

Астахов Юрий Викторович

кандидат социологических наук, доцент,
докторант кафедры социальных технологий
Института управления
Белгородского государственного национального
исследовательского университета,
член-корреспондент Академии наук социальных
технологий и местного самоуправления

Турьянский Владимир Александрович

аспирант кафедры социологии и управления
Белгородского государственного
технического университета им. В.Г. Шухова

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация:

В статье проведен анализ внедрения в муниципальную практику технологии проектного управления. Подчеркивается, что использование проектного механизма дает органам муниципальной власти не только количественный, но и качественный эффект. Управление проектами становится доминирующей парадигмой социально-экономического развития территории муниципальных образований и регионов. Примером здесь могут служить следующие проекты, осуществляемые органами муниципального уровня в Белгородской области: «Белгород – зеленая столица», «Новая жизнь», «Управление здоровьем» и инициированный в 2017 г. губернатором Белгородской области проект 500 / 10 тысяч, где 500 означает число предприятий, а 10 тысяч – численность работников, занятых на них. Данный уникальный проект рассчитан на улучшение жизнедеятельности населения, проживающего на территории области.

Ключевые слова:

проект, технология, проектная деятельность, потенциал, система, идеал, цели, социологический опрос, муниципальные служащие, кадровый и человеческий потенциал, стратегия развития.

Astakhov Yury Viktorovich

PhD in Social Science, Assistant Professor,
Doctoral student, Social Technologies Department,
Institute of Management,
Belgorod State National Research University,
Corresponding Member,
Academy of Sciences of
Social Technologies and Local Government

Turiyansky Vladimir Aleksandrovich

PhD student, Sociology and Management Department,
Belgorod State Technological University
named after V.G. Shukhov

MANAGEMENT OF MUNICIPAL PROJECTS: EXPERIENCE, PROBLEMS, PROSPECTS

Summary:

The article analyzes the implementation of project management technology in municipal practice. The study emphasizes that the project mechanism provides both quantitative and qualitative effect for municipal authorities. Project management becomes the dominant paradigm of social and economic development of the territory in municipalities and regions. An example is the following projects to be implemented by the municipal authorities in the Belgorod region. They are "Belgorod is a Green Capital", "New Life", "Health Management" and 500/10.000 project (where 500 means the number of enterprises, and 10.000 is the number of engaged employees). The latter is initiated by the Governor of the Belgorod region in 2017. This unique project is designed to improve the livelihoods of people living in these territories.

Keywords:

project, technology, project activity, potential, system, ideal, goals, sociological survey, municipal employees, human resources and human potential, development strategy.

Рассматривая проблемы, связанные с качеством жизни населения Белгорода, применительно к деятельности органов государственного и муниципального управления, необходимо отметить, что в современных условиях XXI в. актуальными являются технологии, связанные с проектной деятельностью. К государственным и муниципальным кадрам, руководителям государственных и муниципальных учреждений, топ-менеджерам предприятий промышленности, транспорта, связи, АПК, бизнес-структур приходит понимание того, что участие в проектом управлении выступает важным атрибутом управления.

Кроме того, полагаем, что актуальной проблемой в современных условиях является подготовка на базе высшей школы высококвалифицированных кадров (бакалавров, специалистов, магистров и аспирантов), которые имеют соответствующую научную и профессиональную подготовку, в том числе по предмету нашего исследования – «Управление проектами». Этому в полной мере способствует работа выпускников вузов и молодых специалистов в системе муниципального управления, где они под руководством наставников-специалистов получают необходимый опыт в практике управления муниципальными проектами. Здесь необходимо отметить, что только сочетание опытных муниципальных служащих (наставников) и вновь принятых на муниципальную службу молодых специалистов даст в конечном итоге синергетический эффект и станет эффективным средством кадрового обеспечения устойчивого развития муниципальных образований.

Рассмотрим некоторые аспекты данной проблемы. Так, понятие «проект» долгое время монополено использовалось исключительно в инженерной деятельности и являлось, по сути, технологией, связанной с подготовкой и реализацией на практике какого-нибудь социального проекта, предполагавшего, к примеру, строительство школы, спортивного зала, плавательного бассейна, дошкольного учреждения, объекта здравоохранения, культуры, спорта и т. д.

По мнению профессора В.И. Патрушева, «...социальное проектирование стало возникать в связи с появлением новых социально-экономических, социально-культурных и социально-экологических проблем, которые не имели прототипов своего решения и требовали проектной разработки и последующей реализации еще не существовавших крупномасштабных социальных объектов» [1]. В этой области знания появилось немало серьезных научных исследований [2].

