

можна реалізувати через цільові програми інформатизації органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням темпів розвитку інформаційних технологій уже в середньостроковій перспективі.

Подальший розвиток досліджень за тематикою даного дослідження передбачається в напрямі розробки підходів до використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій органами місцевого самоврядування в Україні в процесі надання муніципальних послуг.

Список використаних джерел

1. **Азизова И. А.** Бюджетирование, ориентированное на результат / И. А. Азизова. – Ташкент : infoCOM.UZ, 2010. – 144 с.
2. **В Кабинете** Министров Украины внедрено BI-решение на основе Microsoft SQL Server 2005 // ИТ-Контент: новости об ИТ-компаниях. – Режим доступа : www.itcontent.ru/archives/it-news/ua-cabmin-bi.
3. **Дрешпак В. М.** Сучасні тенденції розвитку електронного урядування у Республіці Молдова / Валерій Дрешпак // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали наук.-практ. семінару, 19 квіт. 2013 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 28 – 30.
4. **Жигалов Д.** Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления / Д. Жигалов, Л. Перцов, Ю. Чалая // Глава местной администрации. – 2010. – № 10. – С. 12 – 22.
5. **Кандзюба С. П.** Використання електронних технологій зв'язку у виборчому процесі / Сергій Кандзюба // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1(1). – С. 74 – 80.
6. **Макленнен Дж.** Microsoft SQL Server 2008. Data Mining - интеллектуальный анализ данных / Джеми Макленнен, Чжаохуэй Танг, Богдан Криват. – СПб. : БХВ-Петербург, 2009. – 700 с.
7. **Мониторинг** государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин [и др.] ; под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М. : Экслибрис-Пресс, 2008. – 321 с.
8. **Паклин Н.** Бизнес-аналитика. От данных к знаниям / Н. Паклин, В. Орешков. – СПб. : Питер, 2009. – 624 с.
9. **Первые** SIM-карты с ЭЦП появятся в России в 2013 г. // Национальный центр електронного урядування. – Режим доступа : nc.gov.ua/news/index.php?ID=565.
10. **Петровская В. С.** Муниципальная услуга – инструмент повышения эффективности и результативности расходов бюджета / В. С. Петровская // Практика муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 54 – 58.

11. **ПРОГНОЗ.** Управление муниципальным образованием // PROGNOZ. – Режим доступа : www.prognoz.ru/ru/city.php.

12. **Про місцеве** самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280 : зі змінами станом на 9 груд. 2011 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page.

13. **Харинатх С.** Microsoft SQL Server Analysis Services 2008 и MDX для профессионалов : пер. с англ. / Сивакумар Харинатх, Мэтт Кэрл, Сетху Минакшисундарам [и др.]. – М. : И. Д. Вильямс, 2010. – 1072 с.

14. **Moss Larissa T.** Business Intelligence Roadmap: The Complete Project Lifecycle for Decision-Support Applications / Larissa T. Moss, Shaku Atre. – Boston, Mass. ; Munich [u.a.] : Addison Wesley, 2010. – 576 p.

Надійшла до редколегії 04.09.13

УДК 35

Дмитро БЕЗУГЛИЙ
Дніпропетровська обласна рада

ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА ПРОЄКТІВ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Визначаються особливості проєктів місцевого розвитку та сутність їх інноваційної складової, розглядаються критерії відмінності проєктної діяльності від операційної, суб'єктна орієнтованість проєктної діяльності, ризики як наслідок інноваційності, підвищена детермінованість і програмованість проєктних дій як відповідь на невизначеність.

Ключові слова: інноваційність проєкту, проєктна та операційна діяльність, суб'єктна орієнтованість проєктної діяльності, ризики, програмованість проєктних дій.

Дмитрий Безуглий. Инновационная составляющая проектов местного развития

Определяются особенности проектов местного развития и сущность их инновационной составляющей, рассматриваются критерии отличия проектной деятельности от операционной, субъективное ориентирование проектной деятельности, риски как следствие инновационности, повышенная детерминированность и программированность проектных действий как ответ на неопределенность.

Ключевые слова: инновационность проекта, проектная и операционная деятельность, субъективное ориентирование проектной деятельности, риски, программированность проектных действий.

Dmytro Besuhliy. The innovation component of local development projects
Determined the peculiarities of local development projects and the essence of their innovation component, considered criteria differences project activity from

operating, subject orientation of the project activity, the risks as a consequence of innovation, increased determination and programmability of the project actions as a response to uncertainty.

