



вий, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін.] – Х. : Право, 2013. – 824 с.

8. Методичні рекомендації з питань участі прокурорів у підготовчому судовому провадженні : схвалено науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України. – К., 2012. – 57 с.

9. Барабаш А.С. Прекращение уголовных дел по нереабилитирующим основаниям в стадии предварительного расследования / А.С. Барабаш, Л.М. Володина. – Томск, 1986. – 152 с.

10. Михайлов В.А. Прокурорский надзор за прекращением уголовных дел на предварительном следствии в советском уголовном процессе : автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук / В.А. Михайлов. – Воронеж, 1968. – 18 с.

11. Тюрін Г.Є. Організаційно-правові основи участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод : [монографія] / Г.Є. Тюрін. – Х. : Право, 2015. – 288 с.

12. Кобернюк В. М. Закриття кримінального провадження зі звільненням особи від кримінальної відповідальності : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09 / В. М. Кобернюк. – Х., 2014. – 247 с.

ИНТЕГРАЦИЯ И КООРДИНАЦИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Дмитрий БЕЗУГЛЫЙ,

аспирант кафедры менеджмента и управления проектами
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
депутат Днепропетровского городского совета

Summary

The questions of creation of favorable management' environment in the new legislative terms of public administration's decentralization and creation of the joint local communities are research. This environment provides integration and co-ordination of the project-oriented management of local communities' strategic development. As elements of such environment are examined the proper normative-methodical regulations, allowing to put in order the processes of forming of strategies and variety of local communities' development projects, system of territorial benchmarking, creation of project office, working up the model of project maturity for local self-government' organs.

Key words: public administration's decentralization, joint local communities, integration, co-ordination, project-oriented management, strategic development, normative-methodical regulations, system of territorial benchmarking, project office, model of project maturity for local self-government' organs.

Аннотация

В статье исследуются вопросы создания в новых законодательных условиях децентрализации управления и формирования объединенных территориальных общин благоприятной управленческой среды, способствующей интеграции и координации проектно-ориентированного управления стратегическим развитием территориальных общин. Как элементы такой среды рассматриваются соответствующие нормативно-методические регламенты, позволяющие упорядочить процессы формирования стратегий и разнообразие проектов развития общин, система бенчмаркинга территории, создание проектного офиса, модель проектной зрелости органов местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация управления, объединенные территориальные общины, интеграция, координация, проектно-ориентированное управление, стратегическое развитие, нормативно-методические регламенты, система бенчмаркинга территории, проектный офис, модель проектной зрелости органов местного самоуправления.

Постановка проблемы. Украинское местное самоуправление сегодня активно реформируется. Этот процесс базируется на Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [5], а непосредственно инициируется Законом Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [1], который предусматривает создание укрупненных самостоятельных территориальных образований. Такие общины должны стать надежной институциональной основой передачи полномочий и ресурсов на местный уровень, залогом эффективного местного развития. Появляются новые возможности сотрудничества объединенных состоятельных общин,

перехода к интегрированным формам деятельности, надлежащую законодательную базу для чего предоставляет Закон Украины «О сотрудничестве территориальных общин» [2]. Отмеченные законодательные документы стимулируют повышение роли таких программно-целевых инструментов управления развитием общин, как стратегии и проекты, что делает актуальным формирование благоприятной управленческой среды, средств интеграции и координации стратегической и проектной деятельности территориальных общин, которая осуществляется в условиях конкуренции за ресурсы.

Анализ последних исследований и публикаций. Проекты местного самоуправления являются наиболее



массовыми среди проектов публичной сферы. Можно утверждать, что фактически при разработке стратегий развития областей, районов, больших городов и территориальных общин базового уровня местного самоуправления состоялась интеграция стратегического и проектного подходов: проекты используются как неотъемлемый элемент стратегий, как способ достижения стратегических целей [15]. Подтверждением этого факта являются требования Государственного фонда регионального развития (ГФРР) относительно соответствия финансируемых проектов конкретным заданиям стратегий местного и регионального развития [7].

