

С. Г. Дрига,  
к. е. н., генеральний директор Українського фонду підтримки підприємництва

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПІДТРИМКИ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

*Перманентна реалізація державної політики підтримки базових умов щодо розвитку системи малого підприємництва в суспільстві розглянуто як феномен прогнозованого державного управління економічними процесами.*

*Permanency practical realization of state policy supporting of base conditions for small business development system considered as phenomena of forecast of state management economic process.*

### ВСТУП

У будь-якій економіці програмування дозволяє втілювати плановий початок, укріплювати державний вплив на розвиток соціально-економічних процесів, спрямовувати їх на досягнення економічних ефектів. Саме програмними заходами створюються необхідні умови щодо забезпечення стабільного розвитку підприємництва, зростаюча економічна результативність якого і є базою для системного вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку. Досягнуті реальні показники економічного розвитку є підтвердженням реалізації та ефективності виробничої функції самого державного управління.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Соціально-економічний феномен малого підприємництва, який значною мірою визначає ефективність економічних систем провідних країн світу, яким би вражачим він не був, став і залишається понині наслідком, похідною більш значущого явища, яке передувало його появі, становленню та подальшому розвитку. Таким явищем стало визначення малого бізнесу як пріоритетної складової у державному управлінні стратегічним розвитком національних економік. Діалектичне переплетіння функціональних зв'язків між двома економічними явищами — управлінням та малим підприємством — визначають їх феномени у сучасному економічному еволюційному процесі. З огляду на невизначеність в Україні щодо перспектив

розвитку сектора малої економіки питання його розвитку в форматі програмно-цільової підтримки набуває наростаючої актуальності.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державні цільові програми детерміновані загальносуспільними інтересами щодо макроскопічних процесів соціально-економічного розвитку. Такі програми ініціюються державними органами влади та фінансуються з коштів державного бюджету. У такий же спосіб розробляються й здійснюються регіональні та місцеві програми (програмно-цільові комплекси).

Ефективність програмно-цільового методу управління досягається лише за умов строгого дотримання принципів управління. Неповне або часткове дотримання цих принципів веде до дискредитації програмно-цільового методу управління. При цьому найуразливішою ланкою програмно-цільового методу управління є необхідність забезпечення суворої відповідності наміченим програмним цілям наявних та передбачуваних ресурсів, необхідних для їх досягнення. Заходи цільових програм, які не підкріплені реальними ресурсами, зриваються вже на початковій стадії їх реалізації, оскільки вони дуже чутливі до обов'язкового дотримання програмного розкладу дій, які, згідно з задумом, ведуть до досягнення визначеної мети. В результаті цього руйнується весь програмний комплекс, що спочатку здавався достатньо струн-

ким та послідовним, та дискредитується програмно-цільовий метод управління як такий.

Для трансформаційної до ринкової економіки України необхідність програмно-цільового управління розвитком малої економіки посилюється двома обставинами. По-перше, мала економіка — це необхідна складова у будь-якій розвинутій економіці. В умовах українських реалій це абсолютно нове явище, або проблемна ситуація, що має знайти своє вирішення саме програмними заходами. По-друге, і у розвинутих країнах, що досягли й підтримують певний стан ринкової рівноваги, виникають інерційні процеси, які уповільнюють розвиток. Тому економічні прориви забезпечуються саме у форматі цільових програм.

Віднесення малого підприємництва до розряду програмних проблем пов'язане з тим, що воно у повному обсязі відповідає основним характеристикам таких проблем, які вимагають свого рішення тільки програмно-цільовими методами управління: масштабність, нагальність, практична неможливість рішення проблеми традиційними методами без зосередження, концентрації, додаткового залучення ресурсів, використання специфічних форм і методів організації, управління, надання державної підтримки.

Перша спроба формування програмно-цільової політики розвитку малого підприємництва в Україні (перший етап) почалася у 1991 році, а саме — з прийняттям Верховною Радою України Закону України "Про підприємство" [1] та утворенням Державного Комітету України зі сприяння малим підприємствам і підприємству та Українського національного фонду підтримки підприємництва та розвитку конкуренції.

З метою реалізації державної політики сприяння розвитку підприємства у березні 1993 року Кабінетом Міністрів України була схвалена перша Програма державної підтримки підприємства в Україні, в преамбулі якої вона розглядалась як складова комплексу заходів щодо сприяння розвитку ринкових відносин, виходу України з економічної кризи і входження країни у світові господарські зв'язки [2].

