
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342:35
ББК 67.401.02

DOI 10.22394/1682-2358-2022-3-4-13

N.S. Gegedyush, *Candidate of Sciences (Sociology), Docent of the Public Administration Department, State University of Management*

E.A. Mamlina, *Candidate of Sciences (Sociology), Head of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF INCREASING THE LEVEL OF PROJECT COMPETENCE OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Gaps in methodological support for the implementation of project activities in municipalities are characterized. The need to form a universal methodological toolkit for the development and assessment of project competencies of municipal employees is substantiated. Results of authorial sociological studies of municipal employees of the Saratov region are presented.

Key words and word-combinations: project competencies, municipal service, local government, national projects.

N.S. Gegedyush, *кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления (email: gegedyush@rambler.ru)*

E.A. Мамлина, *кандидат социологических наук, и.о. заведующего кафедрой государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: mamlina2010@yandex.ru)*

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ПРОЕКТНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. Выявлены пробелы методического сопровождения внедрения проектной деятельности в муниципальных образованиях. Обоснована необходимость формирования универсального методологического инструментария развития и оценки проектных компетенций муниципальных служащих. Представлены результаты авторских социологических исследований муниципальных служащих Саратовской области.

Ключевые слова и словосочетания: проектные компетенции, муниципальная служба, местное самоуправление, национальные проекты.

Реализация в России национальных проектов как способа достижения стратегических целей социально-экономического развития, сформулированных в Указах Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 и от 21 июля 2020 г. № 474, стала очередным стимулом повышения интереса к изучению практики применения проектного управления на муниципальном уровне, степени сформированности у муниципальных служащих навыков разработки и организации исполнения проектов. Перспективность исследований указанного направления, на наш взгляд, предопределяет содержание Посланий Президента России и иных стратегических документов, принятых на федеральном уровне в 2019—2021 гг., анализ которых позволяет выделить проектный подход в качестве основного механизма реализации государственной политики в перспективе до 2030 г. Тенденция к расширению границ использования проектного управления приобретает более четкие контуры: национальные проекты становятся фундаментом, на который надстраиваются иницилируемые Президентом и Правительством России новые отраслевые проекты (например, экологическая модернизация предприятий, фармацевтика, решение климатических проблем), инвестиционные и инфраструктурные проекты, проекты развития отдельных территорий. Учитывая, что проектное управление в публичном секторе приобрело черты постоянно действующего механизма, муниципальным образованиям следует наращивать практический опыт участия в проектной деятельности и повышать уровень проектной компетентности служащих.

Все чаще в последние годы эксперты в сфере местного самоуправления высказывают и аргументируют точку зрения о том, что ключевая компетенция на муниципальной службе, определяющая эффективность всей системы муниципального управления, — это проектное управление [1] и проектное мышление [2]. Действительно, владение логикой проектной деятельности, многократное и регулярное участие в конкурсах проектов, грантах дает возможность «завести» на территорию муниципального образования внебюджетные финансовые средства, а значит, осуществить большой объем мероприятий по благоустройству среды, удовлетворению потребностей населения в объектах и услугах социальной сферы. С каждым годом количество конкурсов проектов, в которых непосредственно или через социально ориентированный некоммерческий сектор, предпринимательское сообщество, инициативных граждан могут участвовать муниципальные образования, растет. Следовательно, социально-экономическое положение территории зависит как от знания главы муниципального образования и муници-

пальных служащих линейки возможностей проектного управления в России, так и от практического опыта работы в сфере управления проектами.

Следует отметить, что в понимании важности наличия у муниципальных служащих проектных компетенций экспертное сообщество и органы публичной власти единодушны. Анализ федеральной и региональной политической повестки дня за период с 2006 по 2022 г. показал, что их элементами периодически становится способность муниципальных образований управлять мероприятиями и достигать результаты проектов, разработанных федеральными органами и доведенных до муниципального уровня власти. При этом до августа 2020 г. такого рода обсуждения органы власти и различные сформированные при них совещательные структуры проводили в условиях нахождения муниципальных образований вне рамок методического обеспечения реализации сначала приоритетных, а затем и национальных проектов в России. Первые методические рекомендации по участию муниципальных органов в реализации региональных проектов появились лишь в 2020 г., став результатом выполнения одного из сорока двух поручений Президента России по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 г. При отсутствии методического сопровождения со стороны федеральных органов ожидания высокого качества исполнения органами местного самоуправления мероприятий национальных проектов представляются необоснованными.

