

Дмитриев Артем Викторович
Dmitriev Artem Viktorovich
НОУ ДПО «Институт Социально-Экономических
Исследований Мировой Экономики»
Institute of Social and Economic Researches of World Economy
Руководитель Центра социально-экономических исследований
The head of the Center for social and economic research
Соискатель учёной степени кандидата экономических наук
Магистр социологии
E-Mail: pravmos@ya.ru

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством

Методика внедрения проектного подхода в управление социальным развитием российских регионов

The methodology of introduction of the project approach in the management of social
development of Russian regions

Аннотация: В статье исследуются вопросы проектного управления социально-экономическим развитием территорий, а также предлагается методика внедрения проектного подхода в управление социальным развитием российских регионов. Показан механизм разработки социального проекта и определены основные регламенты реализации процессов управления проектами. Предложен новый механизм планирования социально-экономическим развитием региона, внедрение которого позволит обеспечить одновременную реализацию нескольких приоритетов региональной государственной политики.

The Abstract: The article is devoted to the issues of project management of socio-economic development of the territories, as well as a method of introduction of the project approach in the management of social development of the Russian regions. It shows the mechanism of the development of the social project and defines the main regulations of realization of processes of project management. A new mechanism of planning of social and economic development of the region, introduction of which will allow to provide simultaneous implementation of several of the priorities of the regional state policy.

Ключевые слова: Социальные программы, социальные проблемы, проектный подход, российские регионы, управление, стандарты, процессы.

Keywords: Social programs, social problems, the project approach, the Russian regions, management, standards, processes.

Основным инструментом решения социальных проблем Российских регионов сегодня являются социальные программы, которые в отечественной практике рассматриваются как увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы мероприятий, обеспечивающие эффективное решение социальных проблем населения. При формировании программы социально-экономического развития территории как совокупности конкретных реальных проектов конкретных субъектов, заинтересованных в реализации собственного проекта в целях социального развития данной территории, социальное проектирование выступает в роли технологии, с помощью которой выявляются социальные проблемы региона. Методологически грамотное применение проектного подхода в управление

социальным развитием российских регионов позволяет чётко определять стратегический фокус социальной проблематики и видеть поэтапное решение той или иной актуальной проблемы, поскольку любая программа представляет собой совокупность проектов, каждый из которых ориентирован на решение острой социальной проблемы локального характера.

Проектное управление как новая организационная культура и технология позволяет перейти от отдельных проектов и программ через проектно-ориентированные организации к проектно-ориентированному обществу в целом. Широкие возможности, определяемые как «универсальные свойства» проектной деятельности, позволяют признать социальное проектирование перспективным инструментом не только решения актуальных социальных проблем, но и инструментом управления социальным развитием общества.

Механизм разработки любого социального проекта предполагает последовательное прохождение ряда этапов: 1) аналитического (проблемно ориентированный анализ ситуации); 2) этапа концептуализации (построения иерархии целей и задач); 3) этапа инструментализации (отбора эффективных инструментов осуществления деятельности в рамках проекта); 4) конкретизации схемы действий (до уровня мероприятий и порядка (графика) их проведения); 5) бюджетирования проекта; 6) выделения критериев эффективности реализации проекта, ожидаемых показателей и методов их оценки.

Эффективный механизм реализации региональных социальных проектов предполагает такое развёртывание деятельности в соответствии с проектом, которое позволяет ей быть прозрачной, обозреваемой, планируемой и управляемой. Особое внимание в ходе реализации проекта уделяется управлению временем (с учетом того, что проект должен быть хронологизирован и четко ограничен во времени), управлению ресурсами (материально-техническими, финансовыми, кадровыми и пр.), а также управлению рисками, которые способны снизить эффективность реализуемого проекта.

Однако в современной российской практике управления социальным развитием территорий проектные технологии используются недостаточно активно, что связано, в первую очередь, с отсутствием стандартов в управлении социальными проектами. Активный запуск программно-проектного механизма требует немедленной разработки национальных стандартов управления социальными проектами и программами.

