

С.В. Аржанухин, Г.В. Макович

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

Монография

Москва,
2018

УДК 352
ББК 60.83
А87

Рецензенты:

Вишневский Юрий Рудольфович – профессор, доктор социологических наук, профессор кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета;

Кодан Сергей Владимирович – профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета, заслуженный юрист Российской Федерации.

Аржанухин С.В., Макович Г.В.

А87 Управление проектами в муниципальных образованиях: монография / С.В. Аржанухин, Г.В. Макович. – М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2018. – 136 с.

ISBN 978-5-91327-553-0

DOI 10.17513/np.332

Исследование носит междисциплинарный характер и находится на «стыке» философии права, социологии управления, теории государственного и муниципального управления, муниципального права и организационного поведения. Проектное управление в местном самоуправлении осмысливается с позиции постиндустриальной стилистики с акцентом на развитие человеческого капитала местного сообщества. Проблемы проектного управления рассматриваются в контексте классической, неклассической и постнеклассической социальных онтологий и особенностей форм организации совместной деятельности.

Авторы выражают надежду, что проведенный анализ убедит читателя в необходимости учитывать типы научной рациональности в реализации проектного управления в муниципальных образованиях. Высказанные замечания будут внимательно изучены и учтены в дальнейшей работе над темой. Наши адреса: asv123u@yandex.ru, galinavlad@yandex.ru.

ISBN 978-5-91327-553-0

© Аржанухин С.В., Макович Г.В., 2018
© ИД «Академия Естествознания»
© АНО «Академия Естествознания»

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ. УПРАВЛЯТЬ НАСТОЯЩИМ МОЖНО ТОЛЬКО ИЗ БУДУЩЕГО... ..	4
2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ, НОРМЫ И ИДЕАЛЫ ЕГО СОЦИАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	9
3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ И ЕГО ЭТАПЫ.....	23
4. ПРОЕКТНЫЙ ОФИС В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ, ЕГО СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ.....	41
5. МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК УЧАСТНИК ПРОЕКТНОЙ КОМАНДЫ.....	48
6. ЧАСТНЫЕ ПАРТНЕРЫ КАК УЧАСТНИКИ ПРОЕКТНЫХ КОМАНД.....	54
7. МЕСТО ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	57
8. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ.....	77
9. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ ПРОЕКТАМИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	88
10. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	91
11. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	97
12. ОЦЕНКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ ПРОЕКТА.....	103
13. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СОТРУДНИКОВ ПРОЕКТНОГО ОФИСА.....	112
14. МЕТОДИКА ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	115
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	122
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	128

1. ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ. УПРАВЛЯТЬ НАСТОЯЩИМ МОЖНО ТОЛЬКО ИЗ БУДУЩЕГО...

Основная проблематика социальных исследований рубежа 20 и начала 21 века вращалась вокруг острых общественно-политических и социально-экономических тем. Понятно, что перманентные кризисные явления в основных сферах общественной жизни России того периода откладывали прямой отпечаток на весь комплекс проводимых академических исследований в сфере государственного и муниципального управления. На первый план вышел социологический анализ протестных настроений, процессов криминализации общества, терроризма, социального неравенства, коррупции, межнациональных конфликтов. Требовался постоянный мониторинг социальной ситуации в стране, и была необходима практически мгновенная аналитическая реакция на происходящие события. Методологическая и теоретическая рефлексия в этом случае отходила на второй план, а в иных случаях уступала место некоей «социологической публицистичности» – предоставлению информации без глубокого ценностно-целевого анализа. Отсутствовала тесная связь социального мышления с экспертными запросами со стороны административно-политической элиты, и наоборот. Государственное и муниципальное управление носило во многом пассивный характер.

Локус контроля административно-политической элиты до конца 90-х годов имел по преимуществу внешний, экстернальный характер, в значительной мере снимающий с нее ответственность за происходящие события в обществе. Уже в начале 10-х годов 21 века был продемонстрирован реактивный характер государственного и муниципального управления. Он был связан с тем, что административно-политическая элита отслеживала симптомы негативного состояния дел в системе государственного управления: конфликт интересов, коррупцию, отсутствие мотивации и интереса к высокоэффективному труду, неумение, а иногда и нежелание даже через систему кадрового резерва привлекать на работу специалистов своего дела.

Локализация управленческого контроля была сконцентрирована преимущественно на анализе внешних причин, которые приводили к негативным, непредсказуемым результатам, и поиске средств и методов купирования этих причин. Рефлексия над своими собственными управленческими действиями и ценностями носила импульсивный, произвольный, а порой – непродуманный характер. Основное внимание было уделено анализу прошлого, которое приводило к непредсказуемости и малой структурированности настоящего.

Внешний локус контроля административно-политической элиты обусловил то, что причину отечественных кризисов видели в устройстве социального мира как такового, а не в тех способах, средствах и операциях, которые производились и избирались субъектами управления. Рефлексия над ценностно-целевыми установками управленческой деятельности носила популистский характер или вообще отсутствовала.

Но постепенно на первое место ставятся не вопросы прошлого и настоящего, а вопросы будущего, вопросы, связанные с новой моделью общества, где государство как социальный институт оказывается одним из гарантов успеха каждого гражданина. Переход административно-политической элиты к интернальному локус-контролю государственного и муниципального управления приводит к поиску внутреннего источника процветания и развития общества, а вместе с этим обозначает превентивный характер государственных и муниципальных управленческих решений. Такой общий для всех социальных слоев и страт источник процветания был найден – развитие человеческого потенциала и человеческого капитала.

Идея о смене отечественных приоритетов общественного развития прозвучала в научных исследованиях еще в начале 2000 годов [27]. По существу такой внутренний локус контроль, взятый вместе со сменой приоритета общественного развития, говорит о постиндустриальном взгляде не только на общество, но и на институты государственного и муниципального управления. Постиндустриальную характеристику начинает получать и будущее социальное государство, и его основные институты: здравоохранение, образование, наука, семья, пенсионное обеспечение. Объективным основанием расширения

поля рефлексии стал тот факт, что индустриальный уклад исчерпал свои основные возможности главного драйвера развития общества, и вместе с этим вся социальная сфера начинает качественно изменяться под интересы и потребности инновационных социальных страт и групп. Особый исследовательский интерес начинает вызывать то, как различные социальные группы относятся к новой постиндустриальной модели общества, к принимаемым государством управленческим решениям, к степени участия местного самоуправления в расстановке общественных приоритетов; пристальное внимание обращается на то, какими ценностями руководствуются субъекты государственного и муниципального управления в повседневной практике. Речь идет уже не об этике и этикете государственных и муниципальных служащих, а о том, как представлены моральные ценности в принятии соответствующих государственных решений, какое место они занимают в иерархии ценностей.

Внутренний локус-контроль административно-политической элиты направлен на повышение качества государственного управления и местного самоуправления. Показателем успешности этого контроля выступает рост качества человеческого потенциала во всех сферах общественной жизни. В глобальной мировой конкуренции рост национального человеческого потенциала и человеческого капитала – главные показатели качества государственного и муниципального управления. Одним из приоритетных направлений деятельности государства постиндустриального типа выступают формирование, сохранение и развитие национального человеческого потенциала, его экономической формы – человеческого капитала и создание условий притока человеческого потенциала в страну с целью реализации национальных интересов и интересов мирового сообщества в целом.

Формирование, сохранение и развитие национального человеческого потенциала и человеческого капитала вызывает к жизни новые средства и методы – проектное управление. «Проектное управление – это особый вид управленческой деятельности, в основе которого лежит предварительно разработанная модель действий по достижению какой-либо конкретной цели» [35, с. 184].

Политика устойчивого развития, утвержденная Правительством РФ, предполагает использование эффективного инструментария государственного и муниципального управления. Человеческий потенциал и человеческий капитал пойдут туда, где качество государственного управления будет выше. Сильное социальное государство приводит к притоку человеческого потенциала и человеческого капитала со всех рынков труда, а слабое – к оттоку. Только сильное социальное государство способно создать надежную экономическую, социальную, правовую основу превращения человеческого потенциала в человеческий капитал. Постиндустриальная проблематика приводит к необходимости разработки вопросов, касающихся человеческого потенциала и человеческого капитала и в муниципальных образованиях, так как именно здесь осуществляется на практике превращение человеческого потенциала в человеческий капитал.