Признание взаимосвязи уровня проектной компетентности муниципальных служащих и качества исполнения национальных проектов, однако, не способствовало разработке федеральными органами власти комплексных мер, направленных на обучение муниципальных служащих основам проектного управления. При исследовании правовых актов и методического инструментария в сфере проектного управления в публичном секторе в России выявляется, что федеральный уровень власти не только не ставил перед собой задачу сформировать некоторый минимально допустимый уровень проектной компетентности муниципальных служащих, но изначально возлагал ее решение на региональные органы. В частности, в апреле 2006 г. на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов Президент России В.В. Путин указал, что «субъектам Федерации следует предметно помогать муниципалитетам в проектной деятельности, и регионы уже сейчас должны понимать, какие из эффективных инструментов здесь можно использовать». Позднее ряд программ повышения квалификации, инициированных Минэкономразвития России (подготовка региональных управленческих команд), Минстроем России (подготовка уп-

равленческих команд моногородов) с 2017 г., предполагали обучение проектному управлению, включая муниципальных служащих.

В условиях разных возможностей регионов по правовому, организационному и методическому сопровождению проектной деятельности в муниципальных образованиях такая политика со стороны федерального центра привела к дифференциации уровня проектной компетентности муниципальных служащих по субъектам федерации. Более того, использование муниципальными образованиями собственных ресурсов для повышения квалификации служащих в исследуемой сфере параллельно с действиями со стороны региональной власти имело следствием усиление указанной дифференциации и в целом формирование разного понимания проектной методологии среди служащих муниципальных образований одного региона. Проблема существенных различий в уровне проектной компетентности муниципальных служащих для регионов приобретает остроту в контексте необходимости отчитываться перед федеральным центром за результаты региональных и федеральных проектов, а для федерального центра в контексте достижения результатов национальных проектов. Решения проблемы не так очевидны, как это может показаться на первый взгляд. Осуществляя поиск решений, следует учитывать ряд объективных обстоятельств, предопределяющих степень сформированности у муниципальных служащих проектных компетенций.

Во-первых, проектное управление — это метод публичного управления, поэтому его использование регулируется нормами правовых актов каждого уровня власти. Сложившаяся модель правового регулирования такова, что федеральный акт содержит рекомендации региональным органам власти применять установленные в нем нормы, а региональный правовой акт включает рекомендации или устанавливает правила использования метода управления муниципальными органами. Организация муниципальной службы как предмет совместного ведения также регулируется правовыми актами всех уровней власти. На объем и содержание правовых актов, регулирующих проектное управление в муниципальных образованиях, влияет период начала внедрения анализируемого метода. Регионы, начавшие работу с 2016 г., транслируют на муниципальный уровень рекомендуемые федеральные правовые нормы. Регионы, построившие модель проектного управления до 2016 г., остаются в рамках своих моделей.

Например, в Белгородской области — первом субъекте РФ, применившем проектный метод с 2010 г. [3, с. 7], рекомендация органам местного самоуправления принять аналогичный региональному положению правовой акт об управлении проектами в органах местного

самоуправления установлена действующим до настоящего времени постановлением Правительства области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях» [4]. Постановление регулирует как собственные проекты и портфели проектов области, направленные на достижение стратегических целей региона до 2025 г., так и проекты, обеспечивающие достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов. Таким образом, возможность каждого уровня власти осуществлять правовое регулирование проектного управления на муниципальной службе не способствует унификации подходов.

Во-вторых, согласно данным сводного доклада Министерства экономического развития РФ наиболее распространенной организационно-функциональной моделью реализации региональных проектов является участие органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов РФ посредством формирования муниципальных проектных офисов. Применяются дополнительные формы — включение представителей муниципальных образований в состав координационных советов и проектных комитетов при региональных органах власти. На практике муниципальные проектные офисы встроены в вертикаль контроля за исполнением результатов региональных проектов на территориях муниципальных образований и не наделены методической функцией. Соответственно, реализованная большинством муниципальных образований по постановлению Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 возможность формировать муниципальные проектные офисы не способствует повышению уровня знаний и умений муниципальных служащих в сфере управления проектами.

В-третьих, по-прежнему в числе факторов, снижающих эффективность муниципальной кадровой политики, ключевое место занимает финансовая необеспеченность местных бюджетов [5]. В условиях, когда субъекты Федерации и муниципалитеты не в состоянии за счет бюджетных средств обеспечить единство требований к дополнительной профессиональной подготовке кадров органов власти, служащие вынуждены обучаться за собственные средства. Однако при выборе программ в этом случае определяющим фактором становится не качество программ или статус и репутация учреждения, предоставляющего образовательные услуги, а ее минимальная стоимость. Исходя из этого, можно предположить разнообразие, а не единообразие точек зрения и материала, которое получают муниципальные служащие.

