

К.В. Харченко

эксперт по вопросам местного самоуправления,
к.с.н., доцент кафедры социальных технологий Белгородского государственного университета

Муниципальные управленческие проекты как альтернатива целевым программам

Проектный подход успешно зарекомендовал себя как инструмент управления в коммерческих организациях; данной отрасли менеджмента посвящено немало работ¹. В то же время для сферы государственного и муниципального управления проектная деятельность является новшеством, практическое внедрение которого вызывает множество спорных вопросов.

Возможно, на уровне государственного и муниципального управления говорить о проектах

- рано, поскольку они далеки от аналогов – передовых компаний, в которых результаты работы имеют стоимостное выражение и непосредственно отражаются на заработной плате сотрудников;
- поздно, поскольку целевые программы уже действуют во всех регионах, а они по классическим признакам уже являются проектами.

На сегодняшний день в российских властных структурах можно отметить лишь единичные попытки осмыслить проектную деятельность. Что касается федерального уровня, в ноябре 2008 г. Правительством РФ был утвержден Перечень проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года², в котором значатся 48 проектов, такие, как *формирование здорового образа жизни, поддержка семьи, качественное и доступное жилье*. При этом нормативная база, регулирующая общие принципы проектного управления в регионах и муниципалитетах, пока еще отсутствует.

На сайтах администраций ряда российских городов (Киров, Оренбург) управление проектами фигурирует в контексте мер, направленных на внедрение управления, ориентированного на результат³.

Исследователями Пермского филиала ГУ-ВШЭ выполнен анализ перспектив внедрения проектного подхода в деятельность органов управления социокультурной сферой на примере Комитета культуры при

¹ См., напр.: Харрингтон Дж.С. Совершенство управления проектами: искусство совершенствования управления проектами. – М.: Стандарты и качество, 2007. – 229 с.

² Перечень проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: Утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1663-р

³ Официальный сайт администрации г. Оренбурга // www.admin.orenburg.ru/div26/7447

Администрации г. Перми⁴, однако в источнике не просматриваются конкретные практико-ориентированные результаты.

Дальше всех в деле внедрения проектного подхода на сегодняшний день продвинулась, пожалуй, Белгородская область, в которой создаются нормативные и организационные условия управления проектами в государственной и муниципальной службе. В частности, утверждено Положение об управлении проектами⁵, департаментом стратегического развития Белгородской области разработан шаблон паспорта проекта и инициативной заявки уведомительного характера по вопросу открытия проекта. Положения об управлении проектами также приняты в ряде городских округов и муниципальных районов области⁶. В администрации г. Белгорода принципы, заложенные в соответствующем нормативном документе, уже начинают внедряться в практику – активно разворачивается деятельность по проекту «Зеленая столица».

Можно выделить четыре фактора, способствующих развитию идей проектного управления в государственном и муниципальном управлении.

1. Административная реформа. Бюджетирование по результатам останется пустой декларацией, если не будет создано управленческих инструментов, позволяющих свести воедино цели, задачи, мероприятия и показатели эффективности, а также обеспечивающих внедрение организационных инноваций.

2. Стратегическое планирование. В настоящее время уже нет смысла готовить масштабный стратегический план, содержащий пространные научные выкладки по каждому направлению, но функционирующий в отрыве от текущей деятельности администрации. Реализация стратегии будет более эффективной, если ее рассматривать как рамочный документ, увязывающий между собой «совокупность проектов и программ, объединенных одной целью и поддерживаемых соответствующими операциями»⁷.

3. Перевод муниципальных учреждений в автономные и новые бюджетные. В основу работы новых бюджетных и автономных учреждений положено выполнение государственного (муниципального) задания⁸, содержащего, среди прочего, показатели эффективности. По своим характеристикам задание имеет признаки проекта, поскольку законодатель предусматривает введение конкурентных начал в его распределении, а также

⁴ Бурдакова И.В., Жмакина М.А., Калимуллина М.Д. Перспективная модель проектного управления в социокультурной сфере города Перми // admin.permkrai.ru

⁵ Положение об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области: Утверждено постановлением правительства области от 31 мая 2010 года №202-пп.

