



УДК 352.075 (477)

ПРОЕКТНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОДИН ИЗ ВЕКТОРОВ ПОВЫШЕНИЯ ИНТЕГРАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ

Алла УШАКОВА,

аспирант кафедры менеджмента и управления проектами
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

Получило дальнейшее развитие исследование направлений повышения интегральной компетентности депутатов местного совета, в частности, обоснована роль проектных компетенций депутатского корпуса сельского (поселкового, городского) совета объединенной территориальной общины в обеспечении ее конкурентоспособности и повышении инвестиционной привлекательности территории, на которой она живет. Представлена авторская дефиниция понятия «проектная компетентность». Показано, что повышение уровня проектных компетентностей депутатов местных советов является необходимым условием для успешной реализации соответствующих программно-целевых документов (стратегий, программ, проектов), которые разрабатываются при непосредственном участии депутатов и общественности, утверждаются на сессии местного совета, и, к сожалению, не всегда имеют надлежащее качество. Проектная компетентность при этом рассматривается как составляющая проектно-ориентированного управления, результативность и эффективность которого, в свою очередь, отражается на уровне и качестве жизни общины в целом.

Ключевые слова: интегральная компетентность, профессиональная компетентность, проектная компетентность, управление проектами, объединенная территориальная община, депутаты местных советов, служащие местного самоуправления, стратегии, программы, проекты местного развития.

PROJECT-ORIENTED ACTIVITY AS ONE OF THE VECTORS OF INCREASING THE INTEGRAL COMPETENCE OF THE DEPUTIES OF LOCAL COUNCILS OF AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES

Alla USHAKOVA,

Postgraduate Student at the Department of Project Management and Management of Dnipropetrovsk Regional Institute
For Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The research of directions of increase of integrated competence of deputies of local council has received the further development, in particular, the role of project competences of the deputy corps of a rural (settlement, city) council of the amalgamated territorial community in maintenance of its ability and the increase of investment for the territory where they live is proved. The author's definition of "project competence" is provided. It is shown that increase of the level of project competences of deputies of local councils is a necessary condition for successful implementation of the corresponding program-targeted documents (strategies, programs, projects) which are developed with direct participation of deputies and the public, and approved at the session of the local council, unfortunately, do not always have proper quality. At the same time, project competence is considered as a component of project management, the effectiveness and efficiency of which, in turn, is reflected in the level and quality of life of the community as a whole.

Key words: integral competence, professional competence, project competence, project management, amalgamated territorial community, deputies of local councils, employees of local self-government, strategies, programs, local development projects.

Постановка проблемы. Осуществление трансформационных (социальных, экономических, политических и других) преобразований в стране, особенно на местном уровне, невозможно без наличия определенных компетентностей и совершенствования системы обучения вновь избранных депутатов, в частности, объединенных территориальных общин. Можно утверждать, что сегодня развитие системы подготовки и повышения квалификации депутатов местных советов, повышение уровня

их компетентности является императивом времени.

Прошло уже пять лет с тех пор, как Кабинет Министров Украины утвердил Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Пришло время перечислить достижения, проанализировать допущенные ошибки, выявить новые тенденции и тренды, оценить вызовы и определить дальнейшие шаги по внедрению реформы. Этот новый этап реформы

должен обеспечить достижение амбициозной цели – развития сплоченной, демократической и конкурентоспособной Украины. Реформа – это наше большое достижение, но вместе с тем надо обратить внимание на негативные тенденции, которые обостряются и создают риски для будущего. Так, можно утверждать, что реформа не только преодолевает определенные ограничения планирования инвестиционного и инфраструктурного развития территорий, но и создает новые возможности



для его обеспечения через реализацию стратегий, программ, проектов местного развития. Вместе с тем стратегии местного развития, разрабатываемые в новых, укрупненных общинах, не всегда являются «живыми», то есть такими, которые действительно успешно реализуются. Довольно часто такие стратегии остаются просто изданным в типографии документом, разработанным «для галочки» и вложенным в красивую обложку. Такие стратегии не содержат четкого указателя, как и с помощью какого инструмента их реализовать. Они не предполагают в своем составе конкретных проектов (определенного дискретно-очерченного комплекса взаимосвязанных действий, подчиненного единой цели), реализующих конкретные стратегические цели, тем самым обеспечивая эффективность выполнения стратегии в целом. Эти стратегии не подкрепляются описанием действенной системы мониторинга и контроля хода их реализации, не имеют критериев оценки осуществляемых мероприятий. Именно поэтому и возникает потребность в поиске эффективных инструментов, обеспечивающих основу для достижения каждой из стратегических целей, одним из которых является проектный подход.