В целом потребность в стандартизации управления проектами (в том числе и социальными) в России очевидна и необходимость применения новых механизмов была подтверждена многими руководителями частных компаний и государственных корпораций. Подобную инициативу поддержали чиновники Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, и в соответствии с приказом от 27 августа 2008 г. «Об утверждении новой структуры технического комитета по стандартизации ТК 100 «Стратегический и инновационный менеджмент» создан подкомитет «Менеджмент проектов». В задачи данного подкомитета входит и разработка серии стандартов по управлению проектами с учетом специфики постсоветского российского общества.

Целью внедрения подобных стандартов является разработка и закрепление новых базовых требований в сферах управления проектами и программами. Новые правила будут определять основные требования, предъявляемые к организации процессов управления проектами и программами, а также целыми комплексами проектов. Конкурентное качество национальных стандартов в области управления будет заключаться в возможности их применения в различных организациях для любых типов проектов, включая социальные проекты и программы, реализуемые государственными и муниципальными органами власти. Фактически корпоративные технологии необходимо использовать для решения социальных задач на территориально-государственном уровне.

Введение национальных стандартов проектного управления обеспечит:

- целостное восприятие правил и основополагающих принципов проектного управления, задач, конечных целей и состава реализуемых проектов;
- правовую фиксацию схемы классификации управленческих задач, а также распределение по зонам ответственности самих участников проектной деятельности на разных этапах жизненного цикла проектов;
- выявление общепринятых подходов, методов реализации и управления проектами, позволяющих гарантировать взаимопонимание и созидательное взаимодействие участников совместной проектной деятельности;
- внедрение методической базы для обучения сотрудников, участвующих в проектной деятельности.

Важным требованием к разрабатываемым стандартам является их комплексность и компактность: только посредством согласованной и многоуровневой стандартизации процессов управления, как частных проектов, так и портфелей проектов, можно добиться эффективного управления проектной деятельностью в целом. Учитывая общие тенденции развития проектного управления в современной России, можно констатировать, что особо важной задачей в данной области является разработка национальных стандартов. Появление стандартов способно типизировать проектную деятельность и значительно упростить процессы взаимодействия в рамках каждого конкретного проекта, установив базовые методы управления проектами в государственные и частные компании и организации, в практику управления социально-экономическим развитием российских регионов. Залогом успеха построения эффективной проектной деятельности для реализации целей социальной политики служат – формирование общего понятийного поля, общей системной картины, связанной с управлением конкретными проектами, по совокупности определяющими содержание программы социально-экономического развития территории, и внедрением системы проектного управления для реализации программы.

Один из важнейших этапов, с которого необходимо начинать построение региональной системы программно-проектного управления социальным развитием – разработка стандарта управления социальными проектами, который должен включать как документы, определяющие общие принципы реализации социальных проектов в регионе (политика по управлению проектами, общие положения и классификация проектов), так и детальное описание процессов и методик (методология управления социальными проектами). Стандарт также должен определять требования к организационной структуре и процессам управления, как на уровне отдельных социальных проектов, так и на уровне социальных программ и программ развития.

В рамках стандарта необходимо классифицировать и описать различные типы социальных проектов, реализуемых в регионе, муниципальном образовании, организации. Было бы ошибкой предъявлять одинаковые требования к управлению сложными (масштабными) и простыми социальными проектами. Для каждого вида проектов должны быть описаны типовые целевые и контрольные показатели, типовые жизненные циклы.

В стандарте также должны быть определены основные организационные принципы реализации социальных проектов: применение матричных и проектных структур или реализация проектов в рамках существующей линейно-функциональной структуры. В зависимости от выбранной формы реализации социальных проектов будет меняться степень ответственности и полномочий, как менеджера проекта, так и других членов команды проекта.