⁶ См., напр.: Положение об управлении проектами муниципального района «Борисовский район» Белгородской области: Утверждено распоряжением главы администрации района от 27 сентября 2010 года № 1381-р

⁷ Баранская А.Н. Проекты как инструмент реализации стратегии // Вест. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2009. – №2. – С.63.

⁸ Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. №310-ФЗ).

точное соответствие между объемом задания и финансовыми средствами, выделяемыми на его выполнение⁹.

4. Управленческий бренд. Внедрение проектного управления в деятельность местной администрации можно рассматривать как способ формирования позитивного имиджа данной административной структуры, территории в целом и лично главы города.

ГОСТ Р ИСО 9001:2001 определяет проект как уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированной и управляемой деятельности с начальной и конечной датами, принятый для достижения цели, соответствующей конкретным требованиям, включающий ограничения сроков, стоимости и ресурсов.

Чтобы сформулировать определение проекта, применимое для муниципального управления, необходимо обозначить его существенные признаки:

1. Нацеленность на уникальные, оригинальные, новые результаты.
2. Доминирование целей над процессами.
3. Составной характер проекта, возможность его расчленения на этапы и операции.
4. Выделенность из более широких систем.
5. Четкие маркеры начала и конца реализации проекта.
6. Лимиты допустимых материальных затрат.
7. Возможность преодоления ведомственных перегородок и реализации одновременно в нескольких сферах.
8. Высокая интенсивность работы, «мозговой штурм»¹⁰.

Итак, рабочим определением проекта может быть следующее: *это поименованный обособленный в пространстве и во времени вид деятельности администрации, предполагающий достижение социальных результатов за счет внедрения организационных инноваций.*

Проектное управление является частным случаем программно-целевого подхода. Слово «проект» происходит от латинского слова *projectus*, означающего «брошенный вперед, выступающий, выдающийся вперед, торчащий». Этимологически слово «проект» близко древнегреческому слову «проблема» и русскому слову «предмет» (вперед метать). Хотя собственно проектное управление для администраций является новшеством, в современном государственном и муниципальном управлении уже более десятилетия широко представлены иные близкие по смыслу сущности: стратегии, концепции и целевые программы.

Все стратегические документы обладают рядом общих черт: достижение цели преобладает над простым функционированием, цель

⁹ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ, п.2_2 ст.4

¹⁰ См.: Жихарев К. Проектное управление развитием региональной инновационной системы: общая схема и принципы // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – №7. – С.50-57; Моисеев А.М., Моисеева О.М. Проектное управление в образовании: Учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов. – М.: АПКиППРО, 2007 – 24 с. // http://window.edu.ru/window/library?p_rid=62480

взаимоувязана с задачами, мероприятиями, ресурсами и показателями. Естественно, такие же характеристики свойственны и проекту.

Различия между перечисленными разновидностями стратегических документов мы видим в следующем:

- стратегия – это документ, посвященный перспективам и приоритетным направлениям развития территории в целом;
- концепция – это теоретическое обоснование выбранных приоритетов развития территории, увязывающая между собой цели и запланированные в конкретных условиях способы их достижения;
- целевая программа – это документ, содержащий перспективы развития отдельной сферы жизнедеятельности;
- социальный проект – это документ, направленный на развитие отдельной сферы жизнедеятельности, созданный по инициативе общественности, как правило, в соответствии с условиями конкурса социальных проектов.

Исходя из приведенной дифференциации понятий, вряд ли уместны такие словесные конструкторы, как *программа социально-экономического развития территории* (это стратегия), *реализация концепции* (реализовывать можно конкретные мероприятия программ, составленных на основе концепции), *комплексная целевая программа* (слово «комплексный» аморфно, так как в общем-то любая современная управленческая деятельность имеет сложный характер; если же в такой программе регулируются два и более крупных объекта, возможно, имеет смысл разделить ее на две программы).

В очерченном контексте понятие проекта, о котором говорится в настоящей статье (имеется в виду управленческий, а не социальный проект), ближе всего к целевой программе. Отсюда вполне закономерен вопрос: в какой мере на местном уровне необходимо продвигать идею собственно управления проектами?

Проект включает все особенности целевой программы, главная из которых – обеспечение взаимосвязи между целью, задачами, мероприятиями, ресурсами и количественными результатами.