Основною метою Програми 1993 року визначається реалізація державної політики щодо підтримки і захисту підприємства, створення правових і організаційно-економічних умов для його розвитку, формування механізму державного регулювання і координації підприємницької діяльності. Проте питання щодо сприяння розвитку малого підприємства як спеціального об'єкта державного управління були згадані лише у двох пунктах стосовно необхідності зменшення на них податкового тиску. Програма залишилася продуктом свого часу — державні органи збирались регулювати та координувати підприємницьку діяльність на зразок директивно-планової економіки. Негативні наслідки спроб регулювати підприємство з єдиного центру при одночасній на-

ціленості економіки на розвиток ринкових відносин стали відчутними з перших кроків її реалізації. Відсутність чітко визначених програмно-цілевих параметрів розвитку підприємництва, у тому числі й усіх його структурно-складових факторів, незабезпеченість виконання програм розвитку необхідними ресурсами вимусли Президента України у 1995 році прийняти рішення про ліквідацію Державного комітету України із сприяння малим підприємствам і підприємництва. Це підштовхнуло вищі ланки державного управління країною до розробки, впровадження нової правової бази та формування нової концепції, яка відповідала б потребам розвитку підприємництва.

Протягом року, з жовтня 1994 року по грудень 1995 року, ініціатива щодо питань розвитку підприємництва, а також бачення державним управлінням перспектив малого підприємництва в Україні належала Президенту. Саме під патронатом Президента України за цей рік були сформовані перші програмно-цільові завдання державної політики щодо "всебічного розвитку малого та середнього підприємництва", прийнята програма щодо реформування системи державної підтримки підприємництва, започаткована щорічна доповідь Президента Верховній Раді про стан підприємства та завдання розвитку малої та середньої економіки (що тільки у 2008 році відродиться, проте у іншому форматі) та поставлені на Нараді в Адміністрації Президента питання розвитку малого підприємництва як обов'язкової в системі державного управління. Це все стало підґрунтям для формування "Концепції державної політики розвитку малого підприємництва" [3], яка була прийнята відповідною постановою КМ України.

Прийняття цієї Концепції стало другою спробою державної політики дійти до підтримки малого бізнесу програмно-цілевим методом. Цій спробі сприяло конституційне закріплення свободи підприємництва та затвердження Кабінетом Міністрів України Програми розвитку малого підприємництва в Україні на 1997—1998 роки [4], яка була розроблена Міністерством економіки відповідно до положень Концепції.

Метою Програми визначено забезпечення сталого розвитку малого підприємства як невід'ємного сектора ринкової економіки та головного чинника створення нових робочих місць. Саме у цій Програмі вперше чітко ставиться акцент на переваги малої економіки щодо можливості створювати нові робочі місця, що визначає ключове соціальне значення малого підприємства і цілком співпадає з програмними завданнями щодо розвитку малого підприємства у розвинутих країнах світу.

Програмований розвиток малого підприємства був вперше в історії незалежної України забезпечений бюджетними ресурсами. Так, на виконання заходів прийнятої програми у

1998 році з бюджету України було асигновано 23,5 млн грн. а у 1999 році — 36,3 млн грн.

Згідно з прийнятою Концепцією розвитку малого підприємництва в Україні суттєво був покращений правовий клімат щодо забезпечення його діяльності. Проривом у створенні стимулюючих умов розвитку малого підприємства стала прийнята згідно з Указом Президента спрощена система оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва. На той час ця система не тільки надала імпульси розвитку малої економіки в Україні, але й була визнана найкращою системою, що стимулює підприємницьку діяльність, за змістом серед всіх країн США. На початку 1998 року були прийняті ключові законодавчі зміни, що ввели три нові для України методи спрощеного оподаткування: фіксований податок, спеціальний торговий патент та єдиний податок. Запровадження цих методів оподаткування мало найбільш суттєвий вплив на динаміку кількісного зростання суб'єктів малого підприємства, яка спостерігалася у 1998—2001 роках.

Активізація процесу розвитку малих форм господарювання завдяки програмним діям державного менеджменту об'єктивно вимагали формування відповідного інституційного забезпечення. Більш-менш позитивні зрушення у розбудові малої вітчизняної економіки, достатньо помітні зміщення акцентів господарської діяльності у сферу виробництва товарів та надання послуг — все це підтверджувало, що цей сектор набуває ознак складної системи, яка набуває потенції не тільки росту, але й розвитку. Виникнення нових економічних систем, що набувають ознак дисипативності й складності, вимагають постійного упорядкування регуляторних механізмів як засобів сприяння їх подальшому розвитку. Тобто після короткої перерви Україна повернулася до необхідності вирішення проблеми щодо створення інституту державного управління процесами сприяння розвитку та підтримки малого підприємства. Таким органом виконавчої влади став заснований у 1997 році Державний комітет України з питань розвитку підприємства (Держпідприємства).