В нашем понимании социальный проект в системе муниципального управления представляет, во-первых, своего рода предполагаемую модель (проект), сконструированную в соответствии с принятой в органе местного самоуправления стратегией устойчивого социально-экономического развития территории муниципального образования до 2025 г. и, во-вторых, один из видов проектной деятельности, связанный с преобразованием окружающей социальной реальности в соответствии с некоторым идеалом посредством создания выраженной в знаковой форме и ориентированной на реализацию смысловой общности реального и идеального [3, с. 91–92].

В начале XXI в. эту технологию начали активно применять специалисты, занятые в органах власти и муниципального управления. И сегодня данная технология прочно вошла в жизнь и в муниципальную практику, наполнившись новым содержанием, новыми инновационными формами и методами, направленными фактически на перспективную плановую деятельность по реализации будущих социальных объектов и процессов. Примером здесь могут служить следующие проекты, осуществляемые органами муниципального уровня в Белгородской области: «Белгород – зеленая столица», «Новая жизнь», «Управление здоровьем» и инициированный в 2017 г. губернатором Белгородской области проект 500 / 10 тысяч, где 500 означает число предприятий, а 10 тысяч – численность работников, занятых на них. Что характерно, данный уникальный в своем роде проект рассчитан прежде всего на создание в муниципальных районах, сельских и городских поселениях Белгородской области благоприятных социально-экономических условий для жизнедеятельности населения, проживающего на этих территориях.

Современный подход к оценке устойчивости развития территории муниципального образования позволил городскому округу «Город Белгород» накопить ценный опыт. Здесь специалистами администрации города, членами фракции «Единая Россия», депутатами Белгородского городского совета совместно с представителями науки, высшей школы и учеными муниципального автономного учреждения «Институт муниципального развития и социальных технологий» был подготовлен актуализированный проект «Стратегия развития города Белгорода до 2025 года», состоящий из трех основополагающих стратегических направлений. В целом данный муниципальный проект обладает принципом научности, профессионализма, способствует наращиванию усилий социального и муниципально-частного партнерства, общественного участия и позволяет представительному и исполнительно-распорядительному органам муниципальной власти города Белгорода планомерно идти к достижению поставленных стратегических целей.

Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. – это, с одной стороны, итог поступательного устойчивого развития города в направлении повышения качества жизни населения, а с другой – реальная перспектива, позволяющая обеспечить точки роста, сохранить и приумножить накопленный экономический и кадровый потенциал развития города.

В связи с вышесказанным полагаем, что в настоящее время важнейшей задачей в социологии управления является осмысление предполагаемых вызовов к системным стратегическим изменениям как в муниципальной экономике, так и в социальной политике, обусловленных объективными российскими социально-экономическими процессами, кризисом финансовых институтов, дефицитом местных бюджетов, внешними причинами: падением мировых цен на нефть, введенными США и Евросоюзом антироссийскими санкциями, что вынуждает органы местного самоуправления, бизнес-структуры, предприятия и организации использовать внутренние резервы муниципального образования, в том числе импортозамещающие технологии, инновационные проекты, направленные на количественный и качественный рост муниципальной экономики.

Итак, можно утверждать, что проект представляет собой разновидность развернутой цели в организационной системе. Так, «цель может быть ориентирована, во-первых, на проблему, которую предстоит решить, во-вторых, на потребность, которую предполагается удовлетворить, а в-третьих, на перспективу. При этом ориентация на потребность предотвращает возникновение проблем в будущем, а ориентация на перспективу формирует потребности, которые еще не возникли, но проявятся в будущем» [4, с. 133].

Наиболее значимыми и актуальными проблемами проектного управления в органах муниципального самоуправления являются «ресурсная необеспеченность организационных целей» и

«недостаточная мотивация муниципальных служащих». На втором плане находится нереальность проектных целей из-за отсутствия финансового обеспечения, слабого контроля за выполнением проектных заданий, «многоначалия».

Особенности проектного управления в муниципальных органах власти раскрываются через признаки релевантности, жизнеобеспечивающей направленности управленческой деятельности. В связи с этим актуальными являются проекты и муниципальные программы, предложенные жителями городского сообщества. Примером здесь может служить создание по инициативе общественности в городе Белгороде 27 советов территорий в городских одномандатных округах и более 550 органов территориального общественного самоуправления, охватывающих более 197,0 тыс. чел. взрослого населения городского округа «Город Белгород».