В то же время не все целевые программы можно именовать проектами. Чтобы доказать данный тезис, выделим четыре мотива, побуждающие властей к написанию программ:

1. Наличие программы вышестоящего уровня (региональной, федеральной) и желание в ней участвовать. Так, в соответствии с п.4 ст.169 Бюджетного кодекса РФ, федеральными целевыми программами может предусматриваться возможность выделения субсидий регионам и муниципалитетам на реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ.

2. Острая социальная проблема.

3. Выявление отсутствующего звена в перечне целевых программ и необходимость его заполнить, например, в соответствии со стратегией развития города.

4. Открытие (заимствование) нового способа решения проблем, т.е. инновационного организационно-управленческого механизма.

Кроме того, законодатель, регламентируя процесс подготовки ДРОНД (доклада о результатах и основных направлениях деятельности) требует, чтобы как можно больше мероприятий были отнесены к целевым программам. По мнению авторов данной нормы, именно таким образом можно четче сориентировать статьи бюджетных расходов на результаты деятельности.

Как видим, понятию проекта соответствует лишь четвертый мотив составления программ – связанный с инновациями. К сожалению, на практике он встречается достаточно редко, поскольку чаще всего программы принимаются в целях поддержки инициативы вышестоящих властей либо получения дополнительного финансирования.

Описанная ситуация приводит к тому, что программы утрачивают свою основу – инновационный организационно-технологический механизм. Заявить, даже на уровне программного документа, об острой социальной проблеме – это не значит продвинуться по пути ее решения. Так, для профилактики правонарушений среди несовершеннолетних одно дело – провести серию профилактических бесед в школах и совсем другое – организовать военно-патриотический лагерь одновременно для кадетов и трудных подростков. Как показывает практика Белгородской области, в последнем случае можно добиться максимального эффекта: 85% трудных подростков, побывавших в лагере, повторно не совершают правонарушений.

Не будучи инновационными, программы не имеют четких маркеров завершения. В идеале инновация сперва должна быть апробирована, что влечет за собой определенную степень риска и дополнительные расходы, в том числе на исследования и разработки. После создания условий функционирования новых механизмов любое новшество должно стать частью повседневной жизни, соответственно, и его финансирование было бы уже не программным, а текущим. Поскольку данные рассуждения противоречат принципу максимального охвата программами бюджетных расходов, проблему традиционализации инноваций, возможно, лучше решить посредством не программ, а проектов.

Кроме того, проект как нечто новое по сравнению с программой имеет следующие отличительные особенности.

Во-первых, это ***возможность реализации принципов лидерства и авторства***. Если управление проектами не будет забюрократизировано, руководитель проекта уже в силу своего статуса обретет черты неформального лидера: того, кто демонстрирует команде желательные образцы поведения, ведет группу за собой к намеченной цели, принимает решения, является последней инстанцией в спорах. А чтобы руководитель проекта старался вносить в общее дело частицу своей души, мог оформить проект в соответствии со своим вкусом и творческими способностями, не следует лишать его «авторских прав». Авторство – это, с одной стороны, стимул, а с другой – ответственность.

Во-вторых, это **сетевая организационная структура**. Целевые программы, даже межведомственные, реализуют действующие подразделения администрации. Проектное управление требует структурных изменений, масштаб которых соответствует масштабу проекта.

Если планируется реализовать один-два проекта сходного профиля, возможно, достаточным окажется введение одной должностной единицы руководителя проекта с предоставлением ему права привлекать для выполнения временных работ по проекту штатных сотрудников администрации, естественно, по согласованию с начальниками структурных подразделений (схема 1).

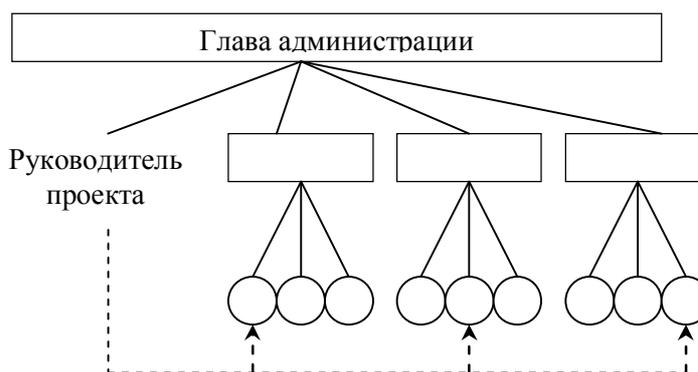


Схема 1. Структура проектного управления в администрации при небольших объемах проектной деятельности

Если предполагается развернуть масштабную и многостороннюю проектную деятельность, целесообразным будет создание специального проектного департамента, включающего несколько штатных единиц менеджеров проектов (схема 2).