Завершением процессов объединения общин только начинается реализация потенциала развития и сотрудничества этих новых состоятельных субъектов формирования надлежущей местной инфраструктуры, создания условий социально-экономического роста и обеспечения полноценной жизни на территориях. То есть роль проектов возрастает, их количество увеличивается, в результате чего обостряется конкуренция за общие ресурсы, которые выделяются государством (при финансировании ГФРР) и областными фондами развития местного самоуправления. Увеличивается разнообразие проектов, так как расширяются возможности реализации самодостаточными общинами проектов нетрадиционных типов, в частности предлагаемых законом о сотрудничестве общин [2; 4; 10]. Все изложенное ставит вопрос об упорядочении процессов управления проектами на региональном уровне с учетом их разнообразия, о необходимости создания нормативных документов типа методических рекомендаций по формированию и обоснованию проектов, в частности для представления их на финансирование фондами. Указанную проблематику исследуют В. Бабаев, Т. Безверхнюк, О. Берданова, С. Бушуев, В. Вакуленко, И. Дробот, Н. Латынин, Т. Маматова, В. Мамонова, В. Молоканова, Л. Оленковская, В. Рач, С. Серегин, Е. Тертышная, Е. Удод, И. Чикаренко, Ю. Шаров и другие. Однако остается множество вопросов, решение которых далеко не завершено: адаптация традиционной методологии управления проектами к

условиям местного самоуправления, создание проектных офисов, обеспечение готовности персонала органов местного самоуправления (ОМС) к проектной деятельности, отработка моделей проектной зрелости ОМС.

Целью статьи является рассмотрение подходов к обеспечению интеграции и координации проектной деятельности территориальных общин в новых законодательных и нормативно-правовых условиях децентрализации публичного управления в Украине.

Изложение основного материала статьи. Учитывая, что стратегические и проектные инструменты в их интеграции являются на сегодня основными для планирования развития и сотрудничества объединенных общин, возникает насущная потребность в разработке общепринятых (типовых) методических рекомендаций по разработке стратегий и проектов развития территориальных общин. Существующие рекомендации в большинстве случаев или устарели, или разработаны как учебные пособия, или презентуют подходы различных фондов международной технической помощи, то есть не имеют статуса нормативных документов, а их применение является факультативным [8; 9; 11; 13]. Представляется целесообразной разработка отдельного проекта, продуктом которого будет нормативный документ под эгидой Минрегиона иДФРР – методические рекомендации по разработке стратегий и проектов развития объединенных территориальных общин. Такие рекомендации поставили бы на системную основу координацию проектно-ориентированного управления развитием территориальных общин, создали бы методическую базу консультационной деятельности регионального проектного офиса.

Исходя из того, что проекты территориальных общин значительно отличаются по содержанию, направленности и измеряемости результатов, они требуют разной глубины технико-экономического обоснования. Поэтому нужна определенная систематизация проектов с учетом указанных факторов. На наш взгляд, целесообразным является, в первую очередь, разграничение проектов местного самоуправления на два класса. Во-первых, это инвестиционные проекты, в результа-

те реализации которых создаются материальные объекты, требующие для своего финансирования капитальных инвестиций, для получения которых в большинстве случаев нужна разработка бизнес-плана проекта. К таким проектам в публичном управлении можно отнести инфраструктурные, строительные, технико-технологические, проекты энергосбережения и альтернативной энергетики, экологически технологические проекты. Во-вторых, это социально-управленческие проекты, которые не требуют капитального инвестирования, а их результаты не выступают в материализованном виде (услуги, коммуникационные мероприятия, управленческие усовершенствования, другие общественные блага). Это, в частности, проекты такой направленности: социальные и социально-культурные, экономические, образовательно-просветительские, организационно-управленческие, системно-координационные, информационно-технологические и другие. К выделенным классам проектов более гибко и рационально адаптируются традиционные технологии проектного анализа и обоснования жизнеспособности, планирования и оценивания общественной полезности проектов.

В продолжение вопроса о разнообразии проектов местного самоуправления рассмотрим потенциал и особенности использования проектов нетрадиционных типов. Для создания специальных управленческих структур при реализации предусмотренной законодательством о сотрудничестве общин формы по созданию совместных органов управления [2] могут использоваться так называемые институциональные проекты, которые имеют целью институционализацию отношений сотрудничества, благодаря чему реализуются совместные и индивидуальные интересы участников [10]. Автор определяет институциональный проект как такой, продуктом которого является совместный орган управления (институт) и комплект документально оформленных регламентов его функционирования, а также (при необходимости) – локальных нормативных актов, основанных на положениях действующей нормативно-правовой базы, в том числе в части урегулирования договорных отношений [4].



В новых условиях повышается интерес к зонтичным проектам, которые осуществляются на территории присутствия крупной бизнескомпании, иницируются ею на принципах социальной ответственности по согласованию с органами власти и в софинансировании с ними [10]. Единая методология и скоординированный план внедрения стандартизированного продукта зонтичного проекта позволяют экономить время и средства на разработке и реализации проекта.