Фактично з 1998 року зі створенням Держпідприємства була розпочата третя спроба щодо програмно-цілевого впровадження державної політики підтримки та розвитку малого підприємства. Однак його базовою відмінністю від попереднього державного комітету стала зосередженість на регуляторних аспектах підприємства взагалі без чіткої концентрації уваги на проблемах розвитку малого підприємства, як це здійснюють відповідні інститути управління малим бізнесом у світі. Проте за загальними питаннями регуляції підприємства так і не вирішується специфічні економічні протиріччя сектора малої економіки, пов'язані з відсутністю державних механізмів його ресурсної підтримки.

Найбільші сподівання на програмно-цільове вирішення проблемних питань у розбудові вітчизняної системи малого підприємства, яке мало б у прогнозованому періоді наближуватися до його світових стандартів, поклалися на прийняті у 2000 році два Закони України "Про державну підтримку малого підприємства" [5] та "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємства в Україні" [6].

Але подальший розвиток подій виявив неспроможність вітчизняного державного управління розробити будь-якої програми прогнозованого розвитку вітчизняної малої економіки. Тому бюджетне забезпечення виконання заходів Національної програми розвитку малого підприємства має в Україні фрагментарний, а, по суті, декоративний характер.

Порушення загальних вимог, правил та принципів програмно-цілевого управління розвитком економічних процесів дискредитували не тільки саму Національну програму підтримки малого підприємства, а дискредитують і всі уряди України, що виявилися неспроможними в межах хоча б відомого та зрозумілого досвіду та знань, здобутих ринково організованими країнами світу, відтворити процеси економічного розвитку.

Щодо Держкомпідприємства, то штучна трансплантація управлінських задач сприяння розвитку малої економіки з високоорганізованих ринкових економік привела вітчизняний інститут до ситуації, що відома в науці як інституційна пастка. "Пересадка" ринкових інститутів, у тому числі й інститутів управління складними економічними процесами, з одного культурного середовища в інше потребує особливо продуманих дій, щоби не допустити "інституційних конфліктів". Запобігти помилкам у трансформаційній економіці, що знаходиться у перманентному пошуку ефективних ринкових інститутів і в пошуку організації не менш ефективних структур управління ринковими процесами, неможливо. Об'єктивно це пов'язане з тим, що інституційна структура економіки будь-якої країни — це, перш за все, результат минулих дій держави та спонтанного еволюційного відбору найбільш ефективних інститутів. У такому сенсі в Україні минулого немає. Західні країни з ринковою економікою мають розвинуту інституційну структуру, яка відповідає домінуючому способу економічної координації приватних та суспільно значимих інтересів. Тому в цих країнах ефективно використовуються програмно-цільові методи прямого й непрямого державного втручання з метою проведення бажаної економічної політики без значних втрат для всього національного господарства.

Держава втручається в цей процес у єдиний спосіб — через державні інститути управління розвитком визначеного економічного об'єкта. Це принциповий момент у характері спрямування всіх дій інституту управління. Саме результати розвитку економіч-

ного об'єкта впливають на процес відповідного удосконалення й самого управління цим об'єктом. Державні інституції управління малим бізнесом у світі, що були утворені як спеціалізовані органи управління його розвитком, з моменту своєї організації й до нині зосереджені на вирішенні головної проблеми — забезпечення стабільних темпів росту (кількісний аспект) та подальшого його розвитку на цій основі (якісний аспект). Утримується ця політика державного управління сприяння розвитку малого бізнесу шляхом створення системи стратегічного (індикативного) планування, що є за змістом програмно-цільовою технологією досягнення визначених цілей.

Принцип "спочатку — інститути, потім — зростання" не був реалізованим в жодній країні. Факти, що засвідчують катастрофічний стан малого підприємництва та й в цілому критичний стан у підприємницькій системі сучасної України, доводять відсутність показників елементарного економічного росту, особливо з позицій його якісних оцінок. Про розвиток системи малого підприємництва як процесу придбання ним нових якостей в ході економічної еволюції в сучасних вітчизняних реаліях вести розмову взагалі неможливо. Це ще одним доказом є те, що інститут управління малим бізнесом в Україні не може мати підстав для власного розвитку, оскільки, навпаки, має всі підстави для стагнації, що викликана відсутністю позитивних результатів об'єкта його управління.