Key words: innovation component of the project, project and operating activity, subject orientation of the project activity, risks, programmability of the project actions.

Сьогодні запровадження проектного підходу до сфери публічного управління набуває відчутних темпів. Управління проектами в публічній сфері – специфічна тимчасова управлінська діяльність, спрямована на вирішення суспільної проблеми шляхом чіткого визначення цілей, досягнення суспільно корисного результату та застосування інструментарію і технологій проектного підходу.

Поширеною формою застосування проектного підходу в публічному управлінні є формування та реалізація державних і регіональних цільових програм. У той самий час очевидними є негативні аспекти розробки проектів (програм) публічної сфери: розмиті (нечіткі) стратегічні межі проектів (програм) – слабкий зв'язок зі стратегією розвитку території; поверхневий аналіз ситуації без установлення причинно-наслідкових зв'язків; планування орієнтоване на заходи (роботи, процес), а не на цілі і результати; ефект від проекту неможливо перевірити; виключна увага на фінанси; короткострокове бачення; неточна проектна документація [4].

Проектний підхід крім сфери його використання під час формування державних цільових програм сьогодні поширюється і на реалізацію пріоритетів, визначених стратегіями розвитку територій, на вирішення окремих проблем місцевого розвитку. З поширенням практики проектного підходу в публічному управлінні стає все ясніше, що методологію управління комерційними бізнес-проектами не завжди можна застосовувати до вирішення проблем місцевого розвитку, а в багатьох випадках традиційну методологію і технологію управління проектами слід адаптувати до специфічних умов середовища публічного управління, зокрема місцевого самоврядування.

Ідея проектного підходу полягає в розгляді проекту як засобу системного управління змінами, способу впорядкованого переходу від вихідного стану системи до заздалегідь визначеного бажаного і можливого стану з витратами різноманітних ресурсів за умов заданих обмежень. Результати проекту матеріалізуються в прогресивних змінах середовища реалізації проекту.

Важливою тенденцією є інтеграція стратегічного і проектного підходів у публічному управлінні [5]. Проте формування й реалізація відповідних проектів у складі стратегій розвитку вимагають певного пристосування до умов і специфіки цих проектів. Вони мають

особливості з огляду на вимір отримуваних суспільно корисних результатів, на повноту застосування методології проектного підходу, на політизоване середовище здійснення проектів, на ментальні орієнтації службовців місцевого самоврядування тощо. Отже, проектам місцевого розвитку (ПМР) належить особливе місце в управлінні проектами публічної сфери. ПМР переважно реалізуються в місцевому самоврядуванні, є найбільш масовими і на сьогодні розглядаються як головний засіб реалізації стратегічних пріоритетів у стратегіях місцевого розвитку [2]. Такі проекти мають певні специфічні ознаки:

- здійснюються під егідою органу місцевого самоврядування;
- затверджені у складі проектної частини стратегії розвитку відповідної території;
- мають «центри відповідальності» у структурних підрозділах органу муніципального управління;
- спрямовані на реалізацію стратегічних пріоритетів розвитку території та досягнення соціально-економічних вигод територіальної громади;
- за результатами їх виконання можуть бути отримані як позитивні фінансові потоки, економічні ефекти, так і суто соціальні вигоди [3].

Критичну значущість у перетворенні проектного підходу на звичний інструмент управління місцевими справами має проведення Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, який здійснюється під егідою Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Зауважимо, що в матеріалах конкурсу наполегливо й неодноразово зазначається необхідність «...розроблення методології інноваційних підходів до вирішення питань місцевого значення на території села (селища), міста, району та області» [1]. Наявність інноваційної складової проекту місцевого розвитку надає йому певної специфіки і потребує окремого розкриття.

Метою статті є поглиблене розкриття сутності інноваційної складової проектів місцевого розвитку і специфічних наслідків її наявності.

Проект як окрема управлінська категорія має певні ключові ознаки. У загальному розумінні з позицій менеджменту проект як системний інструмент досягнення цілей – це впорядкована сукупність управлінсько-технологічних дій, спрямованих на досягнення встановленої мети. Проекту як цілісності властиві й традиційні, притаманні кожній управлінській дії атрибути (наприклад, цілеспрямованість, обмеженість у ресурсах, зокрема у фінансах і часі, орієнтованість на зміни властивостей об'єкта

управління, стосовно якого цей проект здійснюється) і специфічні особливості, що дозволяють класифікувати певну сукупність управлінських дій саме як проект. Ключовим атрибутом проекту, що надає йому таку відмінну властивість, як унікальність, є його інноваційність. Це поняття для проекту не є однозначним, воно тлумачиться дещо по-різному і заслуговує на окремий розгляд, зокрема стосовно проектів місцевого розвитку. У контексті нашої роботи зазначимо, що інноваційність ПМР частіше за все є не абсолютною («уперше»), а відносною («уперше» до конкретної організації – територіального/муніципального утворення, органу влади, комунального підприємства, бюджетної установи тощо).