Учитывая необходимость интенсивного ускоренного развития объединенных территориальных общин, особую значимость приобретают кассетные проекты. По определению автора кассетный проект – такой, в котором базовая идея в дальнейшем (при получении положительных результатов данного проекта) может быть использована для родственных по содержанию и направленности проектов других территорий [4]. То есть технологическая суть кассетных проектов местного самоуправления (по определенной аналогии с зонтичными в бизнесе) связана с тиражированием некоторой базовой проектной идеи и общественно-полезных результатов, полученных в ходе реализации основанного на ней конкретного проекта на территориях общин административного района, области под патронатом соответствующих ОМС. По еще одной аналогии с бизнесом – это френчайзинг, поэтому следует продумать возможные формы компенсации за использование интеллектуальной собственности разработчиков кассетных проектов (типа платежей роялти), что сыграло бы стимулирующую роль в широком распространении кассетных проектов, обеспечивающем экономический эффект.

Следует отметить, что институциональные проекты также могут тиражироваться согласно технологиям кассетных проектов, но при тиражировании кассетных и институциональных проектов «информационная» инициатива (в отличие от зонтичных проектов бизнеса) должна принадлежать соответствующему органу власти на территории. При этом в структуре управления ОМС должна быть институционализована специальная информационно-координационная функция, что возможно в случае создания проектного офиса.

Еще одним из важных элементов координации проектной деятельности на территориях может стать бенчмаркинг, осуществляемый как одна из функций проектного офиса. Бенчмаркинг [12] представляет собой сравнение с передовым аналогом с целью выявления собственных слабых мест и заимствования передового опыта их устранения. В этом смысле бенчмаркинг выполняет роль одного из ведущих «поставщиков» стратегической информации. Но для получения и использования такой информации в аспекте координации проектной деятельности территориальных общин должна быть создана система бенчмаркинга территории, которая использует разные его типы. Наиболее приближенным к задачам регионального проектного офиса является сплошной бенчмаркинг [12], при котором производится сравнение локальных территорий (общин) в пределах более крупной административно-территориальной единицы. Отметим, что использование такого инструмента требует надлежащего нормативно-правового обеспечения по аналогии с распространенными в мире ассоциациями бенчмаркинга городов. Элементы бенчмаркинга территорий и громад могут реализовываться и путем участия персонала ОМС в сообществах практиков, которые в Украине уже приобрели значительную популярность [6].

Таким образом, вопрос о создании регионального проектного офиса (РПО) целесообразно ставить для решения целого ряда проблем интеграции и координации проектной деятельности общин. Региональный проектный офис (РПО) – структурное образование, которое централизует, координирует научно-методически и экспертно-консультационно обеспечивает регулярную реализацию функций по управлению портфелем проектов реализации стратегических инициатив территориальных общин на больших территориях (область, район).

РПО призван удовлетворять основные потребности: организационно-координационная и консультационно-экспертная поддержка стратегий и проектов развития и сотрудничества территориальных общин области, формирование целостного портфеля проектов развития общин с учетом установленных критериев представления их

на финансирование ГФРР, постоянный мониторинг хода реализации проектов и стратегий в целом для обеспечения своевременной реакции на ситуацию и выполнения запланированных стратегических инициатив по развитию общин, инициация и проведение обучения управленческого персонала ОМС методологии, технологиям, практикам и стандартам управления проектами, адаптированным к целям и задачам органов власти на территории области, анализ успешных проектов развития общин и выявление кассетных проектов, организационно-управленческая поддержка их распространения на территории области.

Рассмотрение и анализ возможных организационно-правовых форм создания РПО [14] позволяют утверждать, что наиболее рациональным вариантом является создание специального структурного подразделения в областном совете с подчинением непосредственно председателю совета. По мнению автора, региональный проектный офис, созданный по такой модели, имеет безусловные преимущества: постоянная устойчивая работа по реализации функций РПО, которые закреплены должностными инструкциями, полная ответственность за деятельность, высокий административный статус офиса, важный для силы воздействия и получения корректной информации с мест, полный рабочий день, что обеспечивает возможность выезда работников офиса на территории.

