

Для цитирования: Экономика региона. — 2016. — Т. 12, вып. 2. — С. 427-437  
doi 10.17059/2016-2-9  
УДК 338.2

Н. А. Кныш, Е. В. Верлуп

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского (Омск, Российская Федерация; e-mail: nknisch@mail.ru)

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА<sup>1</sup>

*В работе представлены результаты исследования применения на государственном уровне программно-целевого подхода к территориальному развитию малого предпринимательства. При рассмотрении основного механизма реализации государственной политики в секторе малого предпринимательства на региональном уровне авторы выявили необходимость учета территориальной специфики при формировании государственных программ развития малого предпринимательства. Анализ отечественной практики использования программно-целевого механизма в региональной системе государственной поддержки малого предпринимательства проводился на примере Омской области. Результаты анализа показали неэффективность действующей системы поддержки малого предпринимательства и детерминировали необходимость формирования комплексной модели территориального программирования, которая бы не только способствовала качественному развитию малого предпринимательства, но и обеспечивала эффективность функционирования используемого программно-целевого механизма.*

*В результате исследования была разработана авторская двухуровневая модель программирования территориального развития малого предпринимательства, позволяющая адресно подходить к потребностям предпринимательства, учитывая специфику внутренней и внешней среды региона. Первый уровень модели — методологический, в его основу заложен маркетинговый подход (концепции маркетинга территорий и маркетинга партнерских отношений) к функционированию программно-целевого механизма. Второй — методический, предлагающий комбинацию гибких методов управления процедурой программирования (бенчмаркинг, форсайт, краудсорсинг, аутсорсинг). Разработанная модель, способствуя повышению качества управленческих решений государственных структур в секторе малого предпринимательства, представляет интерес как для органов власти, курирующих региональный и муниципальный уровни поддержки данного сектора, так и для теоретиков и практиков государственного управления, где программно-целевой механизм только начинает приобретать свою методологическую форму и содержание. Предложенная модель может стать основой для формирования методологического аппарата управления системой стратегического планирования в России.*

**Ключевые слова:** государственное программирование, стратегии территорий, малое предпринимательство, бенчмаркинг, форсайт, краудсорсинг, аутсорсинг

### Актуальность малого предпринимательства для развития территорий

В условиях современного роста межрегиональной конкуренции в России и одновременно нарастающей диспропорции социально-экономического развития территорий одним из ключевых факторов их устойчивого развития призвана стать активизация сектора малого предпринимательства. Неснижающееся внимание властей к малому предпринимательству связано и с надеждой на то, что в условиях действия кризисных явлений оно сможет сгладить

негативные моменты в силу своей не только экономической, но и социальной функции.

Предпринимательский потенциал находится в числе базовых факторов производства, которые оказывают влияние на развитие территорий. Авторы разделяют убежденность Людвиг фон Мизеса в исключительной функции малого предпринимательства в развитии территории и социума и пересмотре ценностей общественной традиции [1]. Малое предпринимательство позволяет территориальным образованиям:

- мобилизовать финансовые и материальные ресурсы территории наиболее эффективным способом;
- диверсифицировать экономику территории;

<sup>1</sup> © Кныш Н. А., Верлуп Е. В. Текст. 2016.

— обеспечивать налоговые поступления, в том числе в местные бюджеты;

— формировать конкурентоспособность территории посредством повышения качества выпускаемой продукции и углубления специализации территориального производства;

— заполнять ниши, не интересные представителям крупного бизнеса или неэффективно используемые ими;

— создавать рабочие места, обеспечивая тем самым занятость населения и снижение социальной напряженности;

— поддерживать развитие депрессивных территорий;

— оперативно осуществлять процесс разработки и реализации инновационных и высокотехнологичных проектов развития территории;

— развивать интеллектуальный потенциал населения территории, навыки предпринимательской деятельности;

— обеспечить рост доходов и капитальных вложений населения территории;

— создавать комфортную и удобную среду для проживания.

Таким образом, все возрастающее экономическое и социальное значение малого предпринимательства для различных территорий ставит на повестку дня вопрос о признании его общенациональным проектом [2, с. 11]. Государственная поддержка развития данного сектора экономики территориальных образований рассматривается как одно из основных направлений государственной политики, механизмом реализации которой выступает программно-целевой подход<sup>1</sup>.

#### **Проблемы развития малого предпринимательства в территориальном аспекте**

Оказывая влияние на развитие территорий, малое предпринимательство само подвержено влиянию территориальных факторов — социально-экономических, демографических, географических, этнических, административных, политических и др., определяющих специфику территории его функционирования. Различия в уровне социально-экономического развития территорий России вызывают сильную диспропорцию в развитии малого предпринимательства. Согласно статистическим данным, на 10 субъектов Российской Федерации

с наибольшим количеством малых и средних предприятий — юридических лиц приходится около 46 % от общего количества субъектов малого и среднего предпринимательства. В сегменте индивидуальных предпринимателей показатель концентрации составляет 37 % для первых 10 регионов. Как следствие, динамика сектора малого и среднего бизнеса в целом по стране фактически зависит от его состояния в регионах-лидерах<sup>2</sup>.