Актуальность темы исследования. Каждый проект – уникален, не похож один на другой, однако все проекты объединяет критерий наличия хорошей идеи, которая превращается в цель проекта. И если для реализации этой цели назначить опытного квалифицированного руководителя-профессионала, то такая цель обязательно будет достигнута и принесет успех как проекту, так и стратегии в целом.

Подавляющее большинство проектов местного развития, предлагаемых для реализации в объединенных территориальных общинах (в частности, финансируемых за счет Государственного фонда регионального развития, согласно требованиям которого они должны содержать инновационную составляющую), часто откровенно слабые и сводятся исключительно к капитальному или текущему ремонту каких-либо зданий, находящихся в коммунальной (государственной) собственности (амбулаторий, клубов, библиотек, детских садов, учрежде-

ний культуры, образования и т.д.), что не соответствует в полной мере задачам реализации соответствующих стратегий развития на местном, региональном, государственном уровнях, которые имеют своими приоритетами именно развитие соответствующих отраслей – здравоохранения, образования, культуры, энергосбережения, жилищно-коммунального хозяйства, экологии и др. Вполне вероятно, что благодаря реализации таких проектов инвестиционная привлекательность территорий возрастает, но их вряд ли можно назвать «проектами развития», которые содержат инновационную составляющую, даже в ее относительном аспекте. Такие проекты относятся к низшему уровню ценностей – уровню выживания (или так называемому уровню «латания дыр») и не приводят к экономическому росту как территории, так и региона в целом.

Именно поэтому возникла насущная необходимость повысить уровень проектной компетентности лиц, имеющих отношение к разработке программно-целевых документов (стратегий, программ, проектов и т.п.) в созданных в результате децентрализации объединенных территориальных общинах, а именно – компетентности депутатов сельских, поселковых, городских советов, которые являются представителями интересов населения территории, и по сути, являются инициаторами и непосредственными исполнителями такого проектно-ориентированного управления.

Состояние исследования. В последнее время вопросам формирования компетентностей государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, в частности профессиональных, уделяется значительное внимание как учеными, так и практиками. Так, актуальные вопросы внедрения инновационных технологий профессионального обучения публичных служащих и профессионального развития персонала государственной службы в целом, формирования у них стратегических и проектных компетентностей и повышения их компетентности в целом, исследовались многими отечественными учеными и практиками: О. Антоновой, М. Билинской, Е. Бородиным, С. Газарян, С. Дубенко, А. Липенцевым,

Н. Липовской, И. Лопушинским, С. Калашниковой, Т. Маматовой, А. Оболенским, Т. Пахомовой, Л. Прудюс, С. Сергиным, Н. Сергиной, В. Сороко, О. Тертышной, С. Хаджирадиевой, И. Чеботаревой, И. Чикаренко, Ю. Шаровым, О. Шерстюк, И. Шпекторенко и др.

Заслуживает внимания подход И. Шпекторенко и С. Сергина, которые в рамках научно-исследовательской работы кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины обосновали профиль интегральной (или интегративной – деятельностью, деловой) компетентности депутатов местных советов в Украине, к которому ученые отнесли, в частности, следующие виды компетенций: нормотворческие; административно-юрисдикционные (организационно-распорядительные, управленческие, координационные), контрольно-надзорные; информационно-аналитические; экономические (бюджетно-плановые и др.) ценностно-ориентационные (морально-этические), социально-психологические и коммуникативно-консультационные.

На наш взгляд, этот перечень не является исчерпывающим. К интегральной (интегративной) компетентности депутатов местных советов следует добавить как отдельные составляющие (или в рамках управленческих компетенций), так и стратегические и проектные компетентности. В объединенных территориальных общинах проблема формирования последних приобрела особую актуальность вследствие децентрализационных и других реформационных процессов, происходящих в стране. Вместе с тем следует отметить, что существующие научные работы не раскрывают всей полноты проблематики в этой сфере. В настоящее время требует особого внимания определение содержания и направлений трансформации компетентности депутата местного совета как целенаправленного процесса личностного и профессионального роста в условиях современных реформ и реализации комплексных мер по преодолению



социально-экономического и политического кризиса в Украине в целом.

Цель исследования заключается в обосновании роли проектных компетентностей как специфической управленческой составляющей интегральной компетентности депутатов сельского (поселкового, городского) совета объединенной территориальной общины в обеспечении конкурентоспособности этой общины, повышении уровня и качества ее жизни, поддержке инвестиционного и инфраструктурного развития территории, на которой она проживает.

