

УДК 338.2

© Н. А. УСТИНА¹, А. А. КАРЛИНА², 2017

¹ Самарский государственный экономический университет (СГЭУ), Россия
E-mail: nina_ustina@mail.ru

² Международный институт рынка (МИР), г. Самара, Россия
E-mail: Karlina_anna@mail.ru

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ ИНИЦИАТИВНЫМИ ПРОЕКТАМИ КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья посвящена теоретическим и практическим аспектам управления стратегическими проектами в системе муниципального управления. Обоснована роль инициативных проектов в реализации стратегии городского развития. Управление стратегическими инициативными проектами рассматривается как механизм активизации дополнительных источников для развития города. В рамках реализации муниципальных стратегий предложена новая модель организации управления проектами, которая включает в себя нормативно-правовую базу, ресурсное обеспечение, организационную инфраструктуру проектной деятельности и коммуникационное пространство. Основным выводом в статье является обоснование роли коммуникационной и организационной деятельности органов местного самоуправления в привлечении дополнительных источников для реализации стратегических проектов.

Ключевые слова: инициатива, стратегический проект, стратегия социально-экономического развития городов, коммуникационное пространство.

Проектная деятельность является важнейшим направлением на всех уровнях государственного и муниципального управления. Управление проектами, как технология повышения эффективности использования ограниченных ресурсов, все активнее интегрируется в организационные процессы осуществления публичной власти. Внедрение проектного подхода к управлению социально-экономическим развитием территорий является одним из приоритетных задач в системе стратегического планирования Российской Федерации. В 2016 году приняты решения, обеспечивающие реализацию приоритетных проектов по основным направлениям страте-

гического развития Российской Федерации, определены единые подходы к организации проектной деятельности в системе исполнительной власти [2, 3].

Целью данной работы является теоретическое и методологическое обоснование опыта реализации стратегии комплексного развития на примере г. о. Самара посредством поддержки инициативных стратегических проектов, позволяющих привлечь дополнительные внебюджетные ресурсы заинтересованных сторон и возможности городских сообществ.

Новизна предложенных подходов к стратегическому планированию заключается во внедрении в систему органов местного самоуправления технологии работы со стратегическими проектами, которые носят инициативный характер, то есть предполагают готовность авторов участвовать в их реализации своими ресурсами и привлекать дополнительные ресурсы заинтересованных сторон.

Актуальность теоретического обоснования и внедрения в практику муниципалитетов системы управления инициативными стратегическими проектами обусловлена в первую очередь принципами вовлеченности местных сообществ в процесс стратегического планирования, отраженного в Федеральном законе Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Существует и ряд других, не менее важных факторов, определяющих необходимость разработки новых подходов к управлению проектами как механизму реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. К таким факторам относятся [16]:

— абсолютная ограниченность ресурсов, которыми располагают органы местного самоуправления для управления процессами стратегического развития территории;

— наличие в муниципальных образованиях дополнительных источников развития территории, которые не могут быть выявлены и активизированы путем стандартных подходов к управлению проектами.

В настоящее время накоплен огромный теоретико-методологический пласт управления проектами, в том числе и в сфере стратегического планирования [13]. Проект рассматривается как основной механизм концентрации и эффективного использования ресурсов для достижения актуальных целевых установок социально-экономического развития на макро- и микроэкономическом уровне [15]. В целях унификации и стандартизации проектных процессов для различных структур (органов власти, коммерческих

и общественных организаций) разработаны международные и профессиональные стандарты [4, 5].

Инициативные стратегические проекты обладают рядом характеристик, отличающих их от классических проектов. В отличие от инвестиционных, они направлены на создание общественных и публичных благ, а потому напрямую «неинтересны» частным инвесторам, но в силу своего публичного характера имеют притягательность для социального капитала (носителем которого могут стать местные сообщества и хозяйствующие субъекты) [16].