На сегодняшний день организационная структура и функции органов государственной власти и муниципального управления построены так, что они ориентированы на стабильность и функционирование. В то же время скорость изменений внутренней и внешней среды значительно превышает скорость управленческих реакций на вызовы, обусловленные ситуациями. Управленческие решения федерального и регионального уровней начинают отставать от потребностей социальной практики. В результате стабильность и функционирование превращаются в социальную инертность. Такая дисфункция системы весьма характерна для классического типа бюрократической культуры государственного и муниципального управления. В ситуации доминирования режима функционирования в ущерб режиму развития «простым» повышением бюджетных ассигнований в сферу государственного и муниципального управления не решить проблемы их эффективности. В настоящее время требуется структурная перестройка государственного и муниципального управления. Цель ясна – развитие человеческого потенциала и человеческого капитала, известны и средства – путем развития здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, т.е. социальной сферы.

Структурная перестройка системы государственного управления достигнет своих целей только тогда, когда управленческие решения

федерального и регионального уровня получают своё воплощение в повседневной жизни местных сообществ, т.е. на уровне местных образований в повседневной жизни людей. Совмещение стратегического и тактического уровней управления происходит в рамках системы местного самоуправления. Именно здесь локализована проблема, институциональное решение которой открывает возможность качественного улучшения системы государственного и муниципального управления на основе развития человеческого капитала. Целью проектов в местных образованиях выступает достижение какого-либо социального эффекта (повышение уровня качества жизни местного сообщества, изменение образа жизни, решение социальных проблем, привлечение человеческого капитала и т.д.).

Смена приоритетов общественного развития с индустриального типа на постиндустриальный позволяет рассмотреть проектное управление как инструмент повышения эффективности муниципального управления в инновационном контексте и перейти к активному управлению местным сообществом. Необходимо раскрыть возможности проектного управления в муниципальных образованиях с учетом постиндустриальной перспективы как инструмента формирования, функционирования и развития человеческого потенциала и человеческого капитала местного сообщества. Решение данной задачи открывает перспективу организации такой системы местного самоуправления, которая будет проактивной: она будет располагать необходимыми и достаточными средствами и инструментами воздействия на развитие муниципального образования, создаст систему управления знаниями местного сообщества на основе мониторинга текущих ситуаций, сможет корректировать исполнение проектов, контролировать риски и развивать мощную систему коммуникаций.

2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ, НОРМЫ И ИДЕАЛЫ ЕГО СОЦИАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование проектного управления как инструмента реализации стратегии развития муниципальных образований предполагает последовательное определение следующих категориальных рядов: «местное самоуправление», «развитие местного самоуправления», «стратегия развития местного самоуправления», «проектное управление в развитии местного самоуправления».

При характеристике категориального ряда «местное самоуправление» необходимо отметить, что в настоящее время в современной теории государственного и муниципального управления отсутствует нормативно-правовое понимание механизма связи системы института местного самоуправления с миссией, стратегией и целями государственного – федерального и регионального управления, как и со всей системой общественного развития в целом.

Ускорение социальных изменений, которые происходят в современном российском обществе, приводит к явлению социальной турбулентности, когда ученый-социолог в течение своей профессиональной жизни может наблюдать несколько формационных сдвигов, которые имеют волнообразный характер с целым рядом возвратных состояний, наложением друг на друга энергии (интерференцией) различных социальных процессов. Любой социальный объект, изучаемый в таких условиях, носит характер вероятной конструкции, с массой идеализаций и абстракций. Местное самоуправление в этом смысле ничем не отличается от других социальных объектов.

Ситуация, когда местное самоуправление есть, а внятной теории развития местного самоуправления нет, образно представлена Н.М. Смирновой при характеристике социального познания (а теория государственного и муниципального управления может быть с полным правом классифицирована как социальное познание) со ссылкой на литературный материал. Как пишет Н.М. Смирнова, «В известном рассказе Х.Л. Борхеса повествуется о том, как Аверроэс

тщетно пытался постичь смысл аристотелевских терминов «трагедия» и «комедия» [23, с. 245–252]. Источник затруднений...состоял в том, что исламская культура не знала театра. Когда же заезжий путешественник поведал арабскому комментатору «Поэтики» о том, как однажды в Кантоне друзья привели его в залу, где человек пятнадцать в масках на специальном возвышении пели, разговаривали и молились, – словом, изображали сидящим в зале некую историю, Аверроэс и присутствовавший при разговоре знаток Корана Фарадж сочли этих пятнадцать умалишенными. В самом деле, зачем они вздумали что-то показывать, когда и один балагур может рассказать любую историю, даже самую замысловатую, благо Аллах даровал человеку язык!»... И далее известный ученый заключает: «Подобную же ситуацию, правда, в гораздо более ослабленном виде мы наблюдаем сегодня и в социальном познании. Работающие в этой области специалисты сегодня говорят языком различных эпох, а то и культур, оперируют понятиями и образами, восходящими к исторически различным типам социального мышления» [64].

Ситуация кризиса и различных аномалий в теории и практике местного самоуправления говорит о начавшихся формационных сдвигах. В области теории это означает, что наступил кризис одного типа социального мышления и ему на смену приходит новый тип мышления. Если использовать терминологию Т. Куна, в сфере отечественной теории и практики государственного и муниципального управления наступает эпоха научной революции, которая уже произошла в других областях научного социального знания [42].

Исследователи современной российской практики местного самоуправления используют сегодня язык и методологию объяснения, описания, построения системы знаний местного самоуправления не только различных исторических эпох, не только исторических и национальных культур, но и тех организационных культур, к которым они вольно или невольно, как исследователи и управленцы-практики, всегда принадлежат. Речь идет о кризисе того типа социального мышления, который представлен в исследовании местного самоуправления и – более широко – в современной теории государственного и муниципального управления. Этот кризис, имеющий

своим формальным началом реформы местного самоуправления в до-революционной России, продолжается до сих пор. История развития отечественной теории государственного и муниципального управления 20 века отчетливо показала, что её институциональная форма основывалась на союзе правящего класса и интеллектуальной элиты, для которой главным средством социальной идентификации и надежной мерой социального успеха была ангажированность политической властью.

Обратим внимание, прежде всего, на причины теоретико-методологического характера при исследовании отечественного местного самоуправления, которые создают семиотическую неоднородность и эклектику в подходах и результатах, и оставим в стороне причины экономического и политического свойства. Таких причин может быть несколько. Остановим внимание на трех наиболее важных.

Первая причина связана со сложностью самого социального объекта «местное самоуправление». Эта сложность определяется не только системной организацией местного самоуправления, обеспечивающего «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории» [39, с. 34]. Социальный объект исследования – местное самоуправление – находится в постоянном историческом развитии. Как и при изучении любого другого системного социального объекта, при рассмотрении местного самоуправления одним из главных решаемых вопросов является следующий: перейдет ли система в состояние хаоса или выйдет на более высокий уровень упорядоченности? Постановка этого вопроса характерна для ситуации незаконченного действия, когда объект уже покинул исходное историческое состояние своего качества, но не достиг нужного, соответствующего. И логика, точнее, траектория, его дальнейшего движения до конца не определена. Объект находится в некой «точке свободной воли», если использовать антропологические сравнения применительно к местному самоуправлению. «Точка свободной воли» отличается от «точки бифуркации» тем, что «точка бифуркации» связана со сменой установившегося режима работы системы, а «точка свободной воли» дает возможность человеку и формам его социальной самоорганизации, к примеру, местному

самоуправлению, делать выбор вне зависимости от определённых обстоятельств. «Точка свободной воли» делает возможными самые различные формы местного самоуправления. Сходство состоит в том, что и «точка бифуркации», и «точка свободной воли» относятся к характеристике самоорганизующихся систем и к синергетике. В этом смысле местное самоуправление будет «вечной проблемой» исследования в теории государственного и муниципального управления, поскольку выражает одну из форм организации свободной воли людей в отсутствии внешнего целеполагания в ряду других возможных вариантов «культурной мутации» самоуправления граждан. Традиционно будут решаться вопросы и о моральной ответственности местного самоуправления за свои действия перед своим прошлым, настоящим и будущим. Местное самоуправление становится тем объектом, на основании анализа которого будут создаваться различные способы прогнозирования человеческого поведения, прежде всего, целевых групп местного самоуправления.