Представляют интерес для понимания процесса управления проектами результаты проведенного нами социологического опроса муниципальных служащих в регионе по проблемам развития проектного управления, которые свидетельствуют о широком распространении за последние пять лет проектного управления в муниципальных органах Белгородской области. Наиболее распространенной формой проектной деятельности в муниципальных образованиях является разработка стратегий устойчивого социально-экономического развития территорий до 2025 г., муниципальных программ и планов мероприятий по их реализации. Вместе с тем, несмотря на наличие проектных офисов и довольно высокую долю муниципальных служащих, прошедших соответствующие программы повышения квалификации на базе Института управления Белгородского государственного национального исследовательского университета, Белгородского государственного технического университета им. В.Г. Шухова, в большинстве случаев в должностных инструкциях муниципальных служащих городских и районных администраций отсутствует даже упоминание о проектной деятельности. В этих целях для оценки эффективности проектной деятельности на муниципальном уровне нами предложены критерии самореализации, служебного продвижения и удовлетворенности трудом. Так, по результатам исследования выявлено, что две трети муниципальных служащих считают, что выполняемая ими работа в рамках проектной деятельности соответствует их способностям и они в полной мере на муниципальной практике реализуют эти способности. Вместе с тем значительное число респондентов – муниципальных служащих ответили, что их способности не реализуются в полном объеме. И это связано прежде всего с отсутствием должной мотивации труда, малосодержательной работой, недостаточным уровнем исполнения функциональных обязанностей. Половина участников проектной деятельности не видит взаимосвязи между успешным выполнением проектных заданий и продвижением по муниципальной службе.

Безусловно, использование проектного механизма на муниципальной практике дает органам власти не только количественный, но и качественный эффект. Проектная деятельность как технология – это мощный кадровый инструмент профессионального и личностного совершенствования и развития служащих. Участие в проектах побуждает муниципальных служащих работать в постоянном режиме развития, повышать свой профессионализм, обогащать интеллектуальный, творческий и личностный потенциал, достигать новых стратегических рубежей. Более того, проектный менеджмент – это эффективный механизм движения кадров по служебной лестнице, мощный «социальный лифт». В связи с тем что в формате проектов совместно участвуют государственные и муниципальные служащие, представители бизнес-структур, работники социально-культурной сферы, молодые ученые и специалисты, магистры и аспиранты вузов, проектный менеджмент становится экспериментальной площадкой для апробации профессиональных знаний, умений, опыта в целях поиска талантливых и креативных менеджеров, как правило состоящих в управленческом кадровом резерве, для последующего их выдвижения на ключевые муниципальные должности в органах муниципальной власти и управления.

Опыт и муниципальная практика свидетельствуют о том, что дальнейшее развитие проектной деятельности невозможно без профессионально подготовленного и адаптированного к этой деятельности кадрового потенциала, который осуществляет весь технологический процесс.

Рассматривая в этом контексте проблемы, связанные с управлением муниципальными проектами, полагаем необходимым рассмотреть систему управления кадровым потенциалом в органах местного самоуправления. Считаем, что подготовленный и сформированный высокопрофессиональный кадровый потенциал в органах местного самоуправления обеспечивает его возобновляемость и устойчивость.

Полагаем необходимым рассмотреть здесь некоторые аспекты кадрового потенциала. Так, понятие «потенциал» неоднозначно трактуется в научной литературе и чаще всего отождествляется с ресурсами. Эти понятия близки, их различие имеет не субстратный (в предметном содержании понятия «потенциал» нет того, что имеется в содержании «ресурсов», или наоборот), а функциональный, контекстный характер. В понятии «потенциал» фиксируется все то, что значимо для его субъекта («личностный потенциал», «кадровый потенциал», «человеческий потенциал» и т. п.), в понятии «ресурсы» отражается то, что значимо для использования в тех или иных

целях. Целевая направленность присуща и «потенциалу», но в нем цели заданы изнутри и не всегда эксплицитированы. Реализация потенциала в муниципальной деятельности (теоретической, практической, организационной, нравственной и т. д.) опосредована ресурсами, точнее сказать, трансформацией «потенциала» в «ресурсы», его выражением в «ресурсной» форме.

Так, по мнению С.А. Боженова и И.Е. Ильичева, управление кадровым потенциалом должно включать в себя освоение прогрессивных форм работы с информацией, развитие навыков синтеза и анализа [5]. Ю.В. Астахов и В.И. Патрушев считают, что в современных условиях в муниципальной практике следует активно использовать и продвигать кадровые технологии и технологии проектной деятельности [6]. Есть и другие предположения по актуализации системы управления кадровым потенциалом в органах местного самоуправления. Между тем отметим, что позиции авторов в основном сходятся в определении подходов и технологий, связанных с управлением кадровым потенциалом органов местного самоуправления, которые способствуют:

- обеспечению возобновляемого кадрового потенциала в городском сообществе;
- внедрению в муниципальную практику современных кадровых технологий и технологий проектного управления;
- управлению знаниями и организацией системы профессионального обучения и переобучения, опережающего образования муниципальных служащих.