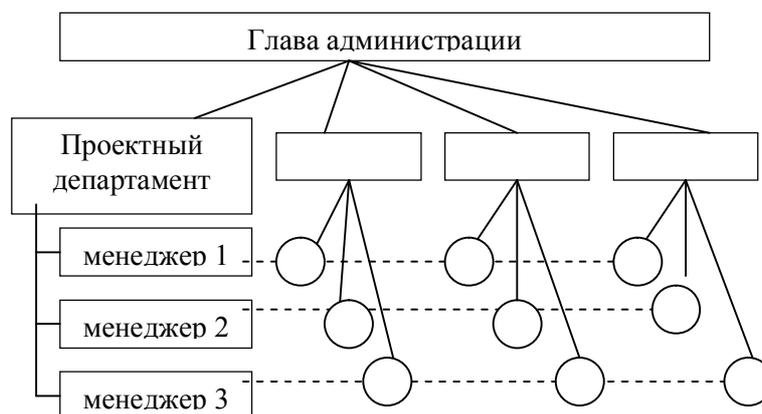


Схема 2. Структура проектного управления в администрации в условиях масштабной проектной деятельности

В-третьих, это **возможность привлечения дополнительных ресурсов**. Если целевые программы в большинстве своем реализуются исключительно за счет бюджета, то в рамках проекта может быть предусмотрено привлечение внебюджетных источников. Возможно, оптимальной формой аккумуляции необходимых средств станет создание некоммерческого партнерства. Данная организационная форма позволяет более рационально

использовать привлеченные средства, в частности, посредством оптовых закупок материалов. При необходимости в рамках некоммерческого партнерства можно создавать дополнительные подразделения на принципах самокупаемости.

В-четвертых, это *более широкий круг субъектов, которые могли бы выступить в качестве инициаторов проекта*. Инициатором целевых программ в подавляющем большинстве случаев выступает власть, тогда как формат проекта в большей мере способен пробудить общественную инициативу, естественно, если такая возможность будет закреплена нормативно и поддержана идеологически.

В-пятых, начало реализации крупного проекта требует подготовки целого *комплекса нормативных актов*, тогда как для запуска программы достаточно принять лишь один документ – распоряжение администрации либо решение представительного органа о ее утверждении. Перечислим важнейшие элементы нормативной базы.

1. Положение об управлении проектами.
2. Распоряжение об утверждении формы паспорта проекта и плана управления проектом.
3. Положение о премировании членов проектной команды и рабочих групп.
4. Положение об организации мониторинга выполнения проекта.
5. Положение о системе делопроизводства по проекту.
6. Изменения в штатное расписание.
7. Приказы об открытии и закрытии конкретных проектов.
8. Распоряжение об утверждении рабочей группы.
9. Учредительные документы некоммерческого партнерства (при необходимости).

Когда проектная деятельность будет поставлена на поток, вариативной частью нормативной базы будут лишь пункты 6-9, остальные же акты достаточно принять один раз без упоминания конкретного проекта, так как они составят основу регулирования проектной деятельности в целом.

В-шестых, проектное управление требует четкого *разделения функциональных ролей*. Выделим основные роли.

1. *Заказчик проекта* – это субъект, заинтересованный в достижении цели проекта и использовании результатов проектной деятельности, основная функция которого – выделять либо аккумулировать средства на реализацию проекта, а также контролировать эффективность их использования.

В ряде случаев особо выделяется роль *инициатора проекта*, т.е. стороны, которая «выступает с обоснованием необходимости и возможности реализации проекта»¹¹. Разделение ролей инициатора и заказчика, с одной стороны, фактически допускает к проектам общественную инициативу, но, с

¹¹ Положение об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области...

другой, в большинстве случаев может оказаться не востребовавшимся, поскольку поведенческая модель «предлагаю, но не участвую и не финансирую» вряд ли будет поощряться. Точно так же, как правило, не имеет смысла вводить особую роль *координатора проекта*, поскольку его функции – разработка технического задания, утверждение отчета о проделанной работе, решение спорных ситуаций – могут быть реализованы заказчиком.