Данная проблема детерминирует необходимость ведения стороны представителями государственных органов власти учета специфики развития каждой конкретной территории, факторов ее внутренней и внешней среды. К таковым специалисты по государственному управлению и маркетингу относят:

— в разрезе внутренней среды: весь комплекс ресурсов, находящийся на территории в количественном и качественном измерении (природно-географические, научно-технические, инфраструктурные, человеческие и пр.), параметры социально-экономического состояния территории (финансы территории, экономическое благополучие жителей, уровень развития производственной и непроизводственной сферы на территории), ситуационные факторы (факторы государственного управления);

— в разрезе внешней среды: потребители, представители бизнеса внутри и за пределами территории, вышестоящие органы исполнительной власти, а также политико-правовые, макроэкономические, социокультурные и технологические факторы рынка [3, с. 28].

Оценка обозначенных территориальных факторов призвана повысить качество управленческих решений в сфере поддержки развития сектора малого предпринимательства, что позволит вырабатывать меры целенаправленного воздействия на размещение малых предприятий на определенной территории и сглаживать сложившиеся диспропорции, обеспечивая более равномерное распределение малых предприятий и занятости населения (посредством соотнесения рейтингов различных территорий по выбранным факторам) [4, с. 169].

Получается, что территориальные особенности можно учесть при разработке и реализации государственных программ развития малого предпринимательства, однако зачастую данные особенности при формировании

<sup>1</sup> Стенограмма Заседания Государственного совета по вопросам развития малого и среднего бизнеса от 07.04.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49214> (дата обращения: 12.07.2015).

<sup>2</sup> О мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Доклад Государственного совета Российской Федерации, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smeforum.ru/upload/iblock/f81/f810c5d73204a810a2889cfc43d6aae9.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).

программ опускаются. Государственные программы развития предпринимательства призваны выступать в качестве одного из инструментов реализации стратегии развития регионов. Но сегодня, как свидетельствует практика, принятый и утвержденный в программных документах стратегический вектор государственной политики в сфере поддержки предпринимательства часто не отвечает потребностям и потенциалу внутреннего пространства развития территории и слабо коррелирует с реальными или потенциальными точками роста регионов. Поэтому неудивительно, что результаты реализации целевых программ в данном направлении свидетельствуют об их фактическом провале [5, с. 46].

С одной стороны, постоянно звучат официальные речи о необходимости государственной поддержки сектора малого предпринимательства, выделяются бюджетные средства на ее осуществление. В 2013–2014 гг. на реализацию мероприятий поддержки малого и среднего предпринимательства из средств федерального бюджета было выделено более 135 млрд руб. (зачастую и в научной литературе, и в официальных документах речь идет одновременно о малом и среднем предпринимательстве, авторы считают это нецелесообразным). С другой стороны, целый ряд принимаемых в это время мер шел в разрез с интересами малых предприятий и вместо стимулирования предпринимательской деятельности ограничивал предпринимательскую инициативу<sup>1</sup>. Такая разнонаправленность и рассогласованность мер в отношении малого предпринимательства снижает уровень доверия предпринимателей к государству, приводит к уходу бизнеса в нелегальное поле, формирует у предпринимателей психологию временщиков и, как результат, нивелирует положительные эффекты от реализации мер государственной поддержки.

На наш взгляд, это обусловлено отсутствием грамотного и комплексного методологического обеспечения программирования территориального развития и поддержки малого предпринимательства. Во-первых, необходима рабочая модель программно-целевого управления сектором малого предпринимательства, учитывающая специфику внутренней и внешней среды регионов. Во-вторых, сформиро-

вана настоятельная потребность в проработке инструментария, который бы позволял эффективно организовать весь процесс программирования на территориальном уровне.

Ниже мы рассмотрим применение программно-целевого подхода к развитию малого предпринимательства на примере конкретного региона — Омской области. На основе анализа будет представлена авторская модель программирования территориального развития малого предпринимательства.

### **Программно-целевой подход: принципы применения**

Программирование как инструмент государственного воздействия на экономику и ее регулирование существует практически во всех странах. В соответствии со спецификой различных стран сложилось множество моделей программирования, вариантов соотношения рыночного механизма и планового управления, включающих законодательно оформленные процедуры программирования, подходы к прогнозированию, методики выбора приоритетов национального социально-экономического развития, механизмы реализации и мониторинга разработанных программ развития.

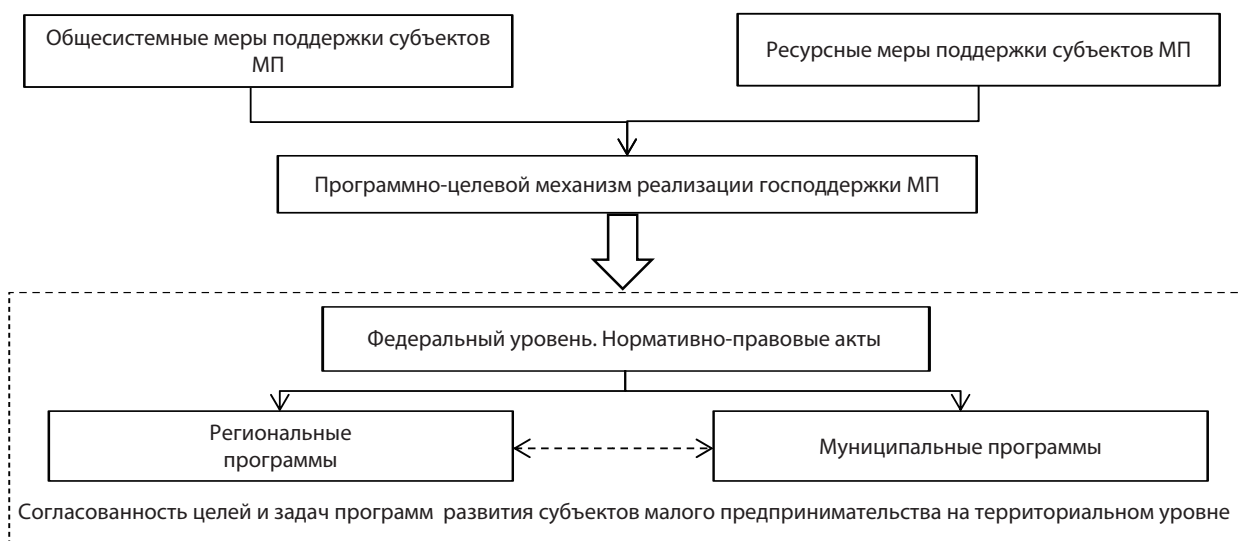
В зарубежной практике государственного программирования ведущее место занимают региональные целевые программы, направленные на решение конкретных проблем, в частности на развитие малого бизнеса. Разработка таких программ широко используется в Германии, Великобритании, Норвегии, Франции и США [6, с. 6].