Для разных типов социальных проектов могут применяться различные организационные принципы их реализации. Регламенты реализации процессов управления проектами также отдельно прописываются для различных типов проектов с учетом их масштаба и формы организационной структуры. Регламенты обычно включают описание следующих групп процессов:

1. Инициация и запуск социальных проектов.
2. Планирование и организация исполнения проектов.
3. Контроль исполнения и управление социальными изменениями проектов.
4. Завершение социальных проектов.

Для стандарта управления социальным проектом предлагается использовать следующую структуру и состав документов:

1. Общие положения и терминология.

В этом документе описывается назначение, область применения, порядок ведения, приводятся используемые сокращения и аббревиатуры, а также глоссарий терминов.

2. Классификация и описание объектов управления (проектов и программ).

Классификация проектов и программ. В этом документе описываются типовые проекты и другие объекты управления, критерии классификации, структура, типовые жизненные циклы, параметры планирования и контроля.

3. Процессы управления проектами.

Процессы управления проектами. В этом документе описывается структура, состав и порядок выполнения процессов управления проектами, входная и выходная информация, распределение ответственности за выполнение, сроки выполнения отдельных операций и процессов. Комплексы процессов обычно описываются с учетом особенностей различных типов проектов. Регламенты, как правило, включают описание следующих процессов:

- формирование портфеля проектов или инвестиционной программы (сбор заявок, ранжирование и отбор проектов);
- запуск проекта (принятие решения о реализации проекта, назначение руководителя, утверждение устава проекта);
- планирование (разработка, согласование и утверждение календарных и прочих планов и бюджетов);
- исполнение и контроль (выдача заданий, сбор отчетности, анализ состояния проекта и управление изменениями);
- завершение проекта (принятие решений о завершении проекта, закрытие договоров, анализ полученного опыта, архивирование);
- мониторинг программы, управление изменениями и рисками.

1. Проектные структуры и роли в проектах.

В этом документе описывается организационная структура управления проектами и программами проектов, распределение функций, ответственности и полномочий по управлению проектами. В зависимости от детальности проработки стандартов, документация может включать отдельные положения о проектном офисе и других проектных структурах и ролях, например:

- положение об офисе управления социальными проектами региона;
- положение о менеджере социального проекта;
- положение о кураторе социального проекта;
- и другие.

1. Состав и формы основных документов по управлению социальными проектами.

Альбом форм основных документов по управлению проектами содержит перечень форм (шаблонов) рабочих документов по управлению проектами, создаваемых в ходе реализации процессов управления проектами, а также порядок их применения. Исполнение процессов и задач, описанных в региональном стандарте, может опираться на принятые в регионе методики. Методические документы определяют рекомендации по выполнению конкретных процедур управления, использованию подходов, методов и инструментов.

Разработка и совершенствование регионального стандарта управления социальными проектами выполняется поэтапно. Важно избежать ряда распространенных ошибок, среди которых можно назвать следующие:

1. Излишняя детализация и бюрократизация регламентов. Иногда, при разработке регламентов, у руководства возникает желание очень детально расписать все шаги и действия участников проектов. Это может, с одной стороны, привести к тому, что регламенты станут слишком объемными и трудными для восприятия. Руководители будут воспринимать их как тома ненужных бумаг, которые нет времени даже прочитать. С другой стороны, излишне формализованные регламенты могут ограничить свободу и оперативность действий. Следование формальным управленческим процедурам может привести к дополнительным и неоправданным временным затратам. Начать лучше с наиболее простого стандарта, регламентирующего только основные требования управления для ключевых типов социальных проектов и постепенно, по мере необходимости, расширять область применения и требования регионального стандарта. Общий принцип: чем проще социальный проект, тем меньше формальных требований к организации управления.

2. Необходим учет специфики социально-экономического развития региона или муниципального образования. В противном случае данный стандарт будет восприниматься как далекий от реальной жизни и слишком общий документ. При разработке регионального стандарта рекомендуется создать совместную команду консультантов, привлекаемых к разработке, и руководителей ключевых структур управления социальным развитием региона. Консультанты помогут быстро запустить процесс разработки, принесут свой и международный опыт, быстро разработают первые drafts регламентов. Руководители ключевых структур управления социальным развитием региона наполнят регламенты идеями и наработками из практического опыта, помогут лучше учесть специфику территории. В любом случае, после того как разработана первая версия регламентов, они должны быть протестированы на пилотных проектах в регионе. Именно на этом этапе выяснится, какие решения и требования удобны и полезны, а какие требуют доработки и адаптации.