В-четвертых, при участии в реализации региональных проектов всех

видов муниципальных образований кадровый потенциал муниципальной службы городских и сельских поселений, муниципальных районов, муниципальных округов остается низким. Считаем это утверждение возможным, несмотря на тенденцию к повышению доли муниципальных служащих, имеющих высшее образование. Перераспределение властных полномочий, регулярная актуализация федерального и регионального законодательства в части реализации вопросов местного значения приводят к росту функциональной нагрузки на муниципальных служащих, но лишают их времени на самообучение и углубление профессиональных знаний.

В-пятых, в настоящее время не сложилась система регулярной оценки уровня проектной компетентности муниципальных служащих. Субъекты РФ — лидеры проектного управления применяют собственный инструментарий для оценки проектных компетенций муниципальных служащих, иные субъекты не осуществляют такого рода оценку. В системе квалификационных требований к должностям муниципальной службы требования по проектным компетенциям могут позволить себе предъявлять преимущественно городские округа. Об этом свидетельствует и тот факт, что в силу нехватки компетентных кадров муниципалитеты вынуждены прибегать к услугам внешнего экспертного сопровождения разрабатываемых проектов. Так, в Саратовской области с 2020 г. Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области» посредством привлечения внешних экспертов обеспечивает методическое сопровождение проектов муниципальных образований региона для участия во Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика». Здесь отработывается уникальная организационная модель — проектный офис муниципальных образований области «Проектный навигатор». Экспертами выступают представители профессорско-преподавательского состава Поволжского института управления — филиала РАНХиГС.

Навыки проектной деятельности на муниципальной службе нечасто становятся объектами научных исследований. Преимущественно эксперты (например, Ю.И. Молотков [6], К.Н. Рамазанов [7], Д.С. Штрейс [8]) анализируют этот блок в деятельности гражданских служащих. Интерес к муниципальной службе можно охарактеризовать как остаточный. На территории Саратовской области на протяжении более чем семи лет по инициативе министерства по делам территориальных образований региона силами ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» и кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления — филиала РАНХиГС проводятся социологические опросы муниципальных служа-

щих. Результаты такой работы отражаются в ежегодных докладах о состоянии местного самоуправления в регионе. Помимо анкетирования, осуществляется сбор и анализ отчетной информации нескольких региональных и федеральных ведомств, сопоставление с данными самих муниципальных образований региона, проводятся фокус-группы. Являясь представителями экспертно-аналитической группы на разных этапах исследования, охарактеризуем состояние компетенций служащих в сфере проектной деятельности.

При формировании стратегии управления кадрами муниципальной службы анализ возрастных характеристик кадрового состава позволяет, с одной стороны, определить качество организационной структуры и уровень зрелости управленческого аппарата, с другой — эффективные формы профессионального развития служащих в рассматриваемой сфере. В условиях трансформации публичного управления оценка возрастных характеристик муниципальных служащих приобретает особый смысл, поскольку возраст влияет на скорость освоения новых технологий, внедряемых в деятельность местного самоуправления. Это касается и проектных компетенций.

Участниками опросов в 2020 г. стали 5565 служащих, в 2019 и 2018 — 5289 и 5059 человек соответственно. В возрастной структуре преобладают служащие в диапазоне 36—50 лет (48%), существенная доля служащих в возрасте 18—35 лет и 51—65 лет — 28,7 и 22% соответственно, наименьшее число служащих представляют сотрудники в возрасте свыше 65 лет — менее 1%.

Сфера муниципального управления в условиях идущей реформы требует новых подходов к решению кадровых вопросов. По мнению экспертов, муниципалитетам необходимы специалисты нового типа, обладающие концептуально-стратегическим видением социальной сферы и методов решения существующих в ней проблем, способные анализировать и прогнозировать процессы, принимать ответственные и компетентные решения. Сами муниципальные служащие региона указали следующие компетенции (навыки), необходимые для их служебной деятельности и требующие развития: стратегическое мышление — 12,56%; принятие управленческих решений — 20,29%; персональная эффективность — 10,34%, командное взаимодействие — 13,32%; лидерство — 8,75%; гибкость и готовность к изменениям — 22,0%; проектные компетенции — 11,67%. Исходя из данных, можно утверждать, что осознание важности умений управлять проектами у служащих не сформировано. На наш взгляд, служащие не имеют четкого представления о специфике проектной работы, например, поскольку не выстраивают взаимосвязи с гибкостью и готовность к изменениям, занявшие первую позицию.

На вопрос о способе формирования и развития проектных компетенций наибольшее количество служащих (34%) выбрали самообразование, 28,64% опрошенных ориентированы на научно-практические мероприятия (круглые столы, семинары-тренинги, конференции) и 20,84% — предпочли дополнительное профессиональное образование на базе профильного образовательного учреждения. В качестве аргументов в пользу самообразования были выдвинуты основные доводы: возможность сэкономить и гибкий график обучения. В ходе исследований также выявилось, что наиболее активно занимается своим образованием молодой контингент. Вовлеченность респондентов в возрасте от 55 лет и старше — минимальна. Это объясняется снижением активности в построении карьеры и потребности в получении новых знаний у людей старшего возраста.