Применительно к российской действительности мы можем говорить о моде в России на различные государственные программы развития (подобное наблюдается и на уровне отдельных организаций и предприятий). Только на федеральном уровне насчитывается около 300 различных документов программного (планового, стратегического) характера, распределенных по министерствам и ведомствам. И это без учета региональной практики разработки программных документов.

Одним из распространенных результирующих видов государственного планирования выступает целевая государственная программа, обеспечивающая решение конкретных проблем развития определенной территории или сферы деятельности. Исключением не стала и сфера предпринимательства.

Авторы исходят из понимания целевой государственной программы как увязанного по ресурсам, исполнителям и срокам осуществле-

<sup>1</sup> О мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Доклад Государственного совета Российской Федерации, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smeforum.ru/upload/iblock/f81/f810c5d73204a810a2889cfc43d6aae9.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).



**Рис. 1.** Действующая система государственной поддержки малого предпринимательства на основе программно-целевого подхода

ния комплекса мероприятий (научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и др.), обеспечивающих решение конкретной задачи из разных областей развития государства (экономики, науки, экологии, культуры и др.) [7, с. 184]. Программы могут иметь федеральный, региональный и корпоративный уровни выполнения.

Основываясь на анализе российской и зарубежной научной литературы по проблематике программирования (планирования) и практики реализации государственных программ, авторы считают, что система организации программно-целевого планирования (вне зависимости от сферы конкретного приложения) должна базироваться на следующих принципах:

- целесообразности применения программно-целевого подхода;
- обеспечения социального благосостояния общества;
- основательности (профессиональности);
- иерархичности;
- сбалансированности;
- измеримости;
- гибкости;
- ограниченности;
- кооперации всех заинтересованных в программе сторон;
- системности.

Увязка данных принципов в единую систему обеспечит дополнительный положительный синергетический эффект от программно-целевого подхода. Игнорирование или нарушение какого-либо принципа может привести к тому,

что запланированный итоговый результат реализации разработанной программы не будет достигнут или отдача от программы будет носить отрицательный эффект.

#### **Региональные программы развития малого предпринимательства (на примере Омской области)**

Поддержка малого предпринимательства в России оказывается на всех территориальных уровнях — федеральном, региональном и муниципальном. На региональном и муниципальном уровнях инструментом реализации государственной политики в сфере поддержки малого предпринимательства выступают программы развития малого предпринимательства, включающие общесистемные и ресурсные меры поддержки (рис. 1).

Общесистемные меры поддержки малого предпринимательства (нефинансовые) ориентированы на предоставление помощи преимущественно административного характера: в сфере налогообложения, размещения государственного и муниципального заказа, снижения административных барьеров и пр.

Ресурсные меры поддержки малого предпринимательства в основном связаны с предоставлением финансовой поддержки, в рамках которой субъектам малого предпринимательства предоставляется возможность получить как прямую финансовую поддержку, так и поддержку со стороны организаций, образующих инфраструктуру поддержки предпринимательства.

Финансовые средства на реализацию региональных программ развития предпринимательства распределяются из федераль-

ного бюджета между регионами на конкурсной основе и на условиях софинансирования (средний уровень софинансирования из федерального бюджета составляет 70 %). Из федерального бюджета финансируется только утвержденный Минэкономразвитием перечень приоритетных направлений государственной поддержки предпринимательства. Данный перечень включает в себя финансовую, имущественную и информационную поддержку, содействие в подготовке, повышении квалификации и переподготовке кадров субъектов предпринимательства, поддержку инновационного предпринимательства и производственных компаний, поддержку внешнеэкономической деятельности и межрегионального сотрудничества субъектов предпринимательства, формирование и развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства. Регионы имеют право подать заявку на любые востребованные в регионе направления из утвержденного Минэкономразвитием списка. У регионов есть возможность заявить и не включенные в список приоритетные для регионов направления, но в этом случае финансировать их реализацию регионы будут из собственных бюджетов. Как показывает практика Омской области, основные направления реализуемых в регионе программ развития малого предпринимательства не выходят за утвержденный Минэкономразвитием перечень. Не позволяет местный бюджет. Для этого нужен бюджет развития, а у регионов сейчас почти полностью бюджет социальный.

Для получения федеральных субсидий регионы должны разработать программу развития малого предпринимательства с перечнем конкретных мероприятий и планируемых на них сумм. На территории Омского региона в настоящий момент реализуются две программы: областная (подпрограмма государственной программы Омской области «Развитие экономического потенциала Омской области на 2014–2020 гг.», «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омской области»<sup>1</sup>) и муниципальная (подпрограмма «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства» муниципальной программы города Омска «Социально-экономическое развитие города Омска на 2014–2018 годы»<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> См.: <http://mec.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MEC/cp-gp/StateProgramsOmsk.html> (дата обращения: 20.03.2015).