Разработка регионального стандарта управления социальным развитием рассматривается как разовая процедура, которая заканчивается формальным утверждением стандарта руководством региона. Чтобы стандарт реально заработал и «прижился» в регионе, необходимо не только провести обучение персонала (лучше в виде «ролевой игры»), но и начать реально следовать требованиям стандарта, в первую очередь, руководителям региона. Использовать документы регионального стандарта и отчеты на совещаниях и при «повседневном» принятии решений по проектам, пресекать попытки отдельных руководителей отклоняться от требований стандарта при принятии ключевых решений в

обход руководителя проекта и т.п. В регионе должен быть ответственный за применение стандарта (тот, кто помогает в его применении участникам проектов, дорабатывает стандарт при необходимости).

На примере Москвы можно показать, что разработка регионального стандарта управления социальным развитием содержательно означает *запуск принципиально нового механизма планирования социально-экономического развития столичного региона, что позволит обеспечить одновременную реализацию нескольких приоритетов государственной политики Правительства Москвы, обозначенных в государственной программе «Открытое Правительство» на 2012-2016гг.*, а именно:

- повышение эффективности управления социально-экономическим развитием столичного мегаполиса;
- повышение эффективности управления бюджетными средствами города Москвы;
- обеспечение планирования и использования средств бюджета города Москвы в строгом соответствии с целями социально-экономического развития;
- обеспечение учета в деятельности государственных учреждений города Москвы потребностей и интересов различных групп населения;
- обеспечение государственной службы города Москвы квалифицированными кадрами, готовыми эффективно реализовывать стратегию развития столичного мегаполиса.

Концептуальная модель проекта базируется на ключевой идее – дополнить существующий механизм государственного управления столичным регионом, отсутствующим сегодня механизмом целеполагания на базе активного использования технологий проектного управления и оригинальной отечественной методологии ОДИ (организационно-деятельностных игр).

Для этого необходимо реализовать *несколько самостоятельных проектов:*

1. Создать институциональную основу в виде системы Центров планирования территориального развития (городского, окружных и районных) с их непосредственным подчинением Мэру города, которые станут коммуникационной площадкой для разработки прогнозно-проектных документов: концепций, стратегий, программ и бюджетов развития районов, округов и города на основе сформированной новой информационно-аналитической базы, предполагающей четкое знание потребностей и экономического потенциала территории, бизнеса, населения.

Данное знание формируется в процессе организационно-проектной деятельности сотрудников Центра со стейкхолдерами, результатом которой является определение стратегического проблемного ряда для запуска долгосрочных программ развития.

Разработанная Центром программа социально-экономического развития территории (района, округа) как совокупность конкретных проектов, инициированных конкретными субъектами, заинтересованными в развитии данной территории, с представлением ими подробных бизнес-планов, позволит организовать плодотворное межсекторное взаимодействие и одновременно межведомственное согласование.

Сформированная таким образом Программа территориального развития является *основанием для разработки департаментами и комитетами государственных программ и четкого планирования по конкретным целям бюджетных средств.*

2. Для выполнения этой интеллектуально и организационно сложной работы необходимы специалисты по управлению местным развитием (на Западе их подготовка осуществляется с конца 80-х прошлого столетия), *уверенно владеющие новой методологией организации планирования развития местного сообщества и инструментарием программно-целевого и проектного управления.*

В этой связи необходим *запуск нового механизма подготовки и переподготовки квалифицированных кадров*, способных эффективно управлять процессом социально-экономического развития столичного мегаполиса.