Цілеспрямованість властива будь-якій управлінській діяльності, зокрема процесу проектного управління. Однак належність певної діяльності до проекту визначається не безпосередньою цілеспрямованістю як такою, а інноваційністю цілей діяльності.

Проект є відображенням постійної взаємодії процесів створення й руйнування, притаманної будь-якій системі. Реально ці процеси виявляються у функціонуванні (відтворення й підтримка життєдіяльності системи на поточному рівні) та розвитку системи (набуття нової якості діяльності). Функціонування породжує і нагромаджує проблеми, тому є джерелом розвитку, у ході якого проблеми вирішуються. Водночас функціонування стримує розвиток, тому що для реалізації розвитку треба втрутитися до функціонування, припинити його для реінжинірингу. Розвиток руйнує наявне функціонування, проте створює умови підвищення здатностей (конкурентоспроможності) системи під час майбутнього функціонування вже на якісно новому рівні [5]. Саме ця ситуація об'єктивної необхідності змін породжує проект як системний інструмент їх реалізації і переведення системи до нового стану. Очевидно, що тут і криються джерела інноваційності проекту – для радикального підвищення ефективності функціонування системи треба внести зміни системи, здійснити інновацію.

На «виході» будь-якого проекту має бути отриманий певний продукт, який має бути інноваційним для конкретної організації, у межах якої реалізується конкретний проект. Інноваційність проекту і виокремлює його від операційної діяльності (функціонування), де традиційні бізнес-процеси характеризуються циклічністю, повторюваністю операцій і стабільністю цілей (хоча тут і можуть використовуватися інструменти проектного менеджменту для постійного підвищення поточної ефективності бізнес-процесів). Сам проект є унікальним і неповторюваним, новим для організації результатом діяльності, хоча цінність його полягає в багаторазовому

використанні отриманого продукту в бізнес-процесах організації. Наприклад, якщо здійснюється пробний випуск продукції в межах освоєння нового виробництва, то це проект; але якщо та сама продукція виробляється вже за апробованою і затвердженою технологією, то це вже циклічний бізнес-процес. Часто саме вид продукту діяльності дозволяє визначити, є вона проектом чи бізнес-процесом. Так, підготовка і проведення певного заходу (дня міста, фестивалю, конференції, ювілею тощо) може здійснюватися із використанням базового інструментарію проектного менеджменту. Однак продукти таких заходів споживаються одразу, однократно і повторно не використовуються. Проектом у даному випадку слід розглядати діяльність з розробки технології бізнес-процесу проведення певного заходу (технологія організації дня міста, конференції, ювілею або фестивалю).

Підкреслимо, що інноваційність цілей визначається окремо для кожного суб'єкта, для якого розробляється проект, чим зумовлюється одна з важливих ознак проекту – його суб'єктна орієнтованість. Відповісти на запитання, чи є певні дії проектом, чи ні – можна тільки стосовно діяльності конкретної організації. Одна і та сама діяльність для різних суб'єктів господарювання може бути різною за сутністю: здійснюватися як у межах проекту (якщо для організації така діяльність є новою), так і в межах бізнес-процесів (якщо для організації діяльність є неодноразово повторюваною). Так, для майбутнього мешканця будівництво житлового будинку – це проект, продуктом якого є місце для його проживання, а для будівельної організації, яка будує дім із використанням стандартних технологій будівництва, зазначена діяльність наближається до операційної, схожої з виробництвом стандартної продукції (хоча при цьому можливе широке використання інструментів проектного управління). Залежно від рівня радикальності відмінностей від стандартної технології будівництва, які будуть вноситися у діяльність організації в режимі її функціонування, раніше чи пізніше виникне необхідність введення чергового проекту розробки нової технології будівництва.

Суб'єктна орієнтованість проекту означає і те, що проект спрямований на підвищення здатності суб'єкта-організації до більш результативної та ефективної діяльності (у прикладі з будівельною організацією вона не отримує нових властивостей у ході будівництва за стандартною технологією, що підтверджує належність її діяльності не до проектною, а до функціонування). З цього приводу наголосимо, що проекти місцевого розвитку слід розглядати як системний спосіб суттєвого підвищення здатності органів місцевого самоврядування задовольняти конкретні потреби місцевої громади.