2. *Руководитель проекта* – ключевая фигура в проектном управлении, идеолог и организатор проектной деятельности. Руководитель проекта может быть наделен следующими полномочиями:

1) определять состав и порядок работы рабочей группы, требования к специалистам, участие которых необходимо для качественного выполнения работ;

2) осуществлять подбор специалистов в рабочую группу;

3) направлять запрос о включении в рабочую группу сотрудников органов государственного и муниципального управления либо хозяйствующих субъектов в адрес их руководителей по основному месту работы;

4) изменять состав рабочей группы по мере необходимости в течение разработки и реализации проекта;

5) организовывать работу рабочей группы, направленную на достижение цели проекта.

Для эффективного исполнения своих обязанностей руководителю проекта должны быть предоставлены права получать от исполнителей и участников проекта соответствующую информацию; представлять интересы проекта в вышестоящих и иных внешних организациях; выступать по вопросам проекта в СМИ; выносить на оперативные совещания вопросы, которые не были решены в рабочем порядке.

Вопрос о должностном статусе руководителя проекта достаточно сложен. По меньшей мере, считается, что руководитель должен входить в структуру органов местного самоуправления, поскольку извне (например, из некоммерческого партнерства, автономной некоммерческой организации) ему будет сложнее получать необходимую информацию и иным способом взаимодействовать со структурными подразделениями администрации. Возможен вариант, когда руководитель проекта формально остается в своей прежней должности, но отвечает только за проект. Такой расклад допустим, если это лицо занимает должность не ниже заместителя руководителя комитета (департамента). При этом негативный момент состоит в том, что сохранение статуса будет означать сохранение привычного расклада отношений, а это осложнит решение межведомственных задач.

В Положении об управлении проектами также может быть прописана роль *исполнителя проекта* – субъекта, который принимает на себя обязательства перед заказчиком проекта по достижению поставленных целей и эффективному использованию выделенных средств. По сути под исполнителем проекта подразумевается некоторая административная

структура. Представляется, что при наличии руководителя проекта отдельная функциональная роль органа-исполнителя была бы избыточной. Если исполнителем проекта сделать крупное подразделение администрации (отраслевой комитет, департамент), фактически мы уйдем от сетевой структуры и вернемся к традиционной схеме управления целевой программой. Временную же структуру, подчиненную руководителю проекта, принято называть *рабочей группой, или проектной командой*.

3. *Менеджеры проекта* – это члены проектной команды, отвечающие за реализацию отдельных задач, направлений проекта или подпроектов. Если руководителю проекта необходимо, прежде всего, владеть управленческими навыками, такими, как лидерство, координация действий, ведение переговоров, то главная требуемая черта менеджера – профессиональная компетентность в своей области. Положение об управлении проектами должно предусматривать два пути привлечения менеджеров: 1) из внешних организаций по договору гражданско-правового характера и 2) из структурных подразделений администрации. Во втором случае возможны два варианта должностного статуса: перевод на должность менеджера проекта либо выполнение проектных функций на основе дополнительного соглашения к трудовому договору.

Заключение допсоглашения с менеджером допустимо в случаях, когда объем работ по проекту невелик и не может помешать основным обязанностям. Напротив, масштабные проекты требуют максимального сосредоточения сил, а значит, в таких условиях уход с прежней должности – неизбежность. Поскольку проект по определению – временная организационная форма, муниципальному служащему, переходящему (а зачастую, переводимому) на проектную должность, необходимо обеспечить ряд социальных гарантий: 1) статус не ниже начальника сектора; 2) сохранение рабочего места после закрытия проекта (обязанности работника должны быть перераспределены среди остальных служащих подразделения); 3) уровень оплаты труда не ниже оплаты по основному месту работы; 4) сохранение муниципального стажа.

4. *Администратор проекта* (руководитель проектного офиса) – лицо, ответственное за организацию деятельности по выполнению проекта. Предмет внимания администратора – коммуникационный процесс, т.е. обеспечение бесперебойного информационного обмена между заинтересованными сторонами. Администратор проекта выполняет следующие функции:

- отвечает за делопроизводство и организационные вопросы управления проектом,
- организует проведение совещаний по проекту,
- осуществляет контроль выполнения заданий, поручений, графика работ по проекту,
- ведет документацию проекта, обеспечивает формирование и хранение архива;

- координирует работу менеджеров проекта.