В этой связи необходимо существенным образом модернизировать систему подготовки и переподготовки кадров для решения новых задач, а именно:

а) разработать *концептуально-методологическую основу формирования учебных планов* профессиональной переподготовки по специальности «Государственное и муниципальное управление», в результате чего они должны представлять собой не эклектический набор случайных дисциплин, оторванных от социально-экономических процессов и управленческого инструментария XXI века, а методологическую конструкцию, обеспечивающую решение организационно-инновационных задач;

б) сформировать *команду, способную организовать проблемно- и практико-ориентированное обучение управленческого корпуса города Москвы* с целью широкого распространения новой проектно-программной культуры XXI века.

Подготовка высококвалифицированных кадров, способных осуществлять управление социально-экономическим развитием столичного региона должна включать:

Модуль 1. *Мощную философско-методологическую подготовку*, поскольку сегодня решение любых локальных практических задач требует глобального осмысления сути происходящего в глобально-историческом контексте (Москва испытывает сильное влияние глобосистемных процессов).

Процесс целеполагания – это поиск смыслов, предназначений, целей, средств и ожидаемых результатов деятельности всех участников процесса, а не только чиновников.

Управление социально-экономическим развитием такой сложной метасистемы как столичный регион предполагает наличие государственно-управленческой интеллектуально-нравственной элиты с развитыми способностями к концептуализации сложных и запутанных проблем современной реальности, к стратегированию, программированию и бюджетированию.

Модуль 2. *Уверенное владение инструментарием программно-целевого и проектного управления*, что обеспечивается *отработкой практических навыков*, а не пассивным слушанием лекций, проведением семинаров или круглых столов. Производство в процессе обучения конкретных документов прогнозно-проективного содержания обеспечит одновременно повышение ответственности как обучающихся, так и обучаемых за качество организации учебного процесса и значительное повышение эффективности использования бюджетных средств, расходуемых на подготовку кадров.

Однако использование новых форм организации переподготовки государственных служащих предполагает внедрение новой практики формирования групп обучаемых. Образовательные программы (а следовательно группы) *должны формироваться как команды для совместного решения практических задач развития города в будущем.*

Модуль 3. *Развитие у государственных служащих предпринимательских способностей*, а именно: способностей генерировать новые идеи и организовывать их

успешную реализацию, что составляет «концептуальное ядро» механизма управления социально-экономическим развитием города.

Каждый модуль предполагает определенный набор предметов и наличие команды преподавателей, использующих в собственной деятельности проектные технологии.

Организованная и функционирующая таким образом система подготовки и переподготовки государственных служащих способна обеспечить государственную службу города Москвы квалифицированными кадрами, готовыми эффективно решать стоящие перед городом сложные задачи социально-экономического развития.

Результаты реализации Проекта:

1) *квалифицированные кадры*, способные осуществлять управление развитием столичного мегаполиса, т.е. целеполагание и создавать условия для достижения поставленных целей;

2) *сегментация стратегических проблем столичного региона* и определение способов их конкретного решения в различных районах города Москвы с учетом местной специфики через реализацию конкретных проектов;

3) *эффективное управление бюджетными средствами и собственностью города Москвы* на основе грамотной увязки целей с ресурсами в процессе планирования и взаимоувязки плановых документов различных уровней; на этой основе формирование *государственных программ и их успешная реализация.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Москвы от 14 февраля 2006 г. №102-ПП. «О порядке разработки и утверждения программ социально-экономического развития административных округов города Москвы и отчетов об их исполнении»;

2. Постановление Правительства Москвы от 04 марта 2011 № 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы».

REFERENCES

1. The decree of the Government of Moscow dated February 14, 2006. №102 «On the procedure of development and approval of programs of socio-economic development of administrative districts of city of Moscow and reports on their execution by»;

2. The decree of the Government of Moscow dated 04 March 2011 № 56 «On approval of the Procedure for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of state programs in the city of Moscow».

Рецензент: Джигоев Андрей Тимурович, кандидат экономических наук, НОУ ДПО «Институт Социально-Экономических Исследований Мировой Экономики»