЕ» УААН, 2010. – 36 с.