Проте інститут управління залишається в структурі державних органів управління економічними процесами. Розв'язання цього гордівого вузла можливе за умови термінового переорієнтування Держкомпідприємництва виключно на проблеми малого бізнесу й визначення при цьому малого підприємництва як єдиного об'єкта цілеспрямованої програмної політики держави, спрямованої на його розвиток. Ініціатором в такому процесі реформації має стати сам інститут Держкомпідприємництва. Це, по-перше, привело б до появи реального органу управління розвитком малої економіки. По-друге, саме такий орган має бути головним лобістом економічних інтересів малого бізнесу, що презентує його інтереси в усіх інститутах ринкової економіки і, перш за все, у бюджетному процесі. І, по-третє, саме у такому форматі такий інституційний орган державної влади буде адекватно відповідати світовим інститутам державної підтримки та розвитку малого підприємництва.

З узагальненого погляду на вищевикладені факти зрозуміло, що занедбаний стан малого бізнесу в Україні, що характеризується його показниками, може лише прискорити потенційно існуючий механізм ліквідації інституту державного управління, на який покладені питання розвитку вітчизняної малої економіки як спеціального об'єкта розвитку соціально-економічної системи. В таких умовах будь-яка державна управлінська інституція намагається для забезпечення життєво-

го простору свого існування визначити для себе блок цільових об'єктів управління, які б детермінували сферу його компетенції. Втручаючись у життєвий простір інших інститутів державного управління економічними, соціальними процесами та "перетягуючи" завдання інших відомств у своє підпорядкування, інститути, що не мають чітко визначеного об'єкта свого управління, об'єкта як причини свого існування, створюють потенційну ситуацію щодо міжвідомчого "інституційного конфлікту". При цьому, як правило, такі інститути грають регресивну роль відносно того об'єкта управління, який формально залишається його видовою компетенцією, оскільки, значно віддаляючись від нього, сприяють послабленню його стану. Це повністю підтверджує сучасний характер державного управління процесами, що відбуваються у стані малого вітчизняного підприємництва.

Прикладом щодо вирішення у такий спосіб питань реформатування інституційних управлінських задач, при принциповому відхиленні від головного об'єкта інституційного управління, може бути проведене порівняння завдань, затверджених у Положенні про Держкомпідприємництва від 2007 року, з аналогічними завданнями, що визначалися як головні для Державного комітету по сприянню малим підприємствам і підприємствам від 1991 року, який було розформовано у 1995 році (див. табл. 1).

Для розуміння процесу втрати малого підприємництва як спеціального об'єкта державного управління у таблиці наведені аналогічні розділи "головних" та "основних" завдань державних комітетів — минулого та сучасного. Безумовно, мова йде не про розбіжності у назві розділів, а у визначенні складу тих управлінських дій держави, що предметно спрямовані на проблеми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.

З огляду на основні завдання Держкомпідприємництва очевидно, що мале підприємство взагалі не класифіковане як спеціальний об'єкт державного управління. Напрочуд дивно, що це викладено у Положенні від 2007 року про Держкомпідприємництва у рік його десятиріччя та шістнадцятилітнього досвіду формування ринкової економіки зі всіма притаманними їй суб'єктами господарювання, що утворюють підприємницьку систему в державі.

Проте перспективне бачення завдань держави у сприянні розвитку малого підприємництва, що було закріплене ще за часів Радянської України у відповідному положенні першого спеціалізованого на цих питаннях державного комітету, передбачало необхідний склад заходів, предметно орієнтованих на виконання цього завдання. З дев'яти пунктів головних завдань першого комітету сприяння розвитку малого підприємництва шість адресно спрямовані на суб'єктів малої економіки. З трьох пунктів "основних" завдань діючого інституту держуправління розвитком малого бізнесу жодний

пункт не визначає такого предметного завдання для органа виконавчої влади.

Такий формат витриманий щодо всіх пунктів відповідних Положень двох комітетів. Із 125 пунктів Положення від 2007 р. про Держкомпідприємництва (якщо надати їм наскрізну нумерацію) малий бізнес як спеціальний об'єкт державного управління, на який акцентовано спрямовані інституційні задачі розвитку, чітко визначені лише в одному пункті стосовно зобов'язань Держкомпідприємництва щодо виконання Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва. У чотирьох пунктах, в контексті "у тому числі", двічі згадані малі підприємці, та двічі — ФО-СГД. Тобто з загального переліку всіх складових чинного положення тільки 3,2% завдань держави спрямовані на суб'єктів малої економіки.