Обов'язкова інноваційність проекту спричиняє підвищену невизначеність, у середовищі якої проект реалізується, набуваючи підвищених ризиків. Ризики поділяють на три напрями. По-перше, ризики нездатності продукту (кінцевого результату) проекту вирішити на планованому рівні відповідну проблему із задоволення потреб територіальної громади або підвищення на запланований рівень здатності суб'єкта, стосовно якого такий проект виконується. По-друге, ризики неефективного управління проектом. По-третє, ризики впливу зовнішніх невизначених, зокрема політичних, факторів.

Як відповідь на виклик підвищеної невизначеності і ризиків проект має підвищену детермінованість і програмованість дій, є суто формалізованим інструментом досягнення встановлених цілей. Саме тому проект є системним засобом здійснення змін, найкращим на сьогоднішній день способом боротьби з підвищеною невизначеністю за рахунок використання проектних технологій. Аргументами на користь цього є те, що будь-який проект має чітко встановлений кінцевий результат (заздалегідь відомо, що намагається отримати певна організація під час реалізації проекту), чітко встановлений термін його виконання (часові обмеження), визначені ресурсні витрати на здійснення проекту. Досягаються встановлені цілі шляхом планування проекту, у ході чого здійснюється формалізована встановленим чином його структуризація за видами роботи, виконавцями і відповідальністю, ресурсами, зокрема фінансовими, складаються графіки виконання робіт. Загальна відповідальність за виконання проекту концентрується на єдиному суб'єкті – команді проекту на чолі з керівником. Особлива увага приділяється аналізу проектних ризиків. Зазначені проектні технології створюють чіткий план дій у просуванні до мети за умов підвищеної невизначеності внаслідок інноваційності й унікальності кожного проекту й підвищують вірогідність досягнення мети проекту.

Отже, управління ПМР можна розглядати як інноваційну суб'єктно-орієнтовану діяльність органу місцевого самоврядування в межах програмно-цільового підходу, у процесі чого визначаються чіткі цілі та обмеження, а їх досягнення здійснюється шляхом балансування між складом та обсягами робіт, ресурсами, якістю і ризиками. Ключовими факторами успіху при цьому (на відміну від процесного й функціонального підходів) є завчасне програмування комплексу дій за прийнятою технологією, мінімізація ризиків і ефективне управління змінами.

Критерій інноваційності є основним для визначення будь-якої діяльності як проектної та обов'язковим для отримання результату, адекватного складності проекту та відображеного реальними

змінами в середовищі проекту. Цей постулат має стати стимулом формування службовців місцевого самоврядування інноваційних підприємницьких професійних якостей, спонукати до власного розвитку й навчання, підвищення кваліфікації й опанування технологіями внесення змін, засвоєння технологій бенчмаркінгу як інструменту запозичення корисних інновацій і передового досвіду.

Розуміння природи інноваційності проектів сприяє створенню передумов застосування проектного підходу в місцевому самоврядуванні. Ідеться про те, що проект є системним способом введення цілеспрямованих змін, необхідних в умовах орієнтації місцевої влади на вирішення проблем територіальної громади, проблем місцевого розвитку. Це робить необхідним перетворення професійної ментальності службовців місцевого самоврядування із такої, що базується на підході завдань, до проблемно-орієнтованого підходу. Отже, запровадження проектного підходу в місцевому самоврядуванні як відповідь на виклик проблемної орієнтації діяльності з акцентом на органічно притаманну їй інноваційність потребує значних зрушень у ментальності та організаційній культурі місцевого самоврядування, аби проблемно-проектна ідеологія стала панівною.

Список використаних джерел

1. **Збірник** інформаційно-методичних матеріалів щодо проведення Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування та особливості дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у рамках Конкурсу. – К., 2012. – 72 с.
2. **Муніципальний менеджмент** : навч. посіб. / Ю. П. Шаров [та ін.] ; за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
3. **Управління** проектами : конспект лекцій за програмою професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» / Ю. В. Ковбасюк, Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова, І. А. Чикаренко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 108 с.
4. **Чемерис А.** Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. / Анатолій Чемерис ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія-А. – 2012. – 80 с.
5. **Шаров Ю. П.** Стратегічне планування в публічному управлінні : навч. посіб. у слайдах / Ю. П. Шаров. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 104 с.
6. **Шаров Ю. П.** Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. Сер. «Державне управління». – 2010. – Вип. 1. – С. 33 – 38.

Надійшла до редколегії 20.11.13