Другой особенностью инициативных проектов является сохраняющаяся на всем протяжении проектной деятельности неопределенность доступа к ресурсам для его реализации. Готовность субъектов хозяйственной деятельности, представителей местных сообществ участвовать в реализации проекта своими ресурсами обусловлена сложной системой индивидуальных выборов, в основе которых лежат ценностные установки, представления о характере собственного пространства благополучия, ожидание предпринимательского и социального выигрыша [10].

В условиях растущей неопределенности финансовых механизмов реализации стратегических установок социально-экономического развития территорий традиционные теоретические и методологические подходы к управлению проектами теряют свою значимость. Они описывают технологии организации взаимодействия участников проектной деятельности в условиях выявленного и установленного объема необходимых для реализации проекта ресурсов. При управлении инициативным стратегическим проектом доступ к ресурсам остается неопределенным на всем протяжении проектной деятельности.

Для управления инициативными стратегическими проектами в системе органов местного самоуправления необходимо внедрение организационных механизмов, которые обеспечивали бы открытость, диссипативность процессов взаимодействия с инициаторами и другими участниками реализации стратегических инициатив.

Теоретическим основанием разработки новых моделей управления инициативными проектами стали научные концепции, которые описывают развитие систем различного уровня сложности вдали от равновесия, в условиях неопределенности факторов внешней и внутренней среды. К ним относятся, в первую очередь, фундаментальные теории И. И. Пригожина [14], Дж. К. Гелбрейта [7], а также российских исследователей [11]. Неравновесность социально-экономических систем определяется высокой степенью стохастич-

ности процессов взаимодействия. В основе этой стохастичности — неоднозначные и уникальные представления субъектов взаимодействия о создаваемой ценности. При переходе к неравновесной системе могут иметь место уникальные события, а также происходит расширение масштабов системы, создаются условия для появления других, более совершенных форм организации.

Методологическое обоснование инициативной активности жителей муниципального образования как источника дополнительных внебюджетных ресурсов для реализации стратегии опирается на поссибилитарную парадигму управления муниципальным образованием, предложенную Г. Н. Дончевским. Поссибилитарная парадигма описывает особую модель взаимодействия субъектов хозяйственной активности на территории муниципальных образований, основанную на доступе к возможностям всех заинтересованных сторон, которые в отличие от ресурсов не ограничены [9].

Возможности рассматриваются в рамках поссибилитарной управленческой парадигмы как дополнительный источник реализации стратегий развития муниципального образования. Но при использовании стандартных функциональных подходов к управлению проектами эти возможности остаются невыявленными, не доступными для органов местного самоуправления.

Теоретической основой построения управленческой модели, описывающей стохастический характер системы реализации инициативных стратегических проектов, стал средовой подход к организации и содержанию деятельности органов местного самоуправления. Основы средового подхода были заложены представителями урбанистического направления территориального развития [8]. В основе средового подхода к управлению объектами различной сложности заложены принципы построения коммуникаций в неопределенной среде взаимодействия субъектов различной природы с целью выявления и активизации дополнительных источников развития территорий. Средовой подход представляет собой совокупность принципов и методов проектирования пространства, поддерживающего коммуникационные процессы между субъектами взаимодействия [12]. Свойства среды: интерактивность, неопределенность, локальность — создают условия для активизации дополнительных источников реализации стратегии, выявления стратегических инициатив и преобразования их в инициативные стратегические проекты, насыщенные в полном объеме всеми необходимыми ресурсами для их реализации.

Вышеназванные теоретические и методологические подходы к управлению проектами позволяют нам сформулировать основное

содержание деятельности органов местного самоуправления по выявлению инициативных стратегических проектов, насыщению их ресурсами и реализации. Это содержание управленческой деятельности заключается в проектировании в городе коммуникационного пространства и коммуникационных каналов для взаимодействия всех участников стратегического планирования по вопросам реализации стратегии.

Новые подходы к управлению стратегическими проектами, имеющими инициативный характер, нашли свое отражение в практике управления реализацией Стратегии комплексного развития г. о. Самара (далее – Стратегия) [5].