Щодо завдань держави у розвитку малої економіки, які передбачалися відповідним Положенням від 1991 року, то всього з 40 пунктів, зазначених у ньому, 50% — це адресні завдання стосовно питань розвитку малого підприємництва, 12,5% — загальні питання щодо системи підприємництва в цілому, решта — організаційні питання інституційної конструкції органа управління. Немає сенсу лакувати зміст положень про завдання держави у розбудові малого підприємництва, що були визначені на світанку української незалежності. Проте залишити без уваги, що застосована методологія першої спроби сформулювати програмно-цільову політику держави розбудовою системи малої економіки з урахуванням передбачуваної її секторальної дивергенції, яка застосована у Положенні від 1991 року, на порядок вище методологічних підходів до Положення від 2007 року, не можна. А з урахуванням досвіду, хоча й дуже суперечливого, здобутого державою за шістнадцять років соціально-економічної реформації, поява чинного Положення щодо організації управління системою малої економіки викликає багато питань щодо якості предметно-методологічних підходів, що використовувалися при його розробці. Діюче положення — це документ-факт, який засвідчує, що вирішенню проблем організації підтримки та сприяння розвитку малого бізнесу держава Україна на даному відрізу часу оголосила аутодафе.

Економічні ефекти політики програмно-цільового управління розвитком малого підприємництва — це є результат системної та послідовної корекції причинних зв'язків між цими двома економічними явищами, управлінням та малим підприємством, які зумовлені діалектичним переплетінням функціональних зв'язків між ними. Функціональний зв'язок — це така залежність між явищами, при якій зміни одного явища супроводжують зміни іншого. В такому випадку має місце зворотність, яка означає можливість перестановки місцями економічних явищ у їх функціональній взаємозалежності, тобто одне явище відносно другого

**Таблиця 1. Порівняльна таблиця завдань двох комітетів щодо розвитку малого підприємництва в Україні**

<p>Державний комітет по сприянню малим підприємствам і підприємству Постанова КМУ №208, 14.09.1991 р.</p>	<p>Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємства Постанова КМУ №667, 26.04.2007 р.</p>
<p><b>Розділ 3</b> Головними завданнями Держпідприємства України є:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— розробка разом з регіональними та галузевими формуваннями підприємств, місцевими органами виконавчої влади <b>пропозицій про пріоритетний розвиток малих підприємств</b> і підприємництва з урахуванням кон'юнктури зовнішнього і внутрішнього ринку, результатів експертизи бізнес-планів;</li> <li>— розміщення на конкурсній основі держзамовлення для насичення споживчого ринку товарами і послугами, створення нових робочих місць і підвищення рівня зайнятості населення на основі вільного вибору форм власності в різноманітних сферах діяльності;</li> <li>— взаємодія з міністерствами і відомствами України в розробці основних напрямів конверсії оборонного комплексу, <b>розвитку малого бізнесу в матеріальному виробництві та невиробничій сфері, виробленні принципів і створенні умов для його організації та життєвості;</b></li> <li>— <b>підтримка і захист інтересів малих підприємств і підприємств</b>, їхніх спілок і асоціацій, спільних підприємств, сфери ризикового підприємництва;</li> <li>— сприяння матеріально-технічному забезпеченню <b>малих підприємств і підприємств через систему держзамовлення та біржі;</b></li> <li>— розробка разом з регіональними та галузевими формуваннями суб'єктів підприємництва пропозицій про створення і функціонування фінансових, інноваційних, страхових фондів підтримки, участь у створенні банків, центрів та інших об'єктів інфраструктури підприємництва;</li> <li>— <b>організація з участю регіональних та галузевих формувань малих підприємств і підприємств;</b></li> <li>— підготовки та підготовки менеджерів і спеціалістів з підприємництва, сприяння створенню науково-технічних, навчальних, консультативних центрів, у тому числі за кордоном;</li> <li>— участь разом з відповідними міністерствами і відомствами України, регіональними формуваннями <b>малих підприємств і підприємств в виданні навчальної та методичної літератури, нормативно-довідкових, рекламних матеріалів, необхідних для розвитку малого бізнесу і підприємництва;</b></li> <li>— сприяння разом з регіональними спілками й асоціаціями <b>малих підприємств і підприємств</b>, відповідними міністерствами і відомствами України роздержавленню та приватизації підприємств і установ.</li> </ul>	<p><b>Розділ 3</b> Основними завданнями Держкомпідприємства є:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— участь у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, політики у сфері державної рестрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності;</li> <li>— координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням та здійсненням заходів щодо проведення державної регуляторної політики, політики у сфері державної рестрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності;</li> <li>— сприяння формуванню системи фінансово-кредитної, консультативної та інформаційної підтримки підприємства.</li> </ul>