Проектная деятельность территориальных общин обеспечивается преимущественно работниками ОМС, которые должны иметь определенную степень профессиональной готовности к формированию проектов и управлению ими. Поэтому актуальной является разработка модели проектной зрелости ОМС: в «зрелой» организации четко регламентированы и скоординированы процедуры достижения качественного продукта проекта, нивелируется негативное влияние человеческого фактора и обеспечивается независимость деятельности от него. Представляется, что учитывая существующую весьма неравномерную зрелость в применении проектного управления в отечественных ОМС, целесообразно выделить четыре уровня зрелости ОМС: 1) исходный уровень – ОМС практически не



осведомлен в сфере знаний по управлению проектами, 2) базовый уровень – ОМС уже использует определенные элементы проектного подхода, но это делается еще недостаточно компетентно, 3) уровень ранней зрелости – персонал ОМС владеет профессиональной терминологией и методологией управления проектами, основные процессы формализованы и регламентированы, имеется некоторый опыт командной работы, 4) уровень развития и совершенствования – характеризуется формализацией и регламентацией всех процессов управления проектами, наличием сертифицированных проектных менеджеров, наличием проектного офиса (реального или виртуального). Более детально характерные признаки каждого уровня зрелости изложены автором в публикации [3].

Выводы. Показано, что в новых законодательных условиях, которые создались вследствие становления процессов децентрализации публичного управления в Украине, возрастает роль таких программно-целевых инструментов управления, как стратегии и проекты развития территориальных общин, в том числе объединенных. Это делает целесообразным институционализацию обособленной функции интеграции и координации проектно-ориентированного управления стратегическим развитием территориальных общин. Одной из задач координации проектно-ориентированного управления является создание территориальной системы бенчмаркинга.

Указанные задачи наиболее рационально решаются в рамках регионального проектного офиса, который целесообразно создавать как специальное структурное подразделение органа управления территорией с прямым подчинением его руководителю. Учитывая необходимость постоянного повышения профессиональной подготовки персонала ОМС в области управления проектами, показано, что одной из важных задач проектного офиса является внедрение и поддержка модели проектной зрелости ОМС, регулярное оценивание персонала ОМС, по результатам которого возможно выбирать направления формирования проектных компетенностей персонала и повышения проектной зрелости ОМС. Развитие модели деятельности регионального

проектного офиса и модели проектной зрелости ОМС могут рассматриваться как направления продолжения исследований в данной предметной области.

Список использованной литературы:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Відом. Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06 2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
3. Безуглий Д.Г. Підхід до оцінювання рівня проектно зрілості органів місцевого самоврядування / Д.Г. Безуглий, Ю.П. Шаров // Аспекти публічного управління. – № 11–12(25–26). – 2015. – С. 89–97.
4. Безуглий Д.Г. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад / Д.Г. Безуглий, Ю.П. Шаров // Аспекти публічного управління. – № 9(23). – 2015. – С. 64–71.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // Про реформу місцевого самоврядування. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
6. Маматова Т.В. Здобутки та перспективи е-платформи «Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні» / Т.В. Маматова, С.В. Маліков, О.А. Тертишна, І.Б. Катерняк // Наукові праці. – Миколаїв : Чорноморський держ. ун-т ім. П.Могили, 2012. – Т. 194 (Серія «Державне управління», вип. 182). – С. 3–9.
7. Методичні рекомендації щодо заповнення Форми інвестиційної програми, проекту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfrt.minregion.gov.ua/Legal-base>.
8. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку : Затверджено наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29.07.2002 р. – № 224.
9. Нудельман В. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади :

загальні засади методики / В. Нудельман, І. Санжаровський. – Київ. : Центр Ін-ту Схід-Захід. – К. : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. – 232 с.

10. Оленковська Л.П. Інституційні проекти як механізм забезпечення інтегрованих форм діяльності на місцевому рівні / Л.П. Оленковська, Ю.П. Шаров // Матер. IX Міжнародної науково-практичної конференції «Управління проектами: стан та перспективи» 17–20.09.2013. – Коблево, 2013. – С. 216–218.

11. Санжаровський. І. Практичний посібник / І. Санжаровський. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.

12. Блішук К.М. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг : [навч. посіб. з компакт-диск] / [К.М. Блішук, А.С. Крупник, Є.Г. Матвійшин, Ю.П. Шаров та ін.] ; за заг. наук. ред. М.М. Білинської. – К. : К.І.С., 2014. – 120 с.

13. Прошко В. Стратегічне планування розвитку громади : [практ. посіб.] / В. Прошко, П. Мавко. – Л. : «СПОЛОМ». – 2002. – 160 с.

14. Ракоцило О.М. Організація проектного офісу в органах публічної влади / О.М. Ракоцило // Держава та регіони. – № 4(40). – 2012. – С. 82–86.

15. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в публічному управлінні : [навч. посіб. у слайдах] / Ю.П. Шаров. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 104 с.