Изложение основного материала.

Процессы децентрализации, реформирования местного самоуправления, формирования объединенных территориальных общин сегодня являются приоритетной задачей государства и в значительной степени базируются на применении проектного подхода. В работе [2] отмечается, что каждая община, чтобы обеспечить свое процветание и развитие, должна быть конкурентоспособной относительно других территорий и общин, для чего она должна создать для каждого человека комфортную и безопасную среду. Именно тогда она сможет конкурировать с другими общинами за ресурсы, рабочую силу, рынки сбыта. И это понятно, ведь ресурсы (прежде всего, внешние и внутренние инвестиции) идут только туда, где им «проще найти свое место, и где существует больше шансов на получение от этих инвестиций дохода» [2, с. 3]. Но для того, чтобы выиграть борьбу за ресурсы, общество должно четко представлять, как оно использует собственные ресурсы (то есть ресурсный потенциал территории, на которой оно проживает), как представляет себя во внешней среде, какие стратегические цели преследует, чего хочет достичь в будущем [1]. Указанное в значительной степени зависит от эффективности деятельности депутатского корпуса и служащих органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, развитие которой возможно не только за счет активизации инновационно-инвестиционных процессов и комплексного использования ресурсного, человеческого, интеллектуального (научно-образовательного) потенциала территории, но и за счет

повышения квалификации перечисленных выше лиц и приобретения ими специфических управленческих компетентностей как в сфере децентрализации и реформирования местного самоуправления, так и в сфере управления проектами, что на самом деле очень актуально именно в контексте формирования и реализации соответствующих стратегий и программ развития [1].

Понятие компетентности также определяется в Национальной рамке квалификаций, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 23.11.2011 г. № 1341 [4], предназначенным для органов исполнительной власти, учреждений и организаций, реализующих государственную политику в сфере образования, занятости и социально-трудовых отношений, учебных заведений, работодателей, других юридических и физических лиц с целью разработки, идентификации, определения соотношения, признания, планирования и развития квалификаций [4]. По сути, это почти единственный системный документ, который структурирован именно по компетентностному описанию квалификационных уровней, которые может получить соискатель высшего образования.

В п. 3 Национальной рамки квалификаций отмечается, что компетентность (компетентности) – это «способность лица к выполнению определенного вида деятельности, которая выражается через знание, понимание, умение, ценности, иные личные качества» [4]. Там же дано определение интегральной компетентности (обобщенное описание квалификационного уровня, который выражает основные компетентностные характеристики уровня по обучению и/или профессиональной деятельности), общей компетентности (универсальные компетентности, которые не зависят от предметной области, но важны для успешной дальнейшей профессиональной и социальной деятельности соискателя в различных отраслях, и для его личностного развития) и специальной (профессиональной, предметной) компетентности (компетентности, которая зависит от предметной области и важна для успешной профессиональной деятельности по определенной специальности) [4].

Как отмечалось выше, компетентностный подход нашел широкое применение как в сфере образования, так и в бизнес-секторе и практике управления персоналом органов публичного управления не только зарубежных стран, но и Украины. Следует отметить, что традиционно, когда речь идет о ключевых компетентностях руководителя в любой сфере или области деятельности, в первую очередь уделяется внимание его профессиональным компетентностям, которые рассматриваются как разновидность специальных (профессиональных) компетентностей, а также интегральной компетентности, которая инкорпорирует в себе все остальные составляющие (виды, типы, подтипы) компетентностей, которыми должен обладать управленец при осуществлении своей профессиональной деятельности, который должен быть вооружен определенными знаниями, умениями, навыками, опытом, ценностями.

На наш взгляд, существует некая коллизия в определении профессиональной и специфической (профессиональной) компетентности, которая выражается в их тесной взаимосвязи (или даже взаимозависимости). Получается, что к профессиональной компетентности, кроме указанных выше, следует отнести и специальную (профессиональную) компетентность, о которой говорится в Национальной рамке квалификаций, в части так называемого «понимания» сферы деятельности, за которую отвечает данное лицо, а именно – способности использовать приобретенные во время обучения (подготовки или повышения квалификации) теоретические знания и практические умения в практической деятельности. К правовой компетентности, в свою очередь, следует отнести умение хорошо ориентироваться в нормативно-правовой базе, принимать «правильные» решения, совершать и пропагандировать действия, не противоречащие действующему законодательству, то есть в целом работать в пределах соответствующего правового поля.