Системная процессуальная сложность местного самоуправления как объекта изучения определяется тем, что в рамках местного самоуправления население, местное сообщество выступает одновременно и социальным объектом, на который направлены управленческие действия, и субъектом этих действий. «Амбивалентность» местного самоуправления как объекта и как субъекта легитимации и институционализации порождает его структурную сложность и в качестве объекта, и в качестве субъекта. Для теории государственного управления принципиально важно то, как изменится местное самоуправление (объект в исходном легитимном состоянии), если в результате действия нового институционального состояния субъекта (субъект в исходном институциональном состоянии) произойдет новая легитимация (объект в новом легитимном состоянии) новой институционализации субъекта (субъект в конечном состоянии). Процесс носит циклический характер и отражает то, как на стороне объекта легитимируются достигнутые институциональные результаты и как на стороне субъекта раскрываются возможности новых институционализаций при взаимодействии местного самоуправления со внешней средой. Иными словами, местное самоуправление как объект исследовательского интереса – это система, имеющая процессный характер.

«В сложных саморегулирующихся системах, – подчеркивает академик В.С. Степин, – целое не только зависит от свойств составляющих частей (элементов), но и определяет их свойства. По-новому рассматривается соотношение вещи и процесса. Сложные системные объекты (вещи) предстают как процессуальные системы, самовоспроизводящиеся в результате взаимодействия со средой и благодаря саморегуляции» [68, с. 13]. Местное самоуправление как объект познания теории государственного и муниципального управления является процессуальным и системным.

Самое главное в том, что местное самоуправление как объект социального познания должен в соответствии с интенцией проводимой административной реформы обладать характеристиками саморегуляции, а в последующем и самоорганизации. На уровне неформальных социальных связей и отношений у местного сообщества эти черты исторически диагностируются как устойчиво воспроизводящаяся организованность. На уровне формальных социальных связей и отношений, когда социальным субъектом управления и познания начинает выступать государство, муниципальные образования не выступают институтами саморегуляции и самоорганизации местного самоуправления, и государство постоянно «поглощает» местное самоуправление. Очевидно, что проблема заложена не в деятельности местного сообщества и не в местном самоуправлении как таковом. Вопрос о том, как согласовать повседневные интересы граждан с общегосударственными задачами в целях повышения уровня и качества жизни в муниципальных образованиях, остается открытым.

Вторая причина семиотической неоднородности описания социального института местного самоуправления связана с различными системами идеалов и норм, лежащих в основе разработки концепции местного самоуправления и распространенных в современной российской теории государственного и муниципального управления, в объяснении, описании, обосновании структуры и построении знаний о местном самоуправлении, соотносенных с фундаментальными, общезначимыми для российского общества гуманистическими ценностями. Система идеалов и норм социального исследования уже давно не гомогенна, и гуманистические ценности сегодня уже не сводятся только

к известной триаде «равенство, братство, свобода» или же исключительно к патриотизму. Современное социальное познание принципиально допускает конкурирующие иерархии ценностей и альтернативные теории описания одной и той же реальности, совершенно справедливо полагая, что в каждой из теорий присутствует момент объектно-истинного знания. Одна из причин возможного плюрализма подходов состоит в том, что одна и та же реальность – местное самоуправление – представлена по-разному в познавательной картине различных субъектов местного самоуправления: местного сообщества муниципального образования, разных муниципальных органов, муниципальных должностных лиц, а также должностных лиц федерального и регионального уровней.

Познавательная позиция этих субъектов онтологически закреплена вместе с их статусом в социальной структуре общества, закреплена по-разному и не совпадает в силу опять-таки онтологических ограничений. Эти разнообразные субъекты не только практического, но и познавательного действия будут по-разному объяснять, описывать, обосновывать, строить знания о местном самоуправлении, исходя из своих норм и идеалов. Отбросить картину местного самоуправления одних и признать единственной какую-то познавательную позицию – это заведомо инициализировать дисфункцию.

Однако в официальной практике дело обстоит несколько иначе. Если, например, в рамках современной теории государственного и муниципального управления доминируют жесткий управленческий детерминизм, отрицающий свободу воли, то вопрос о местном самоуправлении отпадает сам собой, поскольку местное самоуправление превращается в один из элементов государственного управления наряду с другими, лишь в дополнительный инструмент власти федеральной административно-политической элиты. «...Социальная деятельность или институт имеет дисфункции тогда, когда некоторые из её или его последствий препятствуют другой деятельности или другому институту» [67, с. 124–125]. Так было, например, в России после Октябрьской революции 1917 года, когда за основу организации власти был взят принцип единства системы Советов народных депутатов как органов государственной власти снизу доверху.

В советское время местное самоуправление отвергалось. Конституция РСФСР (1978) в Главе 17. Местные Советы народных депутатов Статья 137 устанавливает: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов» [4]. Означает ли это, что жесткий управленческий детерминизм исчезает из теории и практики современного российского государственного и муниципального управления после 1991 года? Конечно, нет. Как сказал А. Маслоу, «Когда у тебя есть только молоток, все похоже на гвоздь» [49].

Конституция РФ (1993) года Статья 12 устанавливает: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [5].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) положил начало муниципальной реформе, цель которой – устранить неопределённости в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Её окончание планировалось на 2009 год, когда ФЗ вступит в полную силу. Но даже в 2011 году Президент РФ Д.А. Медведев на встрече с представителями интернет-сообщества отметил, что до реального местного самоуправления еще далеко: «муниципалитеты – это органы местного самоуправления. Формально не государственные, но мы же понимаем, что это такое же государство» [51]. В подобном же ключе «жесткого детерминизма» на Заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России в 2018 году обсуждался комплекс задач активного участия жителей в решении задач развития местного сообщества. По итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления в перечень поручений Президента России Правительству РФ вошло поручение о необходимости «установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» и рекомендация органам исполнительной власти

субъектов Российской Федерации «создать условия для развития территориального общественного самоуправления» [53].

Парадоксально, но факт: местное самоуправление постоянно купируется как очаг самодетерминации.

Теория государственного и муниципального управления носит деятельностный характер, а это означает, что сами познающие субъекты включены в общий социальный процесс и этим процессом сами же и определяются. Независимого, «внеположенного субъекта», изучающего и развивающего практику местного самоуправления, не существует. То, какие ответы дает нам изучение местного самоуправления, зависит не только и не столько от особенностей самого местного самоуправления, сколько от того, кто эти вопросы ставит, кому он эти вопросы задает, каким способом, т. е. с помощью какого арсенала средств и методов практической и познавательной деятельности они решаются.

Наконец, рассмотрим третью причину семиотической неоднородности описания социального института местного самоуправления. Очевидно, проблемы изучения местного самоуправления состоят не только в сложности самого социального объекта, не только в исследовательских нормах и идеалах, но, прежде всего, в тех типах социального мышления, которые воспроизводятся в рамках современной теории государственного и муниципального управления в качестве объективных мыслительных форм. Эти объективные мыслительные формы определенного типа социального мышления с принудительной силой обуславливают проблемное поле принятия государственных и муниципальных управленческих решений, выбор предпочтительной модели решения проблемы, учет ресурсов, включая и человеческий ресурс, определение полученного результата.

Современная отечественная теория государственного и муниципального управления переживает кризис определенного типа социального мышления, которое на протяжении десятков лет доминировало в сфере менеджмента. Речь идет о кризисе социального мышления структурно организованных групп, которые реализуют свои потребности и интересы посредством власти. Понятно, что этот кризис определенного типа социального мышления по-разному представлен в отраслевых знаниях об обществе, но в области

отечественной теории государственного и муниципального управления наиболее ярко, поскольку теснейшим образом связан с политикой и властью. История развития отечественной теории государственного и муниципального управления 20 века отчетливо показала, что её институциональная форма основывалась на союзе правящего класса и интеллектуальной элиты, для которой главным средством социальной идентификации и надежной мерой социального успеха была ангажированность политической властью.

Если следовать логике классификации типов научной рациональности, предложенной академиком В.С. Степиным, то можно выделить три типа социального мышления: классический, неклассический и постнеклассический типы социального мышления [68, с. 254]. Необходимо отметить, что тип социального мышления, в отличие от типа научной рациональности, – это не столько академическая, т.е. научно-теоретическая характеристика, направляемая по преимуществу познавательным интересом, сколько реальная практическая сила, движимая прагматическим интересом, а в определенном смысле – и властная, направленная на изменение социальной реальности, в которую включен сам носитель этого мышления. Тип социального мышления характеризует и теорию, и практику действия.