<sup>2</sup> См.: <http://www.admomsk.ru/web/guest/progress/targetprograms/municipal> (дата обращения: 20.03.2015).

Анализ этих программ развития малого предпринимательства Омской области и практики их реализации позволяет авторам сделать следующие выводы:

1. Наблюдается несогласованность сформулированных целей, задач, форм и инструментов поддержки с реальными современными потребностями малого предпринимательства, на которое данная поддержка направлена. Перечень мер государственной поддержки, осуществляемых в рамках действующих программ, довольно широк — субсидии (более 10 видов), гранты, конкурсы, форумы, выставки, аренда помещений и др. Предлагая широкий перечень мероприятий, программы не решают главных современных проблем малого предпринимательства (административные барьеры, снижение налоговой нагрузки и доступность кредитных средств). И, как результат, на фоне декларации необходимости создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности на практике область оказывается вне сферы конкурентоспособности. И омский бизнес рассматривает возможность ухода в другие юрисдикции, что происходит уже сейчас.

2. Возникает вопрос к эффективности реализации данных программ, подразумевающих рост количественных и качественных индикаторов выполнения. Но в Омской области сохраняется тенденция к сокращению субъектов малого предпринимательства, их персонала и выручки. На конец 2014 г. в Омской области функционировало 29626 (в 2013 г. — 37637) индивидуальных предпринимателей, 27809 (в 2013 г. — 26226) микропредприятий, 2786 (в 2013 г. — 2978) малых предприятий<sup>3</sup>. Наибольшее количественное сокращение наблюдается по индивидуальным предпринимателям. Закрытие или смена организационно-правовой формы индивидуальных предпринимателей в Омской области (как и в целом по стране) связаны с увеличением минимального обязательного объема фиксированного платежа в Пенсионный фонд. Пример с увеличением страховых взносов для индивидуальных предпринимателей показывает декларативный характер программ. Во всех программах акцентируется высокая социально-экономическая значимость малого предпринимательства в развитии экономики страны, признается не-

<sup>3</sup> Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Омской области [Электронный ресурс]. URL: [http://omsk.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/omsk/ru/statistics/enterprises/small\\_and\\_medium\\_enterprises/](http://omsk.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/omsk/ru/statistics/enterprises/small_and_medium_enterprises/) (дата обращения: 22.03.2015).

обходимость господдержки по разным направлениям, но параллельно этому принимаются меры, которые отрицательно влияют на развитие поддерживаемого с целью развития малого предпринимательства.

В результате не обеспечено достижение обозначенных в государственных программах развития предпринимательства индикаторов — роста количества субъектов малого предпринимательства, увеличения численности работников, роста оборота продукции (услуг), увеличения доли продукции, произведенной субъектами малого предпринимательства, в общем объеме валового регионального продукта Омской области. Получается, что практика реализации программ развития малого предпринимательства в Омской области не позволяет говорить о том, что это программы развития. Развитие малого предпринимательства характеризуется, как минимум, превышением числа новых предприятий на рынке над числом выбывших из него по разным причинам. Процессы же, происходящие с малым предпринимательством в Омской области, свидетельствуют об обратном.

3. Нет увязки программ с территориальными стратегиями развития. Судить о взаимосвязи региональных программ с федеральной стратегией мы не можем в силу отсутствия последней. При этом нужно отметить, что сегодня можно наблюдать, как на государственном уровне обозначено движение к возврату и развитию стратегического планирования в государственном управлении, в том числе и в пространственно-экономическом развитии территорий, и в реализации государственной политики по поддержке малого предпринимательства. О чем свидетельствуют не только заявления на уровне первых лиц государства, но и практика профильных государственных органов.

Минэкономразвития России развернуло деятельность по разработке стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации<sup>1</sup>. Заявлено, что в стратегии найдут отражение не только актуальные направления развития данного сектора, но и система ответственности на федеральном и региональном уровне за ее реализацию. К разработке стратегии приглашаются предприниматели и представители экспертного сообщества. Найдет ли начатая практика конкретное воплощение? Вопрос пока открыт. Остается

только наблюдать и по возможности принимать непосредственное участие в разработке заявленной стратегии.

В отношении «Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года»<sup>2</sup> можно констатировать отсутствие ее связи и согласованности с обозначенными выше программами развития малого предпринимательства. С момента разработки самой стратегии прошло около двух лет, но говорить о реализации поставленных в ней задач нельзя. Стратегия так и не стала руководством к действию, оставаясь просто формальным документом, представленным на официальном сайте Правительства Омской области.

4. По направлениям поддержки предпринимательства и инструментам их реализации областные и муниципальные программы дублируют друг друга. Нет необходимого диалога области и города при разработке и реализации региональной и муниципальной программ. Если в соседних регионах (Новосибирской, Томской и Тюменской областях) существует практика кооперации с целью оптимизации ресурсов городской и областной системы поддержки предпринимательства, то в Омской области данные системы продолжительное время функционировали изолированно друг от друга. Не рассматривались никакие варианты совместной реализации проектов по поддержке субъектов малого предпринимательства, осуществляющих одновременно свою деятельность на территории г. Омска и Омской области. Только в последнее время можно наблюдать совместную работу на уровне экспертных групп и участия в мероприятиях. Превратится ли эта пока единичная практика в общую стратегию поддержки субъектов предпринимательства на уровне Омского региона, покажет время. А пока мы вынуждены наблюдать отсутствие единогласия в структурах, призванных оказывать поддержку предпринимателям на региональном уровне.