Наше видение иерархии функциональных ролей представлено на схеме 3:

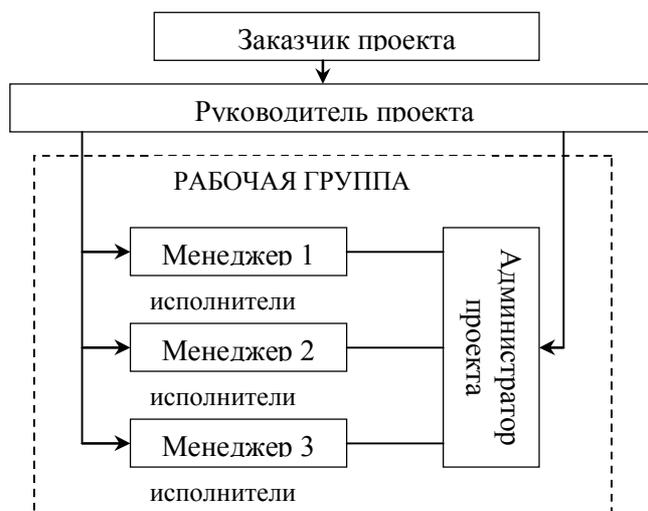


Схема 3. Иерархия функциональных ролей в проектном управлении

В содержательном плане следует различать социально-ориентированные и внутриведомственные проекты.

Социально-ориентированные проекты, будучи направлены на улучшение социальных показателей, непосредственно затрагивают интересы жителей территорий. Приведем примеры таких проектов:

- «Гражданское участие по месту жительства» (создание мини-мэрий на внутригородских территориях, учет интересов этих территорий в социальной, молодежной, культурной политике местной администрации)¹²;
- «Безопасный город» (воздействие на факторы риска в целях предотвращения гибели людей от несчастных случаев и увеличения продолжительности жизни);
- «Технополис» (создание зоны концентрации высокотехнологичных производств с развитой инфраструктурой, повышение качества профессионального образования, привлечение специалистов из других регионов, помощь в коммерциализации инновационных продуктов);
- «Жизненная стратегия» (организация доступной психологической помощи гражданам, взаимодействие с ними по поводу рациональных способов планирования собственной жизни)¹³.

Внутриведомственные проекты ориентированы на улучшение протекания внутренних процессов в администрации и тем самым позволяют

¹² Боженков С.А. Роль общественного самоуправления в стратегическом развитии территории // Муниципальная власть. – 2009. – №3. – С.61-65.

¹³ Харченко К.В. От стратегии развития города к жизненной стратегии человека // Человек. – 2010. – №1. – С.139-145.

повысить показатели качества работы организационных единиц и конкретных служащих. Примеры таких проектов –

- «Кадровая элита» (применение современных технологий работы с кадровым резервом, интеграция потенциала высококвалифицированных специалистов, работающих в бизнесе и общественном секторе)¹⁴;
- «Медиахолдинг» (создание организации, объединяющей местную газету, радиовещание, телевидение и информационные Интернет-порталы в целях консолидации ресурсов и согласования медиапланов освещения важных событий)¹⁵.

Таким образом, внедрение в местных администрациях проектного управления позволяет делать упор на выявление и поддержку социальных и организационных инноваций. Проектный подход способен преодолеть многие недостатки традиционного функционирования: связать цели с количественно измеримыми результатами, адаптировать организационную структуру под конкретные задачи, преодолеть межведомственные барьеры, мотивировать работников добросовестно трудиться путем поддержки лидерства и авторства. Проекты должны не дублировать действующие целевые программы, а стартовать там, где найден новый подход к решению проблем, но при этом сказывается недостаток возможностей стандартного программного управления.

¹⁴ Боженков С.А., Харченко К.В. Кадровая политика региона как инструмент создания солидарного общества // Управление городом: теория и практика. – 2010. – №1. – С.47-55.

¹⁵ Морозов А.В. Концепция медийно-издательского холдинга (на примере информационного агентства «Белгород Медиа») // Управление городом: теория и практика. – 2010. – №1. – С.65-70.