Академик В.С. Степин связывает три крупные стадии исторического развития науки со сменой исторических типов рациональности, которые сменяли друг друга в истории становления техногенной цивилизации. В настоящее время известно около 20 различных типов рациональности. Интерес представляют типы рациональности, рассматривающиеся в отечественном государственном и муниципальном управлении и более широко – в менеджменте как социальной науке. Понятно, что история школ менеджмента – школы научного управления (рационалистической школы), административной (классической) школы, школы «человеческих отношений» (впоследствии школы «поведенческих наук»), школы науки управления (школы количественных методов) – сложилась в тот период, когда в науке уже были представлены все три основные типы рациональности.

Типы научной рациональности по-разному представлены в школах менеджмента: если первые три школы тяготеют к классическому

типу рациональности (даже школа «человеческих отношений» с её абсолютно верным призывом к развитию внутреннего потенциала работника, которая, однако, не создала устойчивых в рамках индустриального производства институциональных форм), то школа науки управления, связанная с IT-технологиями, демонстрирует абсолютное доминирование неклассического и постнеклассического типа рациональности.

Современный менеджмент как наука, изучающая социальные организации, раскрывает свои возможности в семантическом поле сразу трех типов научной рациональности. Рассчитывать на то, что каждая школа менеджмента представляет собой некую последовательную смену одного «чистого» типа научной рациональности на другой тип рациональности, не приходится. Скорее речь может идти о некоей модели или моделях типов рациональности, артикулированных в той или иной школе менеджмента, определенной степени выраженности этих школ менеджмента в теории и практике государственного и муниципального управления.

Если обратиться к теории и практике отечественного государственного и муниципального управления 20 века, то оно прошло под знаком классического типа рациональности и классического типа социального мышления. 20 век для России – это по преимуществу индустриальный век, связанный с преобладанием промышленности в экономике и советскими – преимущественно политическими (силовыми) – методами управления экономикой. Формы организации труда государственного аппарата управления соответствовали формам организации труда в реальном секторе экономики. В основе классического типа рациональности индустриальной эпохи лежат относительно простые системы, которые включены в поточное производство. Эти относительно простые системы рациональности характеризуются тем, что суммарные свойства их частей в полной мере определяют свойства целого. Рабочий на конвейерном производстве, как и служащий госаппарата, обладают одними и теми же профессиональными качествами, что внутри производственного и административного процесса, так и за его пределами. В индустриальную эпоху от человека требовался высокий уровень технологической дисциплины, где бы он ни находился, к какой бы социально-профессиональной группе он ни принадлежал.

В социальном мышлении общество предстает как некая механическая конструкция, где все технологические процессы как социального, так и промышленного плана прописаны в соответствующих циркулярах и рекомендациях. Логика технологического процесса производства, когда результаты одного технологического процесса составляют основу последующего, технологическая дисциплина работников, обеспечивающих эту логику и подчиняющихся ей, сопоставимы с лапласовским детерминизмом. В рамках крупномасштабного промышленного, прежде всего, конвейерного производства, человек не просто винтик. Он живой протез промышленной машины, её имплантант, поскольку время машины превышает время жизни человека. Люди приходят и уходят, а машины остаются.

Механистическая картина мира, характерная для классической науки, в СССР даже на развитой стадии индустриализма не исчезает, а наоборот, является обязательной нормой общественного сознания. Система образования построена по такому же поточному принципу, что и конвейерное производство. Не случайно технический вуз получил технологическое название «кузница кадров». И рабочий, и служащий в индустриальном обществе советского типа, где развитие индустриального производства носило не столько органический характер, сколько было подчинено политической, силовой целесообразности, приобретают идентичность через отождествление своего «я» с ценностями больших социальных групп: классов и коллективов. Отсюда очень высокая роль социальных технологий, направленных на классово-групповые нормы идентичности.

Человек в такой механистической картине мира предстает как неделимая «корпускула» наряду с другими, не требуя для себя особого уровня идентичности – личности. Самоактуализация личности как важнейшего фактора общественного развития не находит себе места в рамках механистической картины мира. Попытка идентификации через ценности личности равнозначна крушению лапласовского детерминизма советского общества. Покушение на лапласовский детерминизм классического типа социального мышления того времени было равносильно покушению на всю политическую систему. По этой причине ни о каком местном самоуправлении не могло идти речи в советский период. По существу, даже сама идея местного самоуправления – это смерть советской «лапласовской» модели государственного управления.

Классический тип рациональности и классический тип социального мышления сосредоточены на объяснении и описании только представленной ей реальности. Представленная реальность – это та явленная реальность, к которой уже готово восприятие идеологизированного сознания. Вопросы, связанные с характеристикой субъектов, которые принимают соответствующие управленческие решения на уровне государства в соответствии с определенной целесообразностью и ценностями, как и рефлексия над методами осуществления этих решений отсутствуют как таковые. Естественно, отсутствует и самоанализ ценностей. В качестве главных требований к подобному типу социального мышления выдвигаются требования получения результата (подтверждение опытом, практикой) и понятности полученного результата, т. е. его очевидности для основной массы участников, отождествивших себя с групповыми нормами. Идеал социального мышления того времени и классического типа рациональности государственного менеджмента – это единственная абсолютно истинная теория, которая точно и однозначно соответствует советскому обществу.

Полагалось, что истиной может быть одна и только одна теория. Альтернативным теориям принципиально отказано в малейшей возможности быть истинными. Государство – субъект управленческих решений, и его действия наделяются статусом Абсолютного наблюдателя, для которого якобы принципиально прозрачно всё, что происходит в обществе. Он также является и Единственно истинным разумом, который может наделять статусом научности/ненаучности любые взгляды. Все остальные – лишь «помощники», не имеющие самостоятельного научного статуса. Подобная фетишизация – характерная черта классического типа социального мышления, ориентированного на механистическую картину мира в исследовании общества. В целом классический тип рациональности, представленный в социальном мышлении, всегда имеет дело с фетишизированной реальностью, с овеществлением общественных отношений между людьми. В результате происходит надделение аппарата управления и представителей этого аппарата сверхъестественными свойствами и ошибочными характеристиками. Этим сверхъестественным силам придается установленная норма и особая демонстративность. По законам фетишизированной

реальности, Абсолютный разум начинает развивать ритуальную практику, символичность действия, превращается в совокупность обрядов. Происходит утрата утилитарного предназначения Абсолютного разума, а под давлением внешних и внутренних обстоятельств происходит и разрушение той единственной – сверхъестественной позиции, из которой видно всё: и прошлое, и настоящее и будущее.

Классический тип научной рациональности сохраняет свою принадлежность к науке даже тогда, когда преобладающими в науке становятся неклассический или постнеклассический тип рациональности. Известно, что первые шаги по созданию социологии как науки были связаны с механистической картиной мира, лапласовским детерминизмом и представлением общества как механической системы. Но классический тип социального мышления, повторяя осознанно или неосознанно, явно или неявно основные принципы «классики», уже в наше время становится вульгарным. Более того, превращая социальный мир в процесс взаимодействия фетишей, теряет статус научности как таковой.

Нормативно-правовое обеспечение института местного самоуправления в этом случае есть ни что иное, как «узаконенные» фетиши. Не случайно, что нормативно-правовое определение в Федеральном Законе о местном самоуправлении дается «вещам» – сельскому поселению, городскому поселению, поселению, муниципальному району, городскому округу, городскому округу с внутригородским делением, члену выборного органа местного самоуправления и т.д. , а не «общественным отношениям» и «общественным процессам», которые и составляют социальную сущность института местного самоуправления и муниципальной собственности [10]. Федеральный Закон о местном самоуправлении определяет в качестве предмета ведения фетишизированные овеществленные формы. Если предметом ведения субъектов оказываются фетишизированные формы, то общество утрачивает социальный контроль за механизмом поддержания социального порядка. Причем не только со стороны фетишизированного предмета ведения, но и со стороны субъекта, который должен обеспечивать этот социальный порядок. Субъект ведения сам становится активнейшим фетишизатором. Социальный порядок всегда достигается за счет проверки фактически достигнутых результатов

деятельности с ожидаемыми, т.е. на основе заранее спланированного нормативного применения властных полномочий и санкций. Но задача критического анализа социальных причин отклонения и разработки методов и мероприятий по их устранению не решается субъектом ведения. С другой стороны, у социального института местного самоуправления отсутствует система методов и стратегий, которая позволяла бы ему согласовывать свою деятельность и полученные результаты с социальными предписаниями и ожиданиями общества, как и у общества нет возможности регулировать одну из сфер своей жизнедеятельности. В результате действующая институциональная форма социального контроля не результативна, а неинституциональная форма социального контроля – со стороны массового сознания – устойчиво фиксирует несоответствие взятых обязательств субъектом ведения деятельности и полученных результатов. В обществе надо управлять не «вещами», которые находятся в ведении местного самоуправления, а регулировать форму публичной власти в лице местного самоуправления и форму собственности местного самоуправления, включая сюда предпринимательские способности и талант населения, «муниципальный» человеческий интеллектуальный капитал и другие инновационные формы собственности.