Важнейшим принципом стратегирования в г.о. Самара изначально был определен партисипаторный принцип, который предполагал активное включение горожан в процесс разработки и реализации стратегии. При этом общественное участие как необходимый атрибут установленных на законодательном уровне механизмов стратегического планирования в самарской практике реализуется в рамках иных, отличных от стандартных подходов. Роль местных сообществ в процессе стратегирования обозначилась не только в обсуждении предложенных стратегических установок городского развития, участии в принятии стратегических решений и их легитимации. Горожанам была предоставлена возможность деятельностно включиться в процесс стратегирования и отразить в стратегии свои представления о будущем города.

Выявленная на этапе разработки стратегических документов активность местных сообществ стала важным источником дополнительных ресурсов для реализации стратегии. Именно эта активность и позволила сохранить эффект вовлеченности местных сообществ на этапе реализации стратегии. Основой общественного участия в процессе реализации стратегии стало взаимодействие с органами публичной власти по поводу реализации стратегических проектов, носящих инициативный характер.

Таким образом, Стратегия городского округа реализуется посредством выдвижения инициативных стратегических проектов [5], и проектирование в рамках Стратегии – способ инновационной деятельности, построенный на продуктивном взаимодействии и кооперации между представителями различных сфер городской жизни в целом и в среде хозяйственной активности.

Процесс создания системы управления инициативными стратегическими проектами представлен нами на примере одного из стратегических направлений: «дополнительное образование» [17].

Основная роль этого стратегического направления в реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года заключается в формировании у горожан компетенций активного продвижения к будущему через инициативную проектную деятельность по всем стратегическим направлениям общегородского развития.

Проблемы, с которыми столкнулась Администрация г.о. Самара при реализации стратегических проектов в сфере образования, заключались в следующем:

- отсутствие представлений у авторов стратегических инициатив о связи традиционных образовательных и воспитательных задач с задачами городского стратегического развития;
- преобладание локальных инициативных проектов, для реализации которых задействованы только имеющиеся ограниченные ресурсы образовательных учреждений;
- отсутствие механизмов привлечения дополнительных внебюджетных источников для реализации стратегических инициатив.

Субъектом управления проектной деятельностью в рамках реализации Стратегии по направлению «дополнительное образование» стал Департамент образования Администрации г.о. Самара (далее – Департамент), целью которого в управлении проектной деятельностью являлось создание единого коммуникационного пространства по стратегическому направлению «дополнительное образование», объединяющего образовательные учреждения, профессиональные и бизнес-сообщества, органы публичной власти для разработки инициативных образовательных проектов и насыщения ресурсами за счет их консолидации.

Мероприятия, проводимые Департаментом для реализации Стратегии, условно можно разделить на несколько групп:

1. *Разработка нормативно-правовой базы работы с инициативными стратегическими проектами в сфере дополнительного образования.*

В 2014 году Департаментом образования Администрации г.о. Самара была разработана программа «Развитие муниципальной системы образования городского округа Самара» на 2015-2019 годы [6]. В качестве одной из задач этой программы было определено внедрение в практику дополнительных общеобразовательных программ, определенных Стратегией комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года. Ежегодно на разработку 40 таких образовательных программ в течение всего срока реализации програм-

мы «Развитие муниципальной системы образования городского округа Самара» предусматривалось 23353,1 тыс. руб. Механизмом реализации установок муниципальной программы стали образовательные проекты, представляющие комплекс взаимосвязанных мероприятий по разработке, апробации и распространению образовательных программ стратегической направленности. Их инициаторами являлись педагоги, представители профессиональных сообществ и бизнес-структур. Образовательные учреждения, на базе которых реализовывались стратегические инициативы, получили статус «проектных площадок» для отработки механизмов освоения новых образовательных программ, трансляции опыта в педагогической среде и создания инфраструктуры продвижения приобретенных компетенций в профессиональную среду.

2. Консультационное сопровождение проектных и коммуникационных площадок, экспертизы стратегических проектных инициатив с позиции их стратегичности и реализуемости.