може виступати одночасно як причина та наслідок. Це означає, що програмно-цільова підтримка малого бізнесу (як і будь-якого іншого економічного явища) — це є процес системного відтворювання стану цієї функціональної взаємозалежності. Інститут управління, прогнозує параметри та створюючи умови зростання малого підприємства виступає як причина досягнення останнім очікуваних ефектів. В свою чергу, набутий стан малого підприємства, ускладнення його внутрішньої структури та секторальної дивергенції економічних інтересів виступає причиною, що обумовлює необхідність удосконалення та розвитку інституційної системи його управління, появу нових управлінських задач. Вихід інституту управління на вищу траєкторію своєї організації є рефлексійним наслідком щодо причин, які генеруються досягнутим рівнем розвитку малого бізнесу.

У процесі постановки задач програмно-цільового розвитку малого підприємства принципного значення набуває не їх кількість у переліку зобов'язань державного органу управління, а їх конкретність, визначена їх соціальна та економічна пріоритетність, бюджетна забезпеченість, наявність необхідних нормативно затверджених порядків використання цих коштів, порядків звітності, контролю та проведення щорічних аналітичних досліджень досягнутого стану малої економіки в межах програмних завдань.

Стан вітчизняного підприємництва свідчить не тільки про занепад вітчизняної економіки, але й про її неспроможність забезпечити економічне зростання в умовах есхатологічного технологічно-індустріального укладу. У суто науковому розумінні концепту "процес розвитку" про нього за таких умов української економіки взагалі вести мову некоректно. Однак органи виконавчої влади, що мають забезпечити в період реформацій хоча б незначну стабільну динаміку росту економіки, діють за старими традиціями — не пов'язуючи оцінку своєї діяльності з виробничою функцією управління, яка є першоосновою ефективності сучасного світового державного менеджменту.

На фоні системних провалів у спробах здійснити заходи щодо забезпечення економічного розвитку України та, зокрема, за відсутності стратегічних програмно-цільових проектів такого розвитку державні інститути управління поступово продовжують розширювати межі свого існування, навантажуючи положення про свої інституції все новими та новими завданнями. Затверджений склад нових задач у відповідних положеннях про державні органи виконавчої влади дає підстави для інститутів управління розширювати чисельний склад своїх бюро та пред'являти "вагомий аргументи" до Держбюджету щодо збільшення асигнувань на виконання широкого кола задач.

У протилежність нашим традиціям

перенасичувати завдання державних інституцій щодо виконання ними програмно-цільових вирішення проблем розвитку конкретного економічного об'єкта, цивілізаційний досвід вирішення аналогічних управлінських задач концентрується на конкретизовано обмеженій кількості при визначенні програмних завдань. Це дає можливість не розпорошувати ресурси на неструктуровані та необ'єднані єдиною ціллю напрями, а чітко визначити головні функції управління щодо забезпечення розвитку економічного об'єкта у розрізі тактичних періодів та загального терміну стратегічно визначеної прогнозованої мети. Прикладом такого цивілізаційного підходу до формування та виконання програм цільового розвитку економічних об'єктів може бути досвід державного органу влади США, на який покладені задачі системного сприяння розвитку малого бізнесу.

Адміністрація у справах малого бізнесу США (SBA) не переймається пошуком мегазавдань щодо свого значущого позиціонування серед інших органів державного управління економічними процесами. SBA чітко зорієнтована на одну задачу — системне сприяння розвитку малої економіки, показники результативності якої мають засвідчувати набуття нею прогнозованих економічних та соціальних суспільно значимих ефектів. Тобто стабільні ефекти розвитку малого бізнесу мають підтвержувати послідовну реалізацію виробничої функції органом державного управління. Тому головними програмно-цільовими функціями SBA у суворій їх логічній послідовності визначені чотири наступні: 1) фінансова підтримка розвитку малих підприємств; 2) освітнє, інформаційне та технологічне сприяння розвитку малого підприємства; 3) гарантування участі малого підприємства у державних закупках товарів, робіт та послуг (щорічно 23% у бюджеті всіх рівнів); 4) нормативно-законодавча підтримка інтересів розвитку малого підприємства (див. рис. 1).