Создать научную теорию социального института местного самоуправления на базе классического типа научной рациональности и классического типа социального мышления невозможно в современном социально-экономическом, правовом и культурном поле. Подобные попытки носят явно архаический, т.е. вышедший из употребления, устаревший, несовременный характер, даже в отношении предшествующей «классики» социальной теории. Отечественное местное самоуправление формируется в условиях кризиса индустриальной модели государства при переходе к постиндустриальной модели государственного и муниципального управления. Точно так же переход к неклассическому и постнеклассическому типу социального мышления связан с переходом к иному типу исследования муниципального управления и действий в сфере местного самоуправления. Это не предполагает автоматизма, т.к. у теории всегда есть своя логика развития: она может как соответствовать, так и опережать или отставать от логики развития практики.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ И ЕГО ЭТАПЫ

Базовым документом, определяющим специфику проектной деятельности, ее этапы, содержание каждого этапа, является национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом». Проект определяется как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений» [2, с. 3]. В его положениях представлено переплетение классических, неклассических и постнеклассических черт проектного управления.

Выделяются ключевые признаки проекта:

- это предприятие, имеющее ограничения по времени, затратам и ресурсам;
- это уникальный процесс, направленный на получение уникального конкретного измеримого результата;
- это процесс, состоящий из совокупности взаимосвязанных, взаимообусловленных и скоординированных действий;
- это процесс, соответствующий установленным требованиям.

Для муниципальных проектов основополагающим признаком, определяющим их отнесение к проектам, является соответствие стратегии развития муниципального образования и обозначенным в ней целям и приоритетным направлениям развития. Все остальные комплексные мероприятия с уникальным социально значимым результатом, выстроенные с соответствии с требованиями к проекту, таковыми не являются.

Отличие проектов от программ заключается в особенностях получения итогового результата. Достижение социальных результатов и появление социальных эффектов значительно отдалены от периода реализации программы. Существует некий значительный временной лаг между завершённой программой и её результатами. Эту особенность социальных программ необходимо учитывать при оценке социальных достижений и ожиданий.

Отдалённость социальных эффектов от периода реализации программы и действие ряда других внешних факторов усложняют выполнение задачи по доказыванию наличия жестких причинно-следственных связей между деятельностью в рамках программы и её отложенными социальными результатами.

На основании деятельностного подхода можно выделить следующие типы проектов в муниципальных образованиях: классический, неклассический и постнеклассический проекты. Основанием их различения выступает структура проектной деятельности, которая включает объект проектной деятельности, субъект проектной деятельности и используемые средства и операции, которые применяет субъект для получения соответствующего проектного результата. Изменение одного из элементов проектной деятельности влечет за собой изменение типа всего проекта. Для классической проектной деятельности характерна объектная ориентированность, для неклассического проекта акцент делается на объекте и способах преобразования объекта, постнеклассический проект сориентирован на сбалансировать всех трех элементов проектной деятельности. Развитие постнеклассического типа проектного управления в рамках сбалансированности трех элементов проектной деятельности связано с приоритетом субъектно-ориентированного подхода к проектной деятельности, т. к. именно субъект выступает драйвером развития постнеклассического проекта. Речь идет о том, что если классический тип проекта муниципального развития по преимуществу объектно-ориентирован, то постнеклассический проект субъектно-ориентирован в рамках сбалансированности трех элементов проектной деятельности. Таким образом, процесс трансформации типа проектной деятельности в муниципальных образованиях может быть представлен как смена направления от объекта к особенностям рефлексии над средствами и операциями проектной деятельности и как переход к рефлексии над ценностно-целевой ориентацией субъекта.

Каждый тип проектного управления должен иметь свое нормативно-правовое обеспечение. Для первого типа управления проектом

в муниципальных образованиях достаточно классического право-понимания, для следующего типа с особой системной организацией муниципального образования требуется уже неклассическое право-понимание, а постнеклассическое нормативно-правовое обеспечение приобретает права гражданства в рамках третьего типа проектного управления в муниципальных образованиях.

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» носит «рамочный» характер и является руководством к действию, но не самим проектом действия.

Управление проектом в муниципальном образовании, согласно Стандарта проектного управления, характеризуется тем, что управление ориентировано на получение немедленного результата после закрытия проекта [3]. Поэтому результаты проекта очевидны (наглядны) и могут быть четко определены через соотношение того, что было до проекта, и того, что получено в результате проекта. Если условия сценария осуществления проекта будут сохранены (объект, особенности операций управления проектом, особенности ценностно-целевых ориентаций субъекта проектной деятельности), то с большой степенью вероятности при повторении проекта в новом муниципальном образовании будут получены аналогичные результаты. Язык описания результатов проекта должен быть максимально формализован и четко соответствовать предварительно согласованным между участниками проекта и затем заявленным нормам и требованиям.

Проект реализуется в рамках системы муниципального образования. В этом смысле особенности целого откладывают свой отпечаток на любой частный уникальный результат. Практика реализации проекта в одном муниципальном образовании не может быть применима в другом, если не учтены все параметры целого.

Оценка результатов проекта осуществляется с учетом ценностно-целевых проектных действий различных социальных групп, участвующих, прямо или опосредованно, в осуществлении проекта, и социальных групп, которые не участвуют в проекте, но заинтересованы в его результатах. При этом результаты проекта,

которые соответствуют заранее определенным, согласованным нормам и требованиям, могут быть по-разному оценены заинтересованными сторонами проекта, и ценностный консенсус по части согласованных норм и требований может быть нарушен. Речь может идти о конфликте ценностей, когда интересы одних социальных групп реализуются за счет нивелирования ценностей других.

Любой проект в муниципальных образованиях детерминирован не только методологией и методикой реализации проекта, но, прежде всего, базисными ценностями муниципального образования, т.е. основным вопросом – зачем конкретный проект осуществляется. В связи с этим особое место в оценке результатов проекта в муниципальных образованиях занимает соответствие их гуманистическим ценностям, а не только ценностям «местного значения». К реализации таких проектов нельзя относиться как к некой экспериментальной площадке, на которой можно пробовать все и позволено все. Дело в том, что проектное управление в муниципальных образованиях есть составная часть социального управления, и без четкой ориентации на гуманистические ценности проектная деятельность может иметь катастрофические последствия как для местного сообщества, так и для смежных образований – для местного самоуправления и для органов государственной власти. Ценностно-нейтральных проектов в сфере развития муниципальных образований не существует. По этой причине вводится система запретов, нарушение которых может привести к непредсказуемым экономическим, социальным, правовым и духовным последствиям. В этом смысле любой проект должен проходить социально-антропологическую экспертизу. Более того, заявленные ценности проекта не должны противоречить личностным и групповым ценностям участников проекта и заинтересованных сторон проекта. Ценностный консенсус в проекте по базисным, «региональным» и личностным ценностям является обязательным.

С позиции деятельностного подхода, проектное управление в местных образованиях может быть охарактеризовано как классическое, неклассическое и постнеклассическое. Однако есть еще один

показатель, который пронизывает все типы рациональности, представленные в системной взаимосвязи деятельности «объект – средства и операции – субъект». Речь идет о формах организации совместной деятельности, которые определяют специфику проектной классики, неклассики и постнеклассики.

Согласно подходу, предложенного проф. Л.И. Уманским, под формой организации совместной деятельности понимается способ взаимодействия между участниками группового решения задач или проблем [72, с. 34]. Таких базовых форм организации совместной деятельности может быть выделено три: совместно-взаимодействующая, совместно-последовательная и совместно-индивидуальная. Типология форм организации совместной деятельности используется в определении последовательности работ и при разработке организационной структуры проекта.

Каждая из обозначенных форм организации совместной деятельности непосредственно влияет на видение системной организации предмета проектной деятельности, средств и операций проектной деятельности и структуры субъекта, включая характер его рефлексии над ценностно-целевой ориентацией деятельности в проекте. Различные формы организации совместной деятельности представлены в соответствующих типах организационных культур.