Следует отметить, что понятие «проектной компетентности», которое мы в этом исследовании рассматриваем сквозь призму деятельности депутатов местных советов, непосредственно



связано как с общими, так и со специальными компетентностями (выше было раскрыто содержание понятия «общие компетентности», представленного в Национальной рамке квалификаций). Вместе с тем формирование проектных компетентностей у депутатов местных советов требует развития их профессиональных компетентностей, в частности, управленческих и специальных (профессиональных). Депутаты, принимая на сессии соответствующего совета решения по реализации стратегии развития общества, обсуждая портфель проектов по реализации определенных стратегических приоритетов и целей, должны не просто «немножко ориентироваться» в проектной деятельности, а должны понимать – что именно и каким образом будет выполняться, есть ли для этого достаточный ресурс, является ли этот процесс вообще реальным, измеряемым, достижимым и согласованным. Таким образом, становится очевидной необходимость так называемого инкорпорирования (имплементации) знаний, умений и навыков классической методологии управления проектами в сферу депутатской деятельности, что, в свою очередь, требует наличия у них определенного круга проектных компетентностей.

Понятие и основы структурных компонентов проектной компетентности публичного служащего, основные принципы формирования модели проектной компетентности исследуются в работе [6]. А. Шерстюк отмечает, что «под проектной компетентностью мы понимаем интегративную характеристику, а именно совокупность личностных черт государственного служащего, обуславливающих уровень управленческих, экономических, политологических, этических, социально-психологических и других знаний и умений государственного служащего, включая его способность творчески мыслить, готовность брать на себя ответственность, предвидеть результаты своей деятельности и критически оценивать их последствия, грамотное владение инновационными управленческими технологиями в условиях рыночных отношений, готовность к самообразованию» [6, с. 194]. Также автор отмечает, что профессиональная компетентность является лишь составной

проектной компетентности [там же], что мы считаем в корне неверным.

По нашему мнению, представленное таким образом терминологическое определение проектных компетентностей не отвечает основным требованиям к знаниям, умениям и навыкам лица, осуществляющего проектную деятельность (проектного менеджера). Управление проектами, в частности, в сфере местного развития, является синтезом менеджмента, публичного управления, экономики, стратегического планирования, финансовой аналитики и т.д., то есть для обеспечения эффективности проектной деятельности нужны релевантные к этим категориям знания и навыки.

Для адекватного раскрытия сущности понятия «проектная компетентность» следует оттолкнуться от классической методологии управления проектами, которая насчитывает девять областей знаний (fields of knowledge in project management), среди которых: управление интеграцией проекта, управление его содержанием, управление сроками реализации, управление стоимостью, управление качеством, управление человеческими ресурсами и коммуникациями, управление рисками, управление контрактами (закупками) проекта [5]. При реализации любого проекта нужно уделять равнозначное полноценное внимание каждой из определенных областей знаний по проекту, а для этого, бесспорно, нужно иметь компетентности в сфере проектной деятельности. Без наличия таких компетентностей качественно разработать проекты, а затем – управлять ходом их реализации, невозможно.

Исходя из вышесказанного, предлагается следующее определение понятия «проектная компетентность» – это специфическая составляющая интегральной компетентности, которая интегрирует в себе профессиональные управленческие, правовые, экономические, аналитические, другие специальные знания и навыки, которые выражаются через способность владения проектными технологиями, умение работать в команде, быстро реагировать на проблемы и изменения, происходящие во внешнем и внутреннем окружении проекта, прогнозировать (планировать) ожидаемую результа-

тивность мероприятий по проекту и принимать сбалансированные управленческие решения. То есть главное – осуществлять эффективное управление проектами местного развития, реализуемыми в рамках соответствующих стратегий и программ.

Вместе с тем уровень проектной компетентности депутата местного совета и уровень служащего (должностного лица местного самоуправления или вообще наемного лица), который будет непосредственно отвечать за реализацию стратегий, программ и проектов местного развития, может несколько отличаться, что обусловлено ролью каждого из них в осуществлении проектной деятельности. Поэтому более корректно будет говорить не об «уровне» проектной компетентности, а об ее «содержании». Депутат сельского (поселкового, городского) совета, скорее, отвечает за правильность определения стратегических приоритетов, стратегических и операционных целей и формирование соответствующего портфеля проектов (это так называемая преинвестиционная фаза выполнения проектных работ – фаза концептуализации и разработки указанных документов), а служащий местного самоуправления (или наемное лицо), он же проектный менеджер, управляет проектом в целом. Он отслеживает ход реализации проекта, осуществляет мониторинг и контроль, определяет отклонение по времени, стоимости, качеству продукта проекта. В случае отклонений или рискованной ситуации, готовит предложения местному совету по осуществлению соответствующих изменений и корректировки проекта и, при необходимости, самого стратегического плана. Далее снова работает депутатский корпус – на сессии соответствующего совета обсуждаются предлагаемые изменения и принимаются решения по их принятию/непринятию. То есть все изменения утверждаются сессией совета, и если депутаты не имеют соответствующих компетентностей, то можно наделать ошибок, которые будут угрожать реализации стратегии развития общины в целом.