5. Программы не учитывают территориальные особенности региона, в частности его приграничное положение, близость к зарубежным азиатским рынкам и возможности кооперации территорий для получения синергетического эффекта от развития малого предпринимательства. Потенциал интеграционного взаимодействия близлежащих территорий остается невостребованным в программах, хотя

<sup>1</sup> См.: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmb/2015200701> (дата обращения: 22.03.2015).

<sup>2</sup> См.: <http://mec.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MEC/strategy.html> (дата обращения: 22.03.2015).

он выступает одним из главных факторов повышения конкурентоспособности территорий на внутренних и внешних рынках вследствие объединения финансовых, человеческих, маркетинговых, научно-технологических и инновационных ресурсов [8, с. 104]. Но перечень представленных в программах направлений поддержки малого предпринимательства стандартен для подобного рода документов, слабо отражает специфику региона, далеко не в полной мере используя его возможности и преимущества.

6. Отсутствует четкая методика формирования, отбора и оценки реализации программ развития малого предпринимательства. Анализ программ позволяет говорить о формальном характере их разработки, не учитывающей реальной динамики социально-экономического развития региона. Складывается впечатление, что программы, как и значительная часть государственных стратегических документов, разрабатывались по одному шаблону. Областная программа 2014–2020 гг. дублирует областную программу 2009–2013 гг. и по целям, и по задачам, и по направлениям, и по мероприятиям, и по индикаторам выполнения. Очевиден механический перенос положений из одной программы в другую. Без учета социально-экономических изменений в развитии региона за время реализации первой программы, без учета анализа опыта ее реализации и оценки эффективности применения инструментов поддержки, без учета особенностей территории (например, приграничное расположение территории Омской области с Казахстаном, развитие региона в сравнении с регионами-соседями) и др. По факту мы имеем новую программу на ближайшие семь лет с переносом целей, задач и инструментов их решения из истекшей программы, реализацию которой затруднительно назвать эффективной.

Наличие вопросов к действующей системе государственной поддержки малого предпринимательства, выявленных на региональном уровне, делает маловероятным достижение «амбициозных» целей государства в данном секторе экономики — увеличить долю малого и среднего бизнеса в два раза — до 45–50 % национального продукта России с текущих 21 % и повысить занятость в малом и среднем бизнесе до 35–40 млн человек с текущих 18 млн чел.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Стенограмма заседания Государственного совета по вопросам развития малого и среднего бизнеса от 07.04.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49214> (дата обращения: 12.07.2015).

Для эффективной реализации поставленных задач необходимо формирование модели программирования территориального развития малого предпринимательства. Практическая значимость выработки новой модели обусловлена необходимостью повышения эффективности территориальных программ развития малого предпринимательства, а также формирования механизма эффективного управления данными программами.

#### **Модель программирования территориального развития малого предпринимательства**

Реализация программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях управления требует формирования научно обоснованного механизма программирования, обеспечивающего организацию разработки, реализации и оценки программ [9].

Ниже представлена авторская модель программирования территориального развития и поддержки малого предпринимательства на региональном уровне на основе маркетингового подхода (рис. 2).

В данной модели отражена практика государственного программирования, при которой национальные приоритеты, системно представленные в федеральном стратегическом плане, находят отражение в региональных стратегиях развития, реализуемых на практике через программы и (или) проекты. Такая увязка целей и задач на разных уровнях административного управления будет способствовать превращению государственных программ поддержки малого предпринимательства в действующий инструмент реализации территориальных стратегий развития. В настоящее же время на практике фиксируем отсутствие увязки всех уровней планирования в стране, когда реализуемые программы не связаны ни друг с другом, ни с бюджетом, ни с прогнозами и не подвергаются мониторингу с целью сопоставления запланированных индикаторов с достигнутыми показателями [10]. Это, в свою очередь, приводит к существенным просчетам при разработке и реализации программ на местах и неэффективным тратам финансовых ресурсов. Невозможна эффективная реализация национальных стратегических ориентиров развития без эффективно функционирующего механизма реализации программно-целевого подхода.

