

Посилання на статтю

Різник Н.С. Проектно-орієнтований підхід до формування цільової комплексної програми економічної безпеки регіону / Н.С. Різник // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СЛУ ім. В.Даля, 2010. – № 4(36). – С. 55-61. – Режим доступу: <http://www.pmdp.org.ua/images/Journal/36/10rnsebr.pdf>

УДК 65.012.25:332.142

Н.С. Різник

ПРОЕКТНО-ОРИЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ЦІЛЬОВОЇ КОМПЛЕКСНОЇ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

Розглянуто проектно-орієнтований підхід до формування та реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону, визначено замовників та реалізаторів програми, джерела фінансування, показники оцінки та відбору цільових комплексних програм до виконання. Табл. 1, дж. 6.

Ключові слова: проектно-орієнтований підхід, цільова комплексна програма, економічна безпека регіону.

Н.С. Ризнык

ПРОЕКТНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ЦЕЛЕВОЙ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА

Рассмотрен проектно-ориентированный подход к формированию и реализации целевой комплексной программы экономической безопасности региона, определены заказчики и реализаторы программы, источники финансирования, показатели оценки и отбора целевых комплексных программ к выполнению. Табл. 1, ист. 6.

N.S. Riznyk

PROJECT-ORIENTED APPROACH TO FORMING TARGET COMPLEX PROGRAM OF THE REGION ECONOMIC SECURITY

Project-oriented approach to forming and implementing target complex program of the region economic security is considered, customers and contractors of the program, financial sources, indexes of estimation and selection of target complex program for implementation are determined.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Необхідність реалізації великомасштабних проектів призвела до формування проєктно-орієнтованого підходу при реалізації складних завдань щодо забезпечення економічної безпеки, пов'язаних з використанням значних ресурсів, міжвідомчої та міжгалузевої кооперації. Використання цільових комплексних програм забезпечення економічної безпеки є дієвим способом розв'язання регіональних проблем, які потребують зосередження значних ресурсів, концентрації зусиль та цільової орієнтації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Основою проектно-орієнтованого підходу в управлінні є погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи, пов'язану з витрачанням часу й коштів. Дослідження процесу та регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету й тимчасових обмежень, становлять суть управління проектами. В.Ларсен, А.С.Товб, Г.Л.Ципес, Ф.Бег'юлі, В.Д.Шапіро, М.Л.Разу, В.В.Шеремет, З.В.Герасимчук, М. І.Долішній, Н.І.Комов, І.І.Мазур, А.Г.Лобко, Я. В.Маркова, О.М.Медведева, Б.А.Райсберг, В.М.Павлюченко, В.А.Рач, О.В.Россошанська, Д.С.Стеченко, Н.Г.Ольдерогге та ін. активно здійснюють дослідження в галузі управління проектами та програмами суб'єктів різних рівнів господарювання.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проектно-орієнтоване управління використовується для вирішення проблем, що виникають на рівні окремих регіонів, окремих господарських суб'єктів (програми підприємств, фірм, компаній тощо), галузей систем державного управління (галузеві програми), а також вищих органів держави (загальнодержавні програми).

Формулювання цілей статті. Враховуючи, що проектно-цільове управління будується за логічною схемою «цілі-шляхи-способи-засоби», необхідно розкрити технологію проектної діяльності формування та реалізації цільових комплексних програм економічної безпеки регіону.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Роботу з формування вихідного завдання на розробку цільової комплексної програми економічної безпеки регіону здійснює замовник. Державним замовником державної цільової програми економічної безпеки регіону повинні бути тільки центральні органи виконавчої влади, НАН України, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації [6].

Виконавцями державної цільової програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах.

Цільову комплексну програму економічної безпеки регіону розглянемо у вигляді частин (блоків), які будують логічну схему її формування та реалізації:

– проблемно-цільовий блок, який включає процедуру відбору проблеми економічної безпеки регіону для першочергової реалізації цільової комплексної програми;

– функціональний блок цільової комплексної програми економічної безпеки регіону представляється сукупністю погоджених за змістом та пов'язаних у часі заходів, спрямованих на досягнення цілей програми;

– організаційно-виконавчий блок цільової комплексної програми економічної безпеки регіону формується з метою поєднання заходів програми та відповідних виконавців, які братимуть участь у реалізації програми економічної безпеки регіону;

– блок фінансового забезпечення характеризує структуру фінансових ресурсів та джерела їх наповнення, які необхідні для реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону;

– блок контролю та моніторингу для оцінки ефективності отриманих результатів та (або) затрачених ресурсів.

Розглянемо структуру цільової комплексної програми економічної безпеки регіону, розкриваючи зміст кожного із блоків:

Проблемно-цільовий блок. Для розробки цільової програми економічної безпеки регіону необхідно з'ясувати проблему, для вирішення якої необхідна розробка програми.