Следует отметить, что уровень проектной компетентности депутатов и персонала сельского (поселкового, городского) совета свидетельствует



и об уровне проектной зрелости местного самоуправления на данной территории. Традиционно под проектной зрелостью (зрелостью управления проектами) организации понимается способность руководства и персонала отбирать проекты и управлять их реализацией таким образом, чтобы максимально эффективно поддерживать достижение стратегических целей. Модели проектной зрелости, с помощью которых оценивается общий уровень умений организации в сфере проектного управления, следует рассматривать как инструмент развития организации через постоянное внедрение и совершенствование самой методологии управления проектами, более глубокое ее интегрирование в общую систему управления организацией и достижения повторяемости успехов в выполнении проектов [3].

Выводы. Итак, ключевым направлением роста качества жизни, как в объединенной территориальной общине, так и в стране в целом, является достижение успеха в реализации стратегий, программ и проектов развития на всех уровнях публичного управления – местном, региональном, национальном, что обуславливает необходимость повышения эффективности проектно-ориентированного управления, которое, в свою очередь, требует наличия проектных компетенций у депутатов местных советов и служащих органов местного самоуправления, поддержки проектного мышления управленцев, эффективного использования человеческого (интеллектуального) капитала и других социально-ориентированных факторов. Стратегии и проекты – неотделимые понятия. Эти понятия взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый проект должен рассматриваться с позиций общей стратегии, а стратегия – реализовываться на основе проектного подхода к реализации определенных стратегических приоритетов. Поэтому повышение уровня проектной компетентности депутатского корпуса, в частности, сельского (поселкового, городского) совета объединенной территориальной общины является необходимым условием обеспечения способности этой общины и инвестиционной привлекательности территории, на которой она проживает.

Список использованной литературы:

1. Бородин Е.И. Развитие проектных компетентностей публичных служащих: опыт реализации онлайн обучения / Е.И. Бородин, И.А. Чикаренко. *Устойчивое развитие территорий: проблемы и пути решения* : матер. научно-практической. конф., Днепр, 21 октября 2016 г. Днепр : ДРИГУ НАГУ, 2016. С. 187–189.

2. Подвысоцкий В. Формирование и внедрение программ повышения конкурентоспособности территорий : метод. матер. / В. Пидвисоцкий, Р. Ткачук; Ин-т гражданского общества. Москва : Леста, 2010. 64 с.

3. Практические рекомендации по использованию модели проектной зрелости органов местного самоуправления объединенных территориальных общин / авт. кол.: С.М. Серегин, Ю.П. Шаров, А.А. Тертишная, А.С. Ушакова (и др.). Днепр : ДРИГУ НАГУ-ДЦРМС, 2018. Вып. 5. 24 с. (Сер. «Библиотека реформирования местного самоуправления»).

4. Об утверждении Национальной рамки квалификаций: постановление Кабинета Министров Украины от 23.11.2011 г. № 1341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.

5. Руководство к своду знаний по управлению проектами (A Guide to the Project Management Body of Knowledge или PMBOK Guide). 3-е изд. USA: Project Management Institute; Four Campus Boulevard; Newtown Square; PA, 2004. 73 г.; Управление стратегическим развитием объединенных территориальных общин: инновационные подходы и инструменты : монография / С.М. Серегин, Ю.П. Шаров, Е.И. Бородин, Н.Т. Гончарук [и др.]; под общ. и наук. ред. С.М. Серегина, Ю.П. Шарова. Днепр : ДРИГУ НАГУ, 2016. 276 с.

6. Шерстюк А.И. Предпосылка формирования и развития проектной компетентности государственного служащего. *Актуальные проблемы государственного управления*. 2012. Вып. 4. С. 193–196.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ушакова Алла Сергеевна – аспирант кафедры менеджмента и управ-

ления проектами Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ushakova Alla Sergeyevna – Postgraduate Student at the Department of Project Management and Management of Dnipropetrovsk Regional Institute For Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

allaushakova74@gmail.com