Разработанная модель представляет собой двухуровневую систему территориального

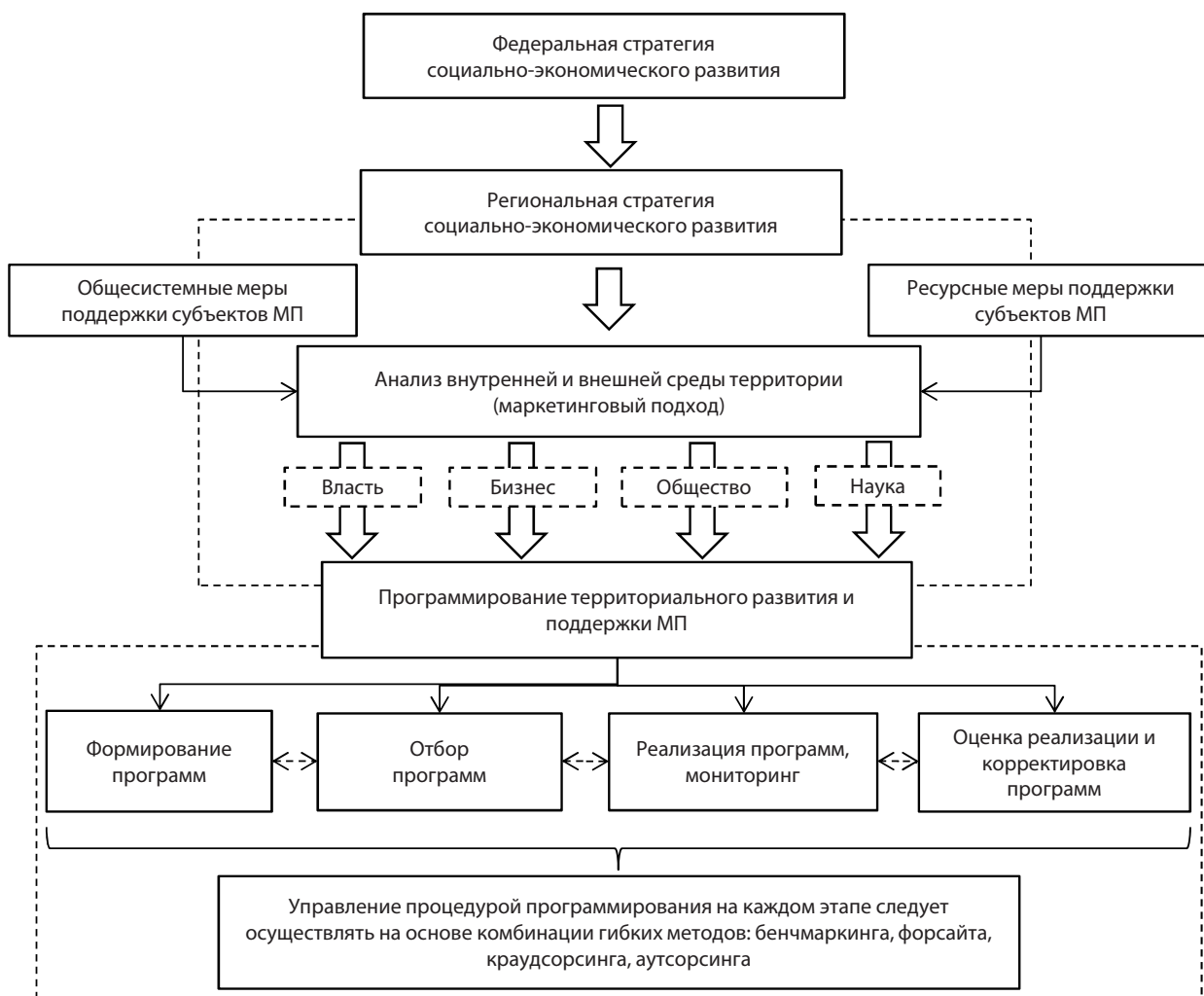


Рис. 2. Модель программирования территориального развития малого предпринимательства

управления развитием и поддержкой малого предпринимательства.

Первый уровень — методологический, в основу которого, на наш взгляд, должен быть заложен маркетинговый подход к функционированию программно-целевого механизма. В частности, комбинация активно развивающихся концепций маркетинга территорий и маркетинга партнерских отношений позволяет задать общие принципы и правила управления процессом программирования:

— должен осуществляться индивидуальный (адресный) подход к отбору системных и ресурсных мер поддержки в рамках конкретной территории с учетом ее социально-экономического развития и имеющейся специфики (например, территория является приграничной, что также можно учесть при формировании программ развития малого предпринимательства);

— в процедуру территориального программирования должны обязательно быть включены все заинтересованные стороны

(власть, бизнес, наука, общество), а процесс их взаимодействия должен быть организован наиболее эффективным способом (на основе технологий, снижающих транзакционные издержки).

Второй уровень — методический (инструментальный), на котором предполагается отслеживать процесс программирования на каждом этапе его осуществления (от начала формирования программ до окончания их реализации с промежуточным мониторингом и оценкой эффективности), что станет возможным благодаря применению гибких управленческих методов, получивших широкое распространение в зарубежной практике государственного управления [11, с. 338]:

1) бенчмаркинг — в самом общем виде это процесс определения, разделения и использования знаний и лучших практических примеров. В рамках программирования развития малого предпринимательства данный метод может быть использован для поиска лучших практик разработки и реализации программ



развития малого предпринимательства. На основе бенчмаркинга могут быть сформированы рейтинг отбора программ (по перспективности их реализации) в условиях ограниченных финансовых ресурсов, а также рейтинги качества реализации программ, выявления причин неудачного опыта и пр. [12].

2) форсайт — представляет собой созидательную технологию воздействия на формирующееся будущее с помощью согласования партикулярных интересов различных слоев гражданского общества и посредством стимулирования их активности в сфере использования ключевых технологий. Форсайт и его инструментарий применительно к программам развития малого предпринимательства позволяют выявить основные тренды в данном секторе экономики с учетом желаемых будущих позиций территорий, что, в свою очередь, приведет к качественной корректировке структуры государственных программ, ее механизмов и мероприятий [13, с. 173];

3) краудсорсинг — представляет собой использование творческих решений, поступающих на основании открытого конкурса предложений от территориального сообщества. Наряду с другими формами привлечения населения к решению проблем развития территорий краудсорсинг позволяет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Краудсорсинг позволит учесть интересы общества и представителей бизнеса при территориальном программировании, постоянно поддерживать взаимоотношения с целевыми группами программ и проводить мониторинг реализации программ в сфере развития малого предпринимательства [14, с. 11];

4) аутсорсинг — это инструмент управления, подразумевающий передачу государственными структурами некоторых функций или бизнес-процессов на обслуживание представителям бизнеса, которые специализируются в нужной области. Аутсорсинг позволяет не только эффективно организовать сам процесс территориального программирования, но и обеспечивает работой представителей малого предпринимательства [15, с. 26].