На вопрос «Какой порядок выбора программы повышения квалификации Вам был бы удобен» служащие ответили следующим образом: программу выбирает руководитель — 5,48%; программу выбирает служащий самостоятельно — 17,95%; программу выбирают совместно руководитель и служащий — 76,07%. Данный факт свидетельствует о том, что более 80% служащих выбирают программы при той или иной степени участия руководителя. По итогам обследования сделан вывод о значительном разрыве в понимании специфики проектной работы, опыте применения проектной методологии в профессиональной сфере у служащих поселкового уровня и служащих администрации городского округа — административного центра области.

В практической плоскости проблема существенных различий в уровне проектной компетентности муниципальных служащих может быть решена на уровне каждого региона. С точки зрения повышения эффективности функционирования системы публичной власти такая траектория, на наш взгляд, не имеет перспектив, а разрыв только усилится. По мнению Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, федеральным исполнительным органам следует разработать постоянно действующую общедоступную систему обучения муниципальных служащих навыкам проектной деятельности, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий. Эта рекомендация дана решением указанного Совета от 5 ноября 2019 г. [9] в целях обеспечения эффективного участия муниципальных органов в реализации нацпроектов.

Разделяя в целом представленную точку зрения, отметим, что как в проекте следует иметь требования к его конечному продукту, так и в отношении проектной компетентности муниципальных служащих федеральному центру целесообразно сформировать единые квалифика-

ционные требования хотя бы в базовой части. Здесь возможен следующий алгоритм работы:

1. Министерству труда и социального развития РФ разработать методический инструментарий по оценке и развитию проектных компетенций на муниципальной службе. Документ может иметь как статус самостоятельного, так и стать разделом имеющегося в отношении гражданской службы инструментария.

2. Создать организационно-функциональную модель проведения регулярной оценки уровня проектных компетенций на муниципальной службе. В основу работы целесообразно положить сформированные Минтрудом РФ методические рекомендации в отношении гражданских служащих [10]. Опираясь на документы, указанные в первом и втором пункте, субъекты Федерации смогут создать относительно унифицированный инструментарий развития и оценки знаний и умений муниципальных служащих в сфере управления проектами.

3. Создать информационно-образовательный ресурс для муниципальных служащих, содержащий обучающие материалы, реестр оценки уровня проектных компетенций муниципальных служащих как самостоятельную вкладку портала «Госслужба».

Таким образом, внедрение проектного подхода в деятельность органов местного самоуправления непосредственным образом затрагивает структуру квалификационных требований и определяет необходимость формирования набора конкретных проектных компетенций. Внедрение специализированных квалификационных требований создает условия для качественного и объективного подбора на муниципальную службу граждан, обладающих соответствующими для участия в проектной деятельности компетенциями, задает критерии для оценки степени профессионализма и компетентности муниципальных служащих в области проектной деятельности, а также определяет конкретные направления профессионального развития служащих в данной сфере.

Библиографический список

1. *Пехова Н.Ю.* Компетентность муниципальных служащих в управлении проектами: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук. М., 2013.
2. *Михайлова А.В., Попова Л.Н.* Составляющие профессиональной компетентности муниципальных служащих: социальная и профессиональная компетентность // *Фундаментальные исследования.* 2017. № 4-1. С. 188–192.
3. *Проектное управление в органах власти: учебник и практикум для вузов / Н.С. Гегедюш [и др.].* М., 2020.
4. Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомствен-

ных им учреждениях и организациях: постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп. URL: <https://docs.cntd.ru/document/424080691>

5. Гегедюш Н.С., Мамлина Е.А. Кадровый потенциал органов местного самоуправления в Саратовской области // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19, № 6. С. 18–26.

6. Молотков Ю.И. Система формирования профессиональных компетенций у служащих для управления проектной деятельностью в органах власти Российской Федерации // Профессиональное образование в современном мире. 2019. Т. 9, №1. С. 2503–2511.

7. Рамазанов К.Н. Развитие системы проектных компетенций государственных гражданских служащих // Вестник РУДН. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2018. Т. 5, № 1. С. 53–60.

8. Притула О.Д., Штрейс Д.С. Оценка зрелости государственных гражданских служащих к проектной деятельности (на примере Новгородской области) // Научные известия. 2017. № 9. С. 45–51.

9. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов». URL: <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dZr2olP0A9iAB333D.pdf>

10. Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности / Официальный сайт Министерства труда и социального развития РФ. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/1267>