Під проблемою забезпечення економічної безпеки регіону будемо розуміти об'єктивно існуючу невідповідність між станом регіональної економіки та бажаним станом економічної безпеки в регіоні.

При визначенні цілі необхідно обов'язково враховувати джерела виникнення проблем, можливі етапи їх розвитку і яка з них може стати основою для формулювання цілі; що повинно бути зроблено для розв'язання проблеми і досягнення цілі; передбачити узгодженість даної цілі з іншими цілями; для кожної цілі слід чітко визначити один найважливіший результат.

Оскільки існуючих соціально-економічних проблем є більше, аніж можливостей реалізації цільових комплексних програм економічної безпеки регіону, то необхідно виходити із принципу обмеженості ресурсів, облік та врахування яких представляє важливу умову для успішного регіонального забезпечення економічної безпеки. Необхідно здійснювати суворий відбір проблем для реалізації проектно-орієнтованого підходу в регіональному управлінні. З метою підвищення ефективності механізму фільтрації пропозицій для програмних розробок потрібно здійснити діагностику економічної безпеки в регіоні та виділити показники ризикованого, загрозливого чи небезпечного станів.

При відборі програмних проблем із їх загальної сукупності пропонуємо використовувати наступні показники [1, с. 223-227]:

1. Критерій гостроти проблеми забезпечення економічної безпеки регіону Kg , що характеризує відрив між станом економічної безпеки та наявним станом економіки регіону. Проблема забезпечення економічної безпеки в регіоні є досить важливою, якщо критерій Kg наближається до нуля.

2. Критерій програмного характеру проблеми забезпечення економічної безпеки регіону дозволяє визначити, в якій мірі проблема забезпечення економічної безпеки регіону потребує програмного вирішення. Такий критерій Kpx може бути розрахований шляхом різниці між нормативним (пороговим) рівнем групи показників економічної безпеки регіону Kn (нормативне значення повинно дорівнювати 1), досягнутим в результаті реалізації програми, та прогнозним рівнем Kp групи показників економічної безпеки регіону, який спостерігатиметься у тому випадку, якщо комплексна цільова програма економічної безпеки регіону не буде запроваджена:

$$Kpx = Ki - Kp. \quad (1)$$

Проблема забезпечення економічної безпеки в регіоні вимагає програмного рішення в тому випадку, якщо критерій Kpx наближається до одиниці, тобто без цільової комплексної програми економічної безпеки регіону не відбудеться вирішення проблеми забезпечення економічної безпеки регіону.

3. Критерій територіального охоплення (масштабності) характеризує відносну величину зони дії цільової комплексної програми економічної безпеки регіону. Кількісно критерій Kt виражається відсотковою часткою території регіону (адміністративних районів), на яких поширене виконання цільової комплексної програми економічної безпеки. Величина критерію визначається за наступною формулою:

$$Kt = \frac{Tn}{T}, \quad (2)$$

де Tn – кількість територіальних одиниць (адміністративних районів) регіону, на території яких буде діяти комплексна цільова програма економічної безпеки регіону; T – загальна кількість територіальних одиниць (адміністративних районів).

Зауважимо, що в якості величин Tn, T можуть бути використані і показники відношення чисельності населення, що проживає на території дії цільової комплексної програми економічної безпеки регіону, до загальної чисельності населення регіону в цілому; площі досліджуваних територій до загальної площі регіону.

4. Критерій галузевої вагомості визначається шляхом визначення частки галузей, на які поширюється дія цільової комплексної програми економічної безпеки регіону. Критерій галузевої вагомості Kx може бути розрахований за наступною формулою:

$$Kx = Gn / G, \quad (3)$$

де Gn – кількість галузей, на яких поширюватиметься дія цільової комплексної програми економічної безпеки регіону; G – загальна кількість галузей в регіоні.

5. Критерій бюджетної незалежності цільової комплексної програми економічної безпеки регіону характеризується частиною засобів, ресурсних потреб програми, що задовольняються за рахунок позабюджетних джерел, тобто таких, що не потребують залучення ресурсів із бюджету регіону. Такий критерій Kbn буде розраховуватись за наступною формулою:

$$Kbn = \frac{Rpz}{Rpz + Rb}, \quad (4)$$

де Rpz – обсяг позабюджетних ресурсних потреб для реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону; Rb – обсяг ресурсних потреб, що виділяються із бюджету регіону на реалізацію цільової комплексної програми економічної безпеки регіону.

6. Критерій економічної ефективності цільової комплексної програми економічної безпеки регіону характеризує рівень подальшого безпечного розвитку регіону та його адміністративних територій. Значення показника $Keff$ може бути розраховане за наступною формулою:

$$Keff = \frac{Tw}{Tw + Tr}, \quad (5)$$

де Tw – нормативний термін окупності інвестиційних проектів; Tr – реальний (розрахунковий) термін окупності вкладень у комплексну цільову програму економічної безпеки регіону.