Для организации такого сопровождения были привлечены на инициативной основе общественные эксперты, в число которых вошли представители Администрации г.о. Самара, профессиональных сообществ, общественных организаций, предпринимателей. Данная группа экспертов в последствие стала представлять своеобразное сообщество, связанное профессиональной этикой, профессиональным имиджем и доверием.

3. Комплекс мероприятий коммуникационного характера.

Для формирования пространства, в котором происходило выявление стратегических инициатив в сфере дополнительного образования, привлечения заинтересованных сторон к их реализации и консолидации инициатив в стратегические проекты комплексы коммуникационных мероприятий можно разделить на 3 этапа.

На первом этапе, в 2014 году, перечень коммуникационных мероприятий носил традиционный характер и включал конкурсы образовательных инициатив, организуемых Департаментом образования г.о. Самара. В 2015 году для отбора стратегических проектов и включения их в муниципальную программу Департамент принял «Положение о городском конкурсе проектных инициатив в рамках реализации стратегии комплексного развития г.о. Самара до 2025 года». Согласно документу, критериями отбора для проектных инициатив и присвоения статуса «проектная площадка» образовательному учреждению, выдвинувшему инициативу на конкурс, стали:

— соответствие стратегическим установкам;

— особые компетенции автора проекта, которые включают инициативность (готовность задействовать собственные ресурсы для создания нового образовательного продукта);

— осознание необходимости и представления о способах привлечения дополнительных ресурсов для реализации инициативы. Конкурс стал запускающим организационным механизмом, позволившим выявить наиболее перспективные с точки зрения реализации стратегических установок проекты. В то же время технология организации конкурса не позволяла отработать механизм преобразования локальных проектных инициатив в стратегические проекты.

На втором этапе реализации модели управления инициативными проектами перечень коммуникационных мероприятий стал насыщен новыми мероприятиями-форумами образовательных инициатив — информационными и коммуникационными площадками для активизации дополнительных источников реализации стратегических проектов. Форумы позволили всем участникам получить доступ к информации о:

— потребностях авторов стратегических проектов в ресурсах для реализации инициатив;

— наличии у авторов инициатив собственных ресурсов для реализации стратегических проектов;

— возможности объединить ресурсы стратегических партнеров для реализации проектов;

— готовности активных представителей сообществ присоединиться своими ресурсами к реализации проекта.

Форумы также позволили информационно связать образовательные проекты и проектную деятельность по другим стратегическим направлениям. В частности, образовательная составляющая стала весомой составляющей стратегического проекта «Рождение сверхновой», направленного на комплексное освоение территории музея «Самара Космическая» и создание в г.о. Самара культурно-образовательного кластера космической тематики.

На третьем этапе произошло внедрение новых управленческих подходов к реализации инициативных стратегических проектов — проведение фестивалей «Мозаика инициатив». Этот комплекс коммуникационных мероприятий был направлен на разработку на базе локальных стратегических инициатив консолидированных проектов. На таких мероприятиях выстраивалось пространство коммуникаций, позволяющее авторам проектных инициатив самостоятельно выявить возможность объединения своих предложений, ресурсов в консолидированные стратегические проекты. В результате

в образовательном пространстве города родились стратегические проекты, масштабы которых сделали их привлекательными для внешней внебюджетной поддержки.

Целевой аудиторией для реализации проектов стали педагоги системы дополнительного образования детей и подростков, являющиеся авторами стратегических инициатив, представители системы дополнительного профессионального образования, выступающие в качестве партнеров, участников реализации этих инициатив, а также представители профессиональных, территориальных сообществ, общественных объединений. В силу своей направленности на расширение информационной и коммуникационной составляющей стратегического проектирования численный состав целевой аудитории был неограниченным. В целом, общественный и партнерский статус целевой аудитории определялся активной позицией в отношении разработки стратегии и готовностью инициировать стратегические проекты и принимать участие в их реализации по стратегическому направлению «дополнительное образование».