Подводя итог, отметим, что представленная на рисунке 2 модель обладает следующими характеристиками:

1) предполагает вовлечение всех заинтересованных в развитии территории сторон в процесс программирования территориального развития предпринимательства;

2) учитывает специфику территорий, которая позволяет определить направления развития программ поддержки для малого предпринимательства;

3) может быть адаптирована под разные территориальные уровни;

4) предполагает применение в методическом сопровождении гибкие методы управления процессом программирования:

— подразумевает осуществление планирования не столько от текущего положения, сколько от желаемого будущего (перспективное / стратегическое планирование);

— позволяет разработать методiku формирования программ (на примере лучших практик), критериев их отбора в условиях ограниченных ресурсов (оценка качества программ) и оценки качества их реализации;

5) учитывает весь жизненный цикл существования программ развития малого предпринимательства.

Таким образом, разработанная нами модель не только учитывает особенности территорий в рамках разработки программ поддержки малого предпринимательства, но и способствует формированию методического аппарата для повышения качества управленческих решений государственных структур в данной сфере экономики.

#### **Дальнейшие направления исследования**

В качестве заключения хотелось бы отметить основные направления дальнейшего исследования авторами при развитии обозначенной модели программирования территориального развития малого предпринимательства на региональном уровне:

1) проработка территориальной близости (приграничность территорий) как одного из факторов ее конкурентоспособности, отражение влияния данного фактора на малое предпринимательство, учет этого фактора при территориальном программировании;

2) разработка конкретного инструментария территориального управления развитием и поддержкой малого предпринимательства на основе гибких методов;

3) апробация разработанного инструментария, формирование выводов и рекомендаций по совершенствованию государственной политики в сфере поддержки и развития малого предпринимательства.

**Благодарность**

Статья подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-12-55008.

**Список источников**

1. Мизес Л. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. — М. : Социум, 2005. — 717 с.
2. Алексеева Г. М. О роли малого и среднего предпринимательства в инновационной экономике // Альманах современной науки и образования. — 2014. — № 10 (88). — С. 11–12.
3. Сачук Т. В. Территориальный маркетинг. — СПб. : Питер, 2009. — 368 с.
4. Мишунова И. В. Развитие малого и среднего предпринимательства как условие долговременного роста региональной экономики // Terra Economicus. — 2012. — Том 10. — № 2. — С. 166–170.
5. Синявский Д. А. Поддержка малого и среднего бизнеса. Проблемы реализации программно-целевого подхода. На примере Владимирской области // Российское предпринимательство. — 2014. — № 2(248). — С. 46–58.
6. Ezell J., Atkinson D. International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufactures. — Washington, DC: The Information technology & Innovation foundation, 2011. — 55 p.
7. Дружин А. В. Управление социальным развитием региона на основе программно-целевого подхода // Академический вестник. — 2013. — № 2. — С. 184–190.
8. Волков С. К. Кооперация регионов как фактор повышения конкурентоспособности близлежащих территорий // Маркетинг в России и за рубежом. — 2014. — № 3 (101). — С. 103–107.
9. Смирнова О. О. Парадигмы и параллели // Научно-практический журнал МИР. Модернизация. Инновации. Развитие. — 2014. — № 3 (19). — С. 107–110.
10. Полтерович В. М. О формировании системы национального планирования в России // Журнал новой экономической ассоциации. — 2015. — № 2 (26). — С. 237–242.
11. Johnson W. C. Public Administration: Partnerships in Public Service. Illinois: Waveland Press, 2014. — 408 p.
12. Noack H. Experiences in using benchmarking in performance audits: The case of the Court's Special Report on ERDF's financial instruments for SMEs // IAS Conference — 2012 [Electronic resource]. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_audit/pdf/conference\\_2012/noack\\_pres.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/pdf/conference_2012/noack_pres.pdf) (date of access: 25.07.2015).
13. Conteh Ch., Greitens T. J., Jesuit D. K., Roberge I. Governance and Public Management: Strategic Foundations for Volatile Times. UK: Routledge, 2014. — 208 p.
14. Brabham D. Using crowdsourcing in Government. — Washington, DC: IBM Center for The Business of Government, 2013. — 42 p.
15. Dunne S. Outsourcing for SMEs // Accounting and Business Ireland. — 2014. — № 1. — P. 26–27.

**Информация об авторах**

**Кныш Наталья Александровна** — кандидат исторических наук, магистр экономики, научный сотрудник, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского (Российская Федерация, г. Омск, ул. Мира, 55; e-mail: nknisch@mail.ru).

**Верлуп Евгений Валерьевич** — аспирант, преподаватель кафедры стратегического маркетинга, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского (Российская Федерация, г. Омск, ул. Мира, 55; e-mail: verlup.evgeny@yandex.ru).