Зосереджуючись на чотирьох головних програмних функціях, система державного управління розвитком малого бізнесу в США для формування відповідних напрямів (16 напрямів) та цільових має необхідну базу програм (58 програм) реалізації його прогнозованого розвитку.

Загальновідомо, що західна модель управління економічними процесами має вікові традиції їх законодавчого забезпечення нормами та правилами, на відміну від того, як це відбувається в Україні — у форматі механізмів, запущених ще за радянських часів: тиражування директив, постанов, указів, розпоряджень, положень, які, як правило, ще й діють у нормативному просторі у протилежних напрямках. Прийнятий у США в 1953 році Закон про малий бізнес забезпечує і до сьогодні загальний формат правил та норм, які створюють сприятливі умови для розвитку підприємств малої економіки. Зрозуміло, що за більш ніж піввікову дію цього Зако-

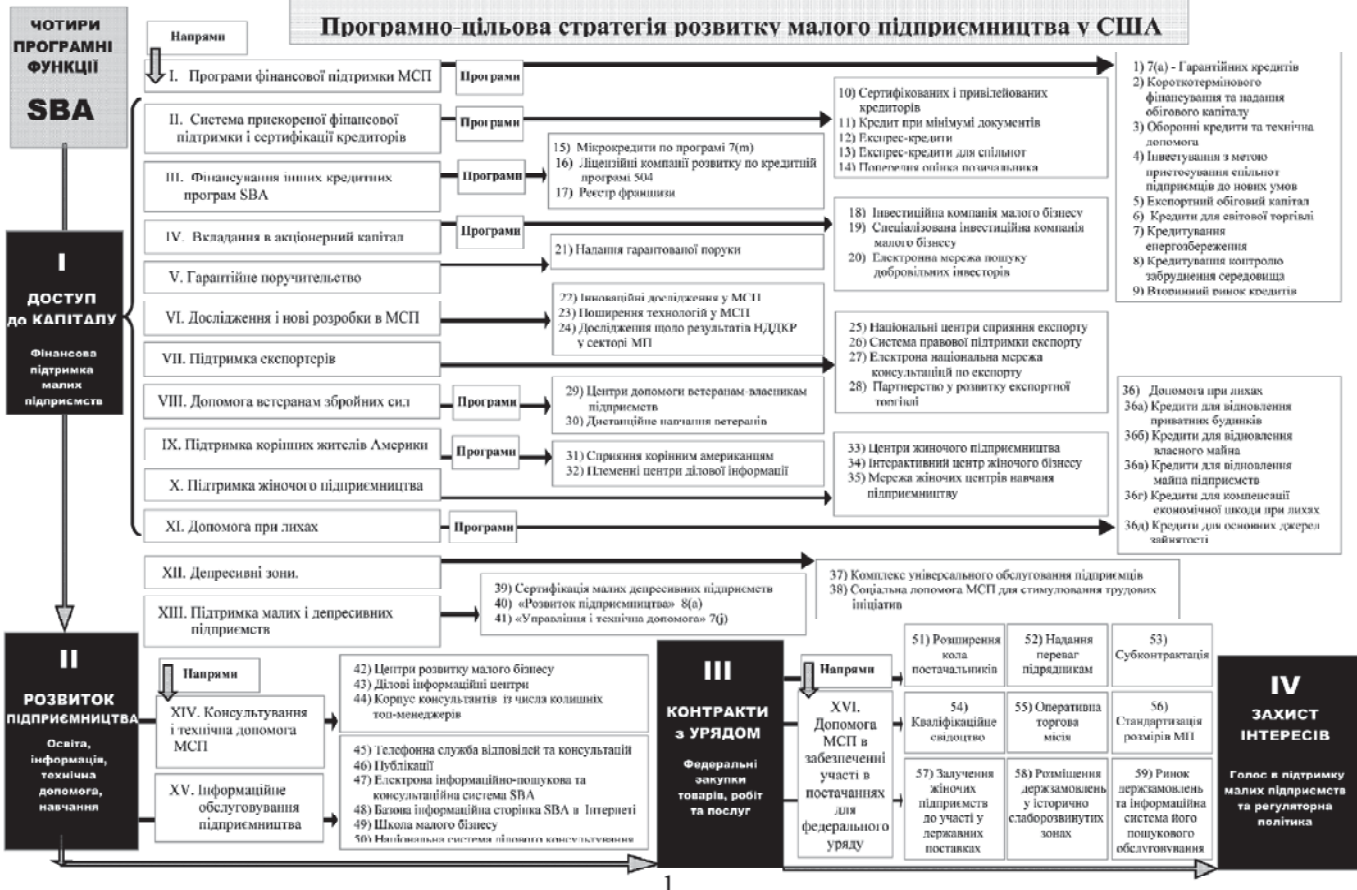


Рис. 1. Програмно-цільова стратегія розвитку малого бізнесу США

ну до нього внесено багато поправок, які є рефлексією державного управління на зміни економічного та соціального порядку, що відбулися в американському суспільстві. Проте системна цілеспрямована регуляторна політика щодо розвитку малого бізнесу з урахуванням його складної внутрішньої структури та дивергенції економічних інтересів почалася у США значно пізніше.

Регуляторна політика розвитком малого бізнесу у США у новому якісному форматі набула системного характеру лише у 1978 році з утворенням Конгресом США спеціального державного органу управління, а саме — Відділу захисту інтересів малих підприємств (Office of Advocacy). Голова цього відомства, як і голова SBA, призначається Президентом США та затверджується рішенням Конгресу, підпорядковується й звітує лише їм (Голові SBA він не підпорядкований). Адвокатури надані повноваження захищати та представляти інтереси малого бізнесу в законодавчих та процедурних ініціативах федерального уряду.

Ускладнення структури малої економіки та завдань уряду в нових умовах забезпечувати програмно-цільовий її розвиток змусили розділити повноваження між SBA (ресурси розвитку) та Office of Advocacy (регуляція розвитку). Тобто спочатку SBA, послідовно реалізуючи чотири головні інституційні програмні функції та спираючись на Закон про малий бізнес США, створив стійкі умови для повторення економічного явища (малого