Управление проектом в муниципальных образованиях – это вид деятельности, для которой характерны необходимые и достаточные черты, чтобы определить управление проектом как вид совместной деятельности. Перечислим черты, которые характеризуют управление проектом в муниципальных образованиях как один из видов совместной деятельности. Это единая цель для участников проекта; общая мотивация; распределение функций, объединение ролей и сопряжение индивидуальной деятельности в рамках целого (организация проекта и команда проекта); ранжирование проекта на этапы и распределение функций между участниками проекта как в рамках проекта в целом, так и на каждом из его этапов; строгая последовательность выполняемых действий и операций в рамках проекта в соответствии с планом

проекта; выделенный блок управления; ориентация на единый конечный результат; пространственно-временные ограничения и единые качества этих ограничений.

Для совместной деятельности можно выделить несколько стратегий: содействие (сотрудничество), противодействие (соперничество, или конкуренция), уклонение (избегание, или уход), компромисс и приспособление. Все обозначенные стратегии достаточно хорошо изучены в рамках организационной конфликтологии, но в рамках совместной деятельности в реализации управления проектом в муниципальном образовании приобретают особое звучание. Основная причина разнообразия стратегий взаимодействия состоит в том, что в муниципальном образовании три базовых субъекта: муниципальные органы управления, должностные муниципальные лица и, самое главное, – местное сообщество, которое состоит как из лидеров местного сообщества, так и различных групп, которые они представляют.

Совместно-последовательная форма организации совместной деятельности характеризуется последовательным включением участников проекта в определенное время для решения задач и достижения поставленной цели. Сначала включается в проект один исполнитель (группа), затем второй, и так по цепочке. Вся деятельность осуществляется в едином пространстве и времени. Главное состоит в том, что результат каждого из этапов становится предметом операций и действий для другого исполнителя проекта. Интенсивность действий и операций, их качество на каждом из этапов для исполнителей относительно одинаковы. При переходе к очередному этапу предмет операций и действий претерпевает изменения и поступает к последующему участнику в более сложном виде. При совместно-последовательном типе очень велика роль руководителя проекта, который определяет «поточное» взаимодействие и представляет всю деятельность по достижению конечного результата, в отличие от участников проекта. Совместно-последовательная форма организации совместной деятельности предполагает организационное неравенство и профессиональное расслоение участников проекта, что ведет к возможности роста

профессиональных потребностей у одних и к стагнации – у других. Особой рефлексии над операциями и действиями при совместно-последовательной форме организации деятельности не требуется в силу их простоты, как не требуется рефлексии и над ценностно-целевыми ориентациями деятельности.

При совместно-последовательной форме организации совместной деятельности при низкоквалифицированном труде можно добиться очень высокой производительности и качества труда за счет эффективного разделения видов деятельности, которое обеспечивает руководитель. Руководитель разбивает целостную деятельность на отдельные операции или относительно простые действия и добивается высокого качества их выполнения. Технологическая дисциплина занимает главное место при совместно-последовательной форме организации совместной деятельности. Такая форма типична для бюрократической организационной культуры и классической онтологии.

Совместно-индивидуальная форма организации совместной деятельности характеризуется тем, что участник включается в процесс деятельности независимо от других участников проекта, но при этом каждый отдельный этап проекта воспринимается каждым участником как законченная деятельность, которая приводит к конечному заранее обговоренному результату. Вся деятельность участников проекта разведена во времени и пространственно. Коммуникация участников проекта при этой форме может быть сведена к минимуму. Единственным объединяющим началом выступает предмет, на который направлена деятельность каждого из участников. Предмет совместно-индивидуальной деятельности – это объект деятельности, взятый со стороны деятельности нескольких различных субъектов. Эффективность результата достигается за счет высокой индивидуальной профессиональной квалификации каждого из участников проекта. Ориентация идет на индивидуальный результат. Каждый из участников сам определяет средства, операции и действия для достижения своего результата. Предполагается, что, если каждый из участников выполнит свою деятельность на «отлично»,

то и общий результат будет на «отлично». Совместная рефлексия над средствами и операциями, а также над ценностно-целевыми ориентациями деятельности у участников проекта отсутствует. В противовес этому представлен высокий уровень индивидуальной рефлексии над применяемыми средствами, совершаемыми операциями и действиями, а также над ценностно-целевыми ориентациями индивидуальной деятельности, что обеспечивает высокий уровень инициативности в проекте. Коммуникация купирована. Совместно-индивидуальная форма организации совместной деятельности типична для предпринимательской организационной культуры. Она представлена также в неклассической и в постнеклассической социальной онтологии.

Совместно-взаимодействующая форма организации совместной деятельности характеризуется обязательной активностью каждого участника проекта на всех его этапах. Все участники проекта организационно равны. В рамках этапа проекта каждый принимает участие в решении задач, которые ведут к достижению общей цели. Мера участия всегда определена и ясна для других. Эффективность достижения результата зависит от совместного вклада каждого, ориентации на групповые нормы и авторитета лидера. Уровень рефлексии над средствами, операциями и действиями, которые используются и совершаются для достижения результата, высокий только в случае простоты решаемых задач и простоты достигаемой цели. В этой ситуации глубокой рефлексии над ценностно-целевыми ориентациями не требуется. Эффективность достижения результата проекта идет за счет развитой коммуникации. Оценивается лишь общий результат, который достигается совместным способом. Совместно-взаимодействующая форма организации совместной деятельности характерна для органической организационной культуры, для классической и неклассической социальной онтологии.

П.В. Малиновский выделил совместно-творческую форму организации совместной деятельности, характерную для объединения профессионалов интеллектуальной деятельности в решении сложной проблемы, результатом которой является создание

инновации [48, с. 84]. Участники проекта идентифицируют себя через другую личность участника проекта. Ярко выражена ориентация на формирование новых компетенций, на межличностную коммуникацию, сотрудничество, уважение прав личности каждого. Характерна гибкость в смене позиций при целостно-целевой рефлексии над деятельностью. Ориентация идет на повышение профессиональных и личностных компетенций. Главная цель – создание условий, где личностный рост и личностные компетенции выступают основой профессионального роста и развития профессиональных компетенций. Совместно-творческая форма организации совместной деятельности характерна для органической партиципативной культуры и для постнеклассической онтологии.

Одним из основных приоритетных результатов муниципального проекта является формирование, воспроизводство и развитие человеческого потенциала и человеческого капитала местного сообщества. Проектное управление в муниципальном образовании должно стать территорией гражданского общества, реального местного самоуправления населения.

Авторами работы был проведен анализ Концепций развития 56 муниципальных образований страны, и из них только 8 муниципальных образований обозначили своей стратегической задачей в ряду прочих социальных, рыночных, производственных, организационных, финансовых развитие человеческого капитала. Только в этих муниципальных образованиях определены инвестиции и мероприятия на развитие человеческого капитала, который рассматривается как потенциальная точка роста данных муниципальных образований.

Успех муниципального управления зависит от степени сбалансированности направлений управленческой деятельности. В рамках административной реформы с середины первого десятилетия 21 века удалось перевести администрации муниципальных образований с функционального подхода к управлению, при котором функциональные подразделения выполняли свои локальные цели, не ориентируясь на конечный результат, а потому не заботясь о скорости и эффективности выработки управленческих

решений, удовлетворенности населения качеством этих решений, на процессный вид деятельности. При процессном подходе деятельность администрации муниципального образования состоит в реализации взаимосвязанных и взаимообусловленных процессов, включающих в себя все функции, выполняемые в подразделениях, присутствует ориентированность на получение конечного результата и на удовлетворенность населения. Процессы реализуются циклично, многократно, их производство стандартизовано, и за счет действий, направленных на совершенствование деятельности, можно добиться высокого качества процесса. Когда объект действия стабилен и требуется получение быстрого и стандартного, повторяющегося результата, этот управленческий метод эффективен. Но когда повышается неопределенность внешней среды, появляются переменные ситуации и их становится все больше, нужно получение нового, уникального результата, в этом случае оптимальным становится проектное управление. При управлении проектами происходит ориентация на конечную цель, на успех проекта, однозначно определены временные границы, и они требуют жесткого соблюдения. Деятельность происходит в ситуации с высокой степенью неопределенности, ибо проекты направлены на достижение уникальных целей. Как следствие, проектная деятельность сопряжена с большим количеством рисков, в том числе критического характера, и закладывается работа, направленная на минимизацию рисков, в случае же их наступления происходят изменения в параметрах проекта. Проектная деятельность – это разрыв операционной процессной деятельности с ее повторяющимся, циклическим характером. Доминантой проекта становится приемка по его окончании. Для реализации проекта формируется команда, которая после окончания проекта и получения запланированного результата распадается.