7. Визначення інтегрального показника важливості розробки цільової комплексної програми економічної безпеки регіону розраховуємо за наступною формулою:

$$I_{pr} = 1 - \left(\sqrt[6]{(1 + K_g)(1 + K_p)(1 + K_t)(1 + K_x)(1 + K_{bn})(1 + K_{eff})} - 1 \right) \quad (6)$$

Для розробки цільової комплексної програми економічної безпеки регіону приймаються ті проблеми, які мають найменше значення I_{pr} та водночас забезпечені наявними бюджетними і позабюджетними ресурсами.

Визначення проблем забезпечення економічної безпеки регіону вимагає підготовки конкретних пропозиції щодо їх вирішення. Уповноважені органи виконавчої влади, залучаючи відповідні наукові організації (наприклад, Агенцію регіонального розвитку, одним із завдань якої є розробка і впровадження програм та проектів розвитку територій), аналізують представлені пропозиції.

Функціональний блок цільової комплексної програми економічної безпеки регіону має містити пріоритетні заходи, які повинні бути погоджені за змістом та пов'язані у часі. Заходи, завдання та показники державних цільових програм включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. Заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік.

Функціональний блок пов'язує багаторівневу систему, в якій проектні дії із забезпечення економічної безпеки регіону можуть формуватись за традиційною методологією, методологією РМВОК, PERT, PMI, IPMA, PRINCE2 тощо та представляються у вигляді деталізованих робіт, операцій, процедур, що підлягають виконанню.

Організаційно-виконавчий блок цільової комплексної програми економічної безпеки регіону передбачає добір кадрів для її реалізації. Організаційно-виконавчий блок забезпечує поєднання проблемно-цільового та функціонального блоків цільової комплексної програми економічної безпеки регіону та передбачає формування організаційної структури, яка могла б досить компетентно вирішувати будь-які регіональні проблеми, щодо забезпечення економічної безпеки. Матрична структура передбачає поряд з постійними функціональними відділами створення тимчасових груп для виконання певних робіт, необхідних для вирішення конкретних проблем і досягнення поставлених цілей. Реалізацію цільової комплексної програми економічної безпеки регіону доцільно здійснювати за матричною схемою (табл. 1).

Таблиця 1

Матрична структура реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону [1, с.183]

Функціональна структура (завдання, заходи)	Функції програми						
	1	2	i				п
	Заходи						
		1	2		j	m	
1. Державні органи, міністерства і відомства України	1						X
...							
2. Регіональні органи	1		X				X
...							
3. Комерційні організації, установи, фонди	1	X		X			
...		X		X			
4. Інші організації	1		X				
...	X				X	X	

Головне завдання, що витікає із програми економічної безпеки регіону, умовно поділене на n функціональних цільових завдань, які поділені в програмі на сукупність програмних функцій (1,2, ..., i , ... n), реалізація яких приведе до розв'язання виявленої проблеми. Для реалізації програмної функції здійснюються функціональні заходи (1,2,..., j ,... m). Оскільки програмна функція ставиться у відповідність до сукупності заходів, які потрібно реалізувати певним органам, організаціям (табл. 3.4), то й кожному елементу виконавчої структури відповідають певні функціональні заходи. Тобто здійснюється діяльність функціональних служб і обов'язків з координації і контролю робіт у кожній програмі (проекті) без постійного функціонального розподілу повноважень «проектних» керівників, що входять в структуру.

Вирішенню поставлених вище програмних проблем забезпечення економічної безпеки області сприятиме сформована матрична структура управління реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки, основна мета якої полягає у розмежуванні повноважень та створенні інституційних засад для системної реалізації державної регіональної політики економічної безпеки, гармонійного взаємоузгодження державних та місцевих інтересів.

Блок фінансового забезпечення. При визначенні ресурсів, необхідних для реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону, використовуються результати аналізу проблемно-цільового, функціонального та організаційно-виконавчого блоків.

Заходи виконання цільової комплексної програми економічної безпеки регіону повинні враховуватись під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету країни.

Для створення ефективної регіональної економіки необхідна побудова відповідної системи управління фінансами регіону. Основні принципи повинні базуватись на фінансовій відкритості та прозорому, твердому бюджетному контролі; зниженні вартості функціонування регіональної влади; збалансованості ресурсів і зобов'язань; виконанні повноважень і підвищенні відповідальності на всіх рівнях бюджетної системи. Запровадження єдиного механізму управління коштами державного та місцевих бюджетів вимагає належного казначейського обслуговування місцевих бюджетів, обов'язкового оприлюднення бюджетної звітності й забезпечення відкритості процедур розміщення місцевих закупівель, тендерів, замовлень. Основним завданням адміністрації регіону в ході практичного управління фінансами є забезпечення балансу інтересів підприємств, бюджетних організацій, населення міста, районів, регіону в цілому в процесі ухвалення відповідного рішення на місцевому й регіональному рівнях.