Основным итогом внедрения новых технологий управления проектной деятельностью явилось изменение подходов к организации дополнительного образования (его настройка на реализацию ключевых установок стратегического развития города, появление большого числа стратегических инициативных проектов). С 2013 по 2016 годы было реализовано более 100 проектных инициатив по стратегическому направлению «дополнительное образование». Около 60 инициатив было преобразовано в 3 консолидированных стратегических проекта, объединяющих ресурсы нескольких образовательных учреждений, стратегических партнеров из числа представителей бизнеса, общественных организаций, ученых-экспертов, а одна из таких проектных инициатив – «Школа беспилотных технологий» – в процессе консолидации трансформировалась в крупный стратегический проект по развитию детского технического творчества и получила поддержку Агентства стратегических инициатив [18].

В результате освоения муниципальными служащими новых технологий работы со стратегическими проектами процесс стратегирования в г.о. Самара вышел на принципиально иной уровень. В Администрации были отработаны механизмы активизации возможностей различных хозяйствующих субъектов в направлении создания общественных благ, имеющих стратегический характер. Произошла консолидация локальных образовательных инициатив

в стратегические проекты. Образовательные проекты стали рассматриваться как неотъемлемая часть стратегических проектов по другим направлениям реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара.

Таким образом, опыт работы с инициативными стратегическими проектами в процессе реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара позволил обосновать приоритетные технологии управленческой деятельности администрации муниципального образования, к которым можно отнести проектирование коммуникационной среды, в которой выявляются и активизируются дополнительные источники развития города.

Литература

1. Федеральный закон РФ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014 г. № 26 (часть I). Ст. 3378.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

4. ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту». М.: Стандартинформ, 2015. URL: <http://www.primorsky.ru/upload/medialibrary/b90/b90ef8034f833a2c4709795527a4a342.pdf>.

5. Решение Думы городского округа Самара от 26 сентября 2013 г. № 358 «Об утверждении стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2015 года». URL: <http://www.samara2025.ru>.

6. Постановление Администрации городского округа Самара от 08.10.2014 г. № 1489 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Развитие муниципальной системы образования городского округа Самара» на 2015-2019 годы». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW256&n=63212&dst=100001#0>.

7. Гелбрейт ДЖ. К. Новое индустриальное общество. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5021>.

8. Глазычев В. Л. Город без границ. М.: ИД «Территория будущего», 2011. 400 с.

9. Дончевский Г. Н. Поссибилитика, или искусство овладения невозможным (очерки технологии эры индиго): монография. М.: Вузовская книга, 2011. 376 с.

10. Карлина А. А. Применение процессно-ориентированных технологий в обеспечении конкурентоспособности муниципального образования // Вестник Самарского муниципального института управления. 2012. № 2 (21). С. 22-30.

11. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Основы синергетики. М.: Алетейя, 2002. 418 с.

12. Лепский В. Е. Рефлексивно-активные среды инновационного развития. М.: «Когито-Центр», 2010. URL: http://www.reflexion.ru/Library/Lepsky_2010a.pdf.

13. Логинов М. П., Муринович А. А. Принципы и методы управления межрегиональными проектами // Вопросы управления. 2014. № 5 (30). URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2014/05/12/?print>.

14. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / пер. с англ., общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова. М.: Прогресс, 1986. 432 с.

15. Ручкин А. В., Шеметова Н. К. Оценка уровня зрелости управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 4 (13). URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2015/04/>.

16. Устина Н. А. Проектирование организационных структур управления инициативами населения муниципального образования // Вестник Самарского муниципального института управления. 2010. № 2 (13). С. 49-56.

17. Опыт управления инициативными проектами в сфере дополнительного образования как механизм реализации стратегии комплексного развития городского округа Самара // Форум лучших муниципальных практик. URL: <http://forum.urc.ru/pages/forum-i>.

18. Агентство стратегических инициатив. URL: <http://asi.ru/>.

Статья поступила в редакцию 27.01.17 г.

*Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. экон. наук М. М. Васильевым*