Как видим, основополагающими инструментами достижения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, регионов (субъектов РФ) являются стратегическое и проектное управление, муниципальные программы, эффективная муниципальная кадровая политика и программно-целевое планирование, направленные на улучшение качества жизни населения.

Следовательно, исходя из вышеизложенного, логично сделать некоторые выводы.

Во-первых, управление муниципальными проектами в современных условиях XXI в. является доминирующей парадигмой качества жизни и дальнейшего устойчивого социально-экономического развития территории. По своей сути проектное управление многопланово и становится эффективной технологией обеспечения органов местного самоуправления человеческими ресурсами.

Во-вторых, целевое видение проектного управления в органах исполнительной власти Белгородской области – система управления проектами – является неотъемлемой частью общей системы управления, позволяющей достигать планируемые результаты в условиях ограниченных временных, трудовых, материальных и финансовых ресурсов, которые ориентированы на достижение стратегии устойчивого социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г.

В-третьих, белгородский проектный опыт практики управления проектами вызывает интерес в профессиональных кругах и получает достойное признание, в том числе на федеральном уровне. Так, к примеру, в 2014 и 2015 гг. правительство области было признано победителем всероссийского конкурса «Проектный Олимп», который ежегодно проводится Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации. В 2014 г. регион занял первое место в номинации «Системы управления проектами с совокупным бюджетом более 500 млн р. в органах власти регионального и муниципального уровня и подведомственных организациях», а в 2015 г. областному проектному офису присвоено первое место в номинации «Организация и деятельность проектных офисов в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Итак, полагаем, что качество жизни населения города Белгорода и дальнейшее развитие управления муниципальными проектами, опирающееся на профессиональные знания, опыт, становятся доминирующей парадигмой социально-экономического развития территории.

Ссылки:

1. Патрушев В.И. Основы общей теории социальных технологий. М., 2008. 319 с.
2. Антонюк Г.А. Социальное проектирование. Минск, 1978 ; Гаспарский В. Введение в методологию проектирования // Проблемы деятельности ученого и научного коллективов. Вып. I. Л., 1978 ; Котляров И.В. Теоретические основы социального проектирования / под ред. Е.М. Бабосова. Минск, 1989 ; Крючков Ю.А. Теория и методы социального проектирования. М., 1992 ; Лапин Н.И. Социальные проблемы проектирования новых производств // Социологические исследования. 1977. № 1. С. 62–63 ; Прогнозное социальное проектирование (методологические и методические проблемы). М., 1989 ; Тощенко Ж.Т., Аитов Н.А., Лапин Н.И. Социальное проектирование. М., 1982.
3. Крючков Ю.А. Указ. соч. С. 91–92.
4. Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к практике : учеб. пособие. Белгород, 2009.
5. Боженов С.А., Ильичев И.Е. О системе непрерывной подготовки управленческих кадров // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. 2011. № 1. С. 49.
6. Астахов Ю.В., Патрушев В.И. Муниципальная кадровая политика: теория, методология, технология. Белгород ; М., 2014. 340 с.

References:

- Antonyuk, GA 1978, *Social design*, Minsk, (in Russian).
- Astakhov, YuV & Patrushev, VI 2014, *Municipal personnel policy: theory, methods, technology*, Belgorod, Moscow, 340 p., (in Russian).
- Bozhenov, SA & Ilyichev, IE 2011, 'Concerning the system of continuing management training', *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye: teoriya i praktika*, no. 1, p. 49, (in Russian).
- Gasparsky, V 1978, 'Introduction to the design techniques', *Problemy deyatel'nosti uchenogo i nauchnogo kollektivov*, iss. 1, Leningrad, (in Russian).
- Kharchenko, KV 2009, *Municipal strategic planning: from theory to practice*, manual, Belgorod, (in Russian).
- Kotlyarov, IV & Babosov, EM (ed.) 1989, *Theoretical foundations of social design*, Minsk, (in Russian).
- Kryuchkov, YuA 1992, *Social design theory and techniques*, Moscow, (in Russian).
- Lapin, NI 1977, 'Social problems of designing new production facilities', *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, no. 1, pp. 62-63, (in Russian).
- Patrushev, VI 2008, *Fundamentals of the general theory of social technologies*, Moscow, 319 p., (in Russian).
- Social design prospects (methodological challenges)* 1989, Moscow, (in Russian).
- Toshchenko, ZhT, Aitov, NA & Lapin, NI 1982, *Social design*, Moscow, (in Russian).