бізнесу), забезпечив його зростання на відтворення, що стало базою набуття останнім нових якісних економічних та соціальних характеристик. І тільки після того, як була створена система малої економіки, що стабільно відтворювала свою результативність, уряд США підійшов до вирішення комплексу нових, зрозумілих, регуляторних, предметно сконцентрованих задач прогнозованого розвитку сектора малої економіки.

Очевидно, що й у сучасній Україні піднімаються абсолютно схожі питання щодо розвитку малого підприємництва у різних напрямках та з урахуванням мотиваційної диференціації економічних інтересів. Проте, на відміну від законів-фоліантів західного зразка, що регулюють той чи інший аспект стану та перспектив розвитку малих підприємств, вітчизняна регуляція обмежується декретами та законами у декілька сторінок. Мова, звісно, йде не про кількість сторінок, а про те, що вітчизняні закони та постанови не вирішують по суті питання перспектив малого підприємництва у сучасній та майбутній економічній системі України.

За відсутності в українських реаліях загальної програмно-цільової стратегії міркування про розвиток втрачається зв'язок з науково-практичним знанням, а їх оформлення у відповідні укази та постанови державних інститутів влади понижує їх кондицію до рівня доктринерських заморок. Зрозуміло, що істини науки набагато важче, ніж міфи та доктрини, сприймаються масовою свідомістю.

Тому акцент держуправління робить саме на паранауковому визначенні пріоритетів розвитку в формі доктрин, які не мають жодного шансу пройти тестування у науковому середовищі, де авторам доктрин треба виходити на лобову сутичку з наукою. Проте будь-якій доктрині для її життєвого просування важливо мати імідж науки. Доктрина "шукає" спосіб своєї легалізації у масовій свідомості. Ось ми й не помітили, як відбувся перенос дискусій з університетських кафедр та науково-дослідних інститутів у телевізійний шоу, що не припустимо для дійсної науки. Щотижня, тиражуючи подібні доктрини, представники з вищих ешелонів державного управління країною запобігають у такій спосіб тій самій критиці, яку має витримувати все справжнє.

Література:

1. Закон України "Про підприємництво" Постанова Верховної Ради УРСР № 698-ХІІ від 7 лютого 1991 р.
2. Постанова Кабінету Міністрів України № 201 від 17 березня 1993 р.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 404 від 3 квітня 1996 р.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 86 від 29 січня 1997 р.
5. Закон України "Про державну підтримку малого підприємництва" № 2063-ІІІ від 19.10.2000 р.
6. Закон України "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні" № 2157-ІІІ від 21.12.2000 р.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2009 р.