Внедрение проектного управления не может быть тотальным процессом во всех муниципальных образованиях. Как и для внедрения всякой инновации, для проектного управления должны существовать соответствующие условия. Инновационная среда характеризуется наличием новатора, выдвигающего идеи и генерирующего

новые знания, и инноватора, субъекта организующего деятельность на основе этих идей. Новатор и инноватор – это драйверы развития, и они неразделимы как условие инновационной среды. Однако если новатором развития выступает администрация муниципального образования, призванная реализовать нормативные документы, принятые на федеральном уровне, а инновационная среда в конкретном муниципальном образовании не сформирована и в ней нет достаточного объема накопленного человеческого капитала и потенциала, то реальное, а не декларативное внедрение инноваций невозможно.

Инноваторами в муниципальном образовании должны являться субъекты-потребители муниципальных услуг, местное сообщество, и они должны обладать такими качествами, как умение увидеть и сформулировать проблему, предложить решения по изменению ситуации, оценить решения и выбрать оптимальное, спроектировать реализацию решения, спроектировать эволюцию системы.

Наличие инновационной среды является определяющим моментом любого инновационного развития, в том числе и внедрения проектного управления.

Под инновационной средой понимается совокупность механизмов, инструментов, процессов, инфраструктурных элементов, человеческого потенциала, обеспечивающих инновационную деятельность. Инновационная деятельность коммерциализирует имеющийся накопленный человеческий потенциал и создает новые или дополнительные товары/услуги и товары/услуги с новыми качествами.

Особый интерес вызывают социальные инновации в местном сообществе, направленные на решение проблем человеческого капитала. Для проектного управления объектами воздействия выступают как сами инновации, так и инновационный процесс. Инновацией выступает результат, опредмеченная идея проекта. Инновационный процесс характеризует последовательное, т.е. поэтапное превращение идеи проекта в соответствующий инновационный продукт. Главное состоит в том, чтобы проектное управления расширяло инновационный потенциал местного сообщества и местного самоуправления.

Проект строится по стандартной схеме, и основными его этапами являются следующие:

Признание необходимости инициации проекта (сбор информации, рекламные, маркетинговые исследования);

Определение цели проекта;

Определение конечных результатов;

Определение целевого сегмента, на который ориентирован проект;

Определение ожиданий заинтересованных сторон проекта, их интересов, влияния, ответственности (сбор от них требований);

Разработка оригинальной концепции;

Определение состава и объема работ проекта;

Разработка календарного плана

Определение потребностей проекта в ресурсах;

Разработка сметы и бюджета проекта;

Анализ ключевых рисков и определение способов их минимизации;

Определение основных членов команды управления, организационной структуры, принципов взаимодействия;

Назначение руководителя проекта, согласование его полномочий, границ ответственности;

Определение перечня элементов, объектов для контроля качества и критериев качества, определение процедур и технологий контроля качества;

Процессы закрытия проекта, сдача-приемка результатов проекта заказчику (подписание актов сдачи-приемки, таблиц учета рабочего времени, счетов-фактур, обмен ими);

Подготовка и передача проектной документации заказчику и в архив, оценка ее качества, полноты;

Анализ опыта, извлечение опытом, обмен опытом;

Оценка работы членов проектной команды, распределение поощрений;

Роспуск команды проекта, возвращение персонала по подразделениям, помощь в переводе персонала в другие проекты или должности;

Подготовка и выпуск приказов, формально завершающих проект [47].

Приоритетные направления муниципальных проектов – это здравоохранение, образование, жилье, ЖКХ и городская среда,

экология, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформирование контрольной деятельности, безопасные и качественные дороги, моногорода. Проекты развития направлены на привлечение инвестиций, повышение качества муниципальных услуг, повышение качества управления в администрациях муниципальных образований, на организацию интеграционных действий по направлениям, развитие социальной, культурной среды муниципального образования, повышение качества и доступности в сфере культуры и туризма, изменение облика городского центра, продвижение и массовый сбыт сельскохозяйственной продукции, развитие конкурентоспособности малого и среднего предпринимательства, организацию системы взаимодействия между государственными, муниципальными органами власти и некоммерческими общественными организациями. Муниципальные проекты направлены на развитие благосостояния населения, повышение качества жизни.

Но главная задача проектов муниципального развития – увеличение человеческого капитала и повышение человеческого потенциала, развитие таких компетенций, как лидерство, умение работать в команде, предпринимательство в его экономических и социальных формах.

На стадии инициации проекта предполагается проведение первичных и вторичных исследований, позволяющих выявить проблему, требующую решения и обуславливающую актуальность проекта. Необходима работа с системой критериев сегментации муниципальных образований, в числе которых численность и плотность населения; уровень и специфика доходов; культурные, социальные ценности; состояние транспортной сети; климат; структура коммерческой деятельности; доступность средств массовой информации; динамика развития; юридические ограничения. Важно учесть рейтинг инвестиционной привлекательности муниципального образования, характеристики показателей его социально-экономического развития, которые в совокупности позволяют оценить конкурентоспособность муниципального образования относительно других муниципальных образований-конкурентов и его возможности в привлечении инвестиций.

На стадии инициации проекта изучаются предпочтения населения по поводу социальных услуг, долгосрочные потребности различных муниципальных целевых рыночных сегментов. Процесс сегментации рынков и выбор наиболее привлекательного сегмента является результатом складывающихся условий развития муниципального образования в рыночной среде. На стадии инициации проекта выбирается привлекательный сегмент в соответствии с критериями его привлекательности.

Каждая из стадий проектной деятельности регламентирована определенными правилами. Так, **на этапе инициации и при формировании цели проекта и его результатов** необходимо опираться на индикаторы, являющиеся показателями результативности деятельности органов власти, и они должны удовлетворять основным критериям «4 С»: Четкость (Clearness), полнота (Completeness), комплексность (Complexity), непротиворечивость (Consistency) [22].

Также при определении цели и результатов проекта необходимо ориентироваться на концепцию «SMART», в соответствии с которой цель должна соответствовать таким четырем критериям: быть конкретной (**specific**), измеримой (**measurable**), достижимой (**attainable**), значимой (**relevant**), соотносимой с конкретным сроком (**time-bounded**) [22].

При определении целей и результатов проекта необходимо ориентироваться на показатели социально-экономического развития муниципального образования, каждый из которых отражает состояние одного из компонентов уровня жизни населения муниципалитета:

К1 – обобщенный показатель степени достижения целей гуманитарной политики в муниципальном образовании (касается сферы воспроизводства самого человека);

К2 – обобщенный показатель степени достижения целей экономической политики в муниципальном образовании (касается сферы воспроизводства товаров и услуг);

К3 – обобщенный показатель уровня благополучия среды обитания населения муниципального образования (характеризует сферу воспроизводства отношений, включая и личную безопасность);

К4 – обобщенный показатель уровня информационного разнообразия в муниципальном образовании (характеризует сферу воспроизводства информации);

К5 – обобщенный показатель, характеризующий потенциал муниципального образования.

Конкретные показатели муниципальных проектов формулируются в рамках данных направлений [37].

Определение целевого сегмента, на который ориентирован проект. Проект может быть ориентирован на внешние субъекты для целенаправленного формирования спроса на совокупный ресурсный потенциал муниципального образования, для привлечения инвесторов, квалифицированной рабочей силы, туристов и пр., а также на внутренних субъектов – потребителей общественных услуг – местное сообщество, организованное как совокупность групп интересов.

Целевые сегменты конкретного муниципального проекта могут находиться на архитектурно-градостроительном, земельном, рынке муниципальных общественных продуктов и услуг, информационном, продовольственном рынке.

Задача состоит в выявлении и учете потребностей местного сообщества, стимулировании полезных новых потребностей и интересов местного сообщества.

Определение ожиданий заинтересованных сторон проекта, их интересов, влияния, ответственности (сбор от них требований). Заинтересованные лица проекта – это стейкхолдеры, представители местного сообщества. Они обладают правовой, экономической, моральной возможностью заявлять организатору проекта о своих правах или интересах в отношении деятельности организаторов проекта. Проектные решения или последствия их реализации непосредственно влияют на них.