З метою забезпечення щорічного фінансування цільової комплексної програми економічної безпеки регіону із державного бюджету повинен бути передбачений особливий порядок включення коштів на реалізацію цільової комплексної програми економічної безпеки регіону. При формуванні державного бюджету на черговий фінансовий рік відповідні міністерства, РНБОУ подають перелік програм, що підлягають фінансуванню із державного бюджету, та обсяги їх фінансування. Проект бюджетної заявки цільової комплексної програми економічної безпеки регіону порівнюється із можливостями державного (або ж регіонального) бюджету на поточний рік та приймаються рішення про доцільність виділення коштів із бюджету на вирішення проблем забезпечення економічної

безпеки в регіоні. Відділ регіональної політики та економічного аналізу Головного управління економіки ОДА (чи інші уповноважені органи регіонального управління) повинен щорічно уточнювати цільові показники програми економічної безпеки регіону, витрати на реалізацію програмних заходів, склад виконавців та використані організаційно-економічні механізми управління виконанням цільової комплексної програми економічної безпеки регіону. Необхідність уточнень обумовлено отриманням інформації про виділення фінансових коштів із регіонального бюджету та інших джерел на поточний та наступні роки; виявленню стану розв'язання та забезпечення виявленої проблеми в регіоні, рівня виконання заходів за результатами поточного року; змінами економічного, соціального, політичного, екологічного середовища, що не були передбачені у проекті цільової комплексної програми економічної безпеки регіону.

Під час розробки блоку фінансового забезпечення необхідно здійснювати також варіантний аналіз оптимізації структури ресурсів та обсягів витрат із Фонду коштів цільової комплексної програми економічної безпеки регіону. При цьому слід враховувати можливість використання взаємозамінних ресурсів, суміщення однотипних ресурсів для реалізації завдань, що в цілому сприятиме мінімізації сукупності витрат та строків виконання цільової комплексної програми економічної безпеки регіону.

Блок контролю та моніторингу. Реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону вимагає постійного контролю та моніторингу. Контроль передбачає наступну послідовність етапів: встановлення стандартів; вимірювання фактично досягнутих результатів (моніторинг, що є етапом діагностики економічної безпеки регіону [1, с. 49]); здійснення коригувальних дій.

Здійснення моніторингу показників економічної безпеки в регіоні доцільно покласти на обласне управління статистики, яке повинно співпрацювати з центральною та місцевою владою, забезпечуючи ефективну міжсекторну співпрацю між органами виконавчої влади. Головне управління економіки ОДА як центр стратегічного планування та супроводу проектів розвитку території повинне на основі діагностики стану економічної безпеки в регіоні здійснювати розробку набору стратегій економічної безпеки в регіоні.

Необхідною умовою результативності виконання програми є представлення звіту виконання цільової комплексної програми економічної безпеки регіону.

Висновки з даного дослідження. Наведений вище підхід до формування цільової комплексної програми економічної безпеки регіону з використанням проблемно-цільового, функціонального, організаційно-виконавчого блоку та блоку фінансового забезпечення, контролю та моніторингу є невід'ємною частиною стратегічного забезпечення економічної безпеки держави. Реалізація цільових комплексних програм сприятиме розв'язанню проблем щодо забезпечення безпечного розвитку територій.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Для успішної реалізації цільової комплексної програми економічної безпеки регіону необхідно розробити систему управління проектними ризиками.

ЛІТЕРАТУРА

1. Герасимчук З.В. Економічна безпека регіону: діагностика та механізм забезпечення : монографія / З.В. Герасимчук, Н.С. Вавдіюк. – Луцьк: Надстир'я, 2006. – 244 с.
2. Рач В.А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку: навч. посіб. / В.А. Рач, О.В. Россошанська, О.М. Медведєва; за ред. В.А. Рача. – К.: «К.І.С.», 2010. – 276 с.
3. Райсберг Б.А. Програмно-целевое планирование и управление: учебн. / Б.А. Райсберг, А.Г. Лобко. – М.:ИНФРА-М, 2002. – 428 с. – Серия «Высшее образование»).

4. Керівництво з питань проектного менеджменту: Пер. з англ. / Під ред. С.Д. Бушуєва. – 2-е вид., перероб. – К.: Видавничий дім “Деловая Україна”, 2000. – 198 с.
5. Шапиро В.Д. Управление проектами. – СПб.: Два-три, 1993. – 443 с.
6. Закон України "Про державні цільові комплексні програми" // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 1621; № 25.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2010 р.