For citation: *Ekonomika regiona* [Economy of Region]. — 2016. — Vol. 12, Issue 2. — pp. 426-437

**N. A. Knysh, E. V. Verlup**

F. M. Dostoevsky Omsk State University (Omsk, Russian Federation; e-mail: nknisch@mail.ru)

**Program Management Approach to the Territorial Development of Small Business**

*This article presents the results of the research of the application on a state level of the program management approach to the territorial development of small business. Studying the main mechanism of the state policy implementation in the sphere of small business on a regional level, the authors have revealed the necessity to take into account the territorial specificity while the government programs of small business development are being formed. The analysis of the national practice of utilizing the program management mechanism in the regional system of the government support of small entrepreneurship was conducted on the example of Omsk region. The results of the analysis have shown the inefficiency of the current support system for small business and have determined the need to create an integrated model of territorial programming, which would not only contribute to the qualitative development of small business, but also provide the functioning efficiency of program management mechanism. As a result, the authors have created the two-level model of the programming of the territorial development of small business, which allows to satisfy purposefully the needs of entrepreneurship taking into account the specificity of the internal and external environment of the region. The first level of the model is methodological one and it is based on the marketing approach (the concepts of place marketing and relationship marketing) to the operation of the program management mechanism. The second level of the model is methodical one. It offers the combination of the flexible methods of management of programming procedure (benchmarking, foresight, crowdsourcing and outsourcing). The given model raises the efficiency of the management decisions of the state structures in the sphere of small business. Therefore, it is interesting for the government authorities, which*

are responsible for the regional and municipal support programs of small business, as well as for the theorists and practitioners of public administration where the program management mechanism is just developing its methodological form and content. The developed model may become the basis for the methodologies of management of strategic planning system in Russia.

**Keywords:** government programming, spatial strategies, small business, benchmarking, foresight, crowdsourcing, outsourcing

### Acknowledgements

The article has been prepared with the support of the Russian Humanitarian Science Foundation, scientific project № 15-12-55008.

### References

1. Mises, L. (2005). *Chelovecheskaya deyatel'nost. Traktat po ekonomicheskoy teorii [Human action: a treatise on economics]*. Moscow, Socium Publ., 717.
2. Alekseeva, G. M. (2014). O roli malogo i srednego predprinimatel'stva v innovatsionnoy ekonomike [About a role of small and medium business in innovative economy]. *Almanakh sovremennoy nauki i obrazovaniya [Almanac of modern science and education]*, 10(88), 11–12.
3. Cachuk, T. V. (2009). *Territorialnyy marketing [Territorial marketing]*. St. Petersburg: Piter Publ., 368.
4. Mishurova, I. V. (2012). Razvitiye malogo i srednego predprinimatel'stva kak usloviye dolgovremennogo rosta regional'noy ekonomiki [Development of small and medium business as a condition of a long-term growth of regional economy]. *Terra Economicus*, 2(10), 166–170.
5. Sinyavskiy, D. A. (2014). Podderzhka malogo i srednego biznesa: problemy realizatsii programmno-tselevogo podkhoda (na primere Vladimirskoy oblasti) [Small and medium business support: implementation problems of program management approach (on the example of Vladimir region)]. *Rossiyskoye predprinimatel'stvo [Russian journal of entrepreneurship]*, 2(248), 46–58.
6. Ezell, J. & Atkinson, D. (2011). *International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufactures*. Washington, DC: The Information Technology & Innovation Foundation, 55.
7. Druzhin, A. V. (2013). Upravleniye sotsialnym razvitiem regiona na osnove programmno-tselevogo podkhoda [Management of social development in the region on basis of program management approach]. *Akademicheskij vestnik [Academic bulletin]*, 2, 184–190.
8. Volkov, S. K. (2014). Kooperatsiya regionov kak faktor povysheniya konkurentosposobnosti blizlezhashchikh territoriy [Cooperation of regions as factor of increasing competitiveness of neighbouring territories]. *Marketing v Rossii i za rubezhom [Journal of marketing in Russia and abroad]*, 3(101), 103–107.
9. Smirnova, O. O. (2014). Paradigmy i paralleli [Paradigm and parallel]. *Nauchno-prakticheskij zhurnal MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye) [Theoretical and practical Journal MID (Modernization. Innovations. Development)]*, 3(19), 107–110.
10. Polterovich, V. M. (2015). O formirovaniy sistemy natsional'nogo planirovaniya v Rossii [About the formation of national planning system in Russia]. *Zhurnal novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the new economic association]*, 2(62), 237–242.
11. Johnson, W. C. (2014). *Public Administration: Partnerships in Public Service*. Illinois: Waveland Press, Inc., 408.
12. Noack, H. (2012). Experiences in Using Benchmarking in Performance Audits: The Case of the Court's Special Report on ERDF's Financial Instruments for SMEs. *IAS Conference*. Available at: [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_audit/pdf/conference\\_2012/noack\\_pres.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/pdf/conference_2012/noack_pres.pdf). (date of access: 25.07.2015).
13. Conteh, Ch., Greitens, T. J., Jesuit, D. K. & Roberge, I. (2014). *Governance and Public Management: Strategic Foundations for Volatile Times*. UK: Routledge, 208.
14. Brabham, D. (2013). *Using Crowdsourcing in Government*. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government, 42.
15. Dunne, S. (2014). Outsourcing for SMEs. *Accounting and Business Ireland*, 1, 26–27.

### Authors

**Natalia Aleksandrovna Knysh** — PhD in History, Master of Economics, Research Associate, F. M. Dostoevsky Omsk State University (55, Mira St., Omsk, 644077, Russian Federation; e-mail: nknisch@mail.ru).

**Evgeniy Valerievich Verlup** — Postgraduate Student, Lecturer of the Department of Strategic Marketing, F. M. Dostoevsky Omsk State University (55, Mira St., Omsk, 644077, Russian Federation; e-mail: verlup.evgeniy@yandex.ru).