Важной стороной проектной деятельности является управление отношениями со стейкхолдерами проектов. В основе этого управления лежит управление коммуникациями проекта. Ядром всех коммуникаций проекта являются коммуникации со стейкхолдерами.

Нормативной основой управления стейкхолдерами является ряд международных стандартов. Управление стейкхолдерами в рамках

менеджмента проектов представлено в международном стандарте РМВоК 5 (*Project Management Body of Knowledge* – Свод знаний по управлению проектами), международном стандарте ИСО 21500:2012 «Руководство по проектному менеджменту» и национальном стандарте РФ ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту». В последнем из названных документов в п. 3.8 «Заинтересованные лица и организационная структура проекта» выделяются такие заинтересованные стороны проекта, как Руководство проекта, Проектный руководящий комитет или совет, Куратор проекта, Заказчики, Сотрудники, Руководитель проекта, Команда по проектному менеджменту, Проектная организация, Регулирующие органы, Офис управления проектом, Бизнес-партнеры, Поставщики, Финансирующие органы. Для успешной реализации проекта следует подробно описать состав заинтересованных лиц, их роли и зоны ответственности, а также донести эту информацию до других участников проекта [3].

В стандартах имеются рекомендации по формированию социальной отчетности организации, осуществляющей проект. При подготовке отчета рекомендуется применение метода делового диалога с заинтересованными сторонами проекта [45].

Оценка и выбор альтернатив проекта осуществляется основными стейкхолдерами с учетом их значимости для проекта, также с ними согласуется цель проекта.

Показатели эффективности проекта необходимо измерять для каждой группы стейкхолдеров отдельно, исходя из их интереса и вклада в проект. Успешность проекта может определяться в зависимости от удовлетворенности стейкхолдеров, которые вовлечены в проект. Данные позиции могут быть реализованы лишь при наличии разработанного регламента работы со стейкхолдерами [60].

Взаимодействие со стейкхолдерами осуществляется или на уровне документального оформления деталей проекта, и затем субъекты, реализующие проект, проектная команда, уже не общаются со стейкхолдерами, или чаще взаимодействие проектной команды и стейкхолдеров осуществляется по мере необходимости, отношение к взаимодействию выбирается более мягким, гибким.

Процедурным компонентом проектной деятельности является отчетность, которая осуществляется в четко фиксированные сроки. К отчету должны иметь доступ все выбранные стейкхолдеры, и в рамках проекта создается площадка для общения стейкхолдеров по проекту.

Важными для успеха проекта и обеспечения его качества являются этапы **Определение состава и объема работ проекта** и **Разработка календарного плана**. Их реализация связана с проведением декомпозиции работ проекта. Структура декомпозиции работ служит основой для последовательного разбиения работ по проекту на более мелкие и, следовательно, более управляемые работы, и возможна самая мельчайшая детализация. Описываются результаты каждого вида работ и даются шкалы для измерения степени достижения результатов проекта. Информация по всем уровням детализации работ проекта предоставляется тем, кто выполняет и контролирует работы. Эта методика позволяет представить объем работ проекта в терминах, которые одинаково легко понимаются заказчиком и участниками проекта. Все виды работ прописаны в форме матрицы ответственности. Структура декомпозиции работ обеспечивает формирование бюджета проекта [69].

Структура декомпозиции работ является основой регулярных отчетов о состоянии проекта и планов выполнения. Она является инструментом выявления проблем при выполнении проекта, базой для аналитической работы по выявлению причин сбоев в реализации проекта.

Для повышения точности декомпозиции используются программные продукты для проектного управления, позволяющие автоматизировать процесс декомпозиции.

Важной стадией проектной деятельности является **анализ ключевых рисков и определение способов их минимизации**. Риск проекта – это неопределенное событие или условие, которое в случае возникновения имеет позитивное или негативное воздействие по меньшей мере на одну из целей проекта, например сроки, стоимость, содержание или качество (в зависимости от вида проекта).

В национальном стандарте РФ ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту» в п. 4.3.28, 4.3.29, 4.3.30, 4.3.31 дана классификация рисков, критерии их оценки, методика реагирования на риски и принципы управления рисками [3].

Муниципальные проекты имеют специфические риски, обусловленные тем, что в муниципальных образованиях зачастую отсутствуют генеральные планы и программы социально-экономического развития, а имеющиеся документы не позволяют получить достоверные прогнозы относительно реального положения дел. Происходит это потому, что муниципальная статистика носит фрагментарный характер и не позволяет достоверно оценить многие важные характеристики потребителей муниципальных услуг и ресурсов, характеристики местного сообщества.

В условиях столь значительной информационной неопределенности трудно достоверно оценить риски муниципальных проектов вообще. Рисками являются уровень компетентности глав администраций и сотрудников администрации как участников Проектных офисов. Риском является уровень компетентности местного сообщества для участия в проектном управлении, уровень совокупного человеческого капитала местного сообщества каждого конкретного муниципального образования.

Сегодня на законодательном уровне отсутствует продуманная система мотивации местного сообщества, составляющих его групп интересов и их лидеров к проявлению социальной активности в рамках модели проектной деятельности, и эта система нуждается в разработке.

4. ПРОЕКТНЫЙ ОФИС В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ, ЕГО СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ

Проектный офис – это новый элемент в системе муниципального менеджмента, задача которого заниматься управлением проектами, направленными на получение уникального и измеримого результата в соответствии со стратегией муниципального развития, в ситуации, оптимизированной по ресурсам – временным, материальным, человеческим.

Проектные офисы представляют собой ядро муниципальной инфраструктуры развития. Эти организационные единицы созданы на принципиально иной основе, чем все другие подразделения в администрации муниципального образования. Традиционные структуры администрации занимаются процессной деятельностью, которая носит повторяющийся характер, связана с выполнением регулярных функций и процедур. Процессный характер носит текущая деятельность администрации муниципального образования, направленная на решение законодательно возложенных на местную власть вопросов местного значения. Оказывая муниципальные услуги населению, органы местного самоуправления создают постоянные организационные структуры, нанимают и обучают персонал, налаживают взаимодействие между отдельными структурами, и все затраты на улучшение процесса оказания муниципальных услуг окупаются тем, что налаженный эффективный процесс повторяется множество раз. В рамках процессной системы управления реализовывать функцию развития невозможно, и для выполнения функции развития в администрациях муниципальных образований создаются проектные офисы.

Они выполняют роль инициаторов, координаторов, аналитиков, интеграторов проектной деятельности, основных стейкхолдеров проектов муниципального развития.

В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти Проектный офис как

инструмент организационной поддержки проектной деятельности предлагается включить в ряд других специализированных структурных подразделений, таких как Проектный комитет, Проектный офис, функциональные проектные офисы, проектные офисы на уровне отдельных проектов, распределив между ними полномочия следующим образом: за **Проектным комитетом** закрепить планирование и контроль деятельности, ориентированной на долгосрочный и среднесрочный периоды, контроль реализации проектов, достижение контрольных событий и показателей органа исполнительной власти, **Проектному офису** надлежит функционировать как подразделению, организующему планирование и контроль проектной деятельности, внедрение, административную поддержку и развитие проектно-ориентированной системы управления в органе исполнительной власти, **функциональные проектные офисы** должны внедрять проектное управление по своему направлению и контролировать реализацию соответствующих проектов проектных офисов на уровне отдельных крупных проектов. **проектные офисы на уровне отдельных крупных проектов** соответственно разрабатывают, реализуют, контролируют конкретные проекты [12].

Поскольку нормативно-методической проработки вопроса о структуре проектных офисов на муниципальном уровне нет, то нарождающаяся практика внедрения проектного управления показывает широкий спектр вариантов институционализации проектного управления. Организационную структуру с подразделениями Проектный комитет, Проектный офис, функциональные проектные офисы, проектные офисы на уровне отдельных проектов вводят в администрациях муниципальных образований-мегаполисах. В практике ряда муниципальных образований реализуются варианты организации проектного офиса, который совмещает все виды деятельности, а также внедряются модели функциональных проектных офисов по направлениям деятельности. Известны практики, когда муниципальные образования идут по пути формирования временных рабочих проектных групп для реализации конкретных проектов. Обосновывается целесообразность и других организационных моделей проектного управления

в муниципальных образованиях. Так, О.А. Ломовцева, Л.Р. Кузьмина, А.А. Голодова предлагают формировать Центральный проектный офис, Функциональный проектный офис, Проектный офис [44, с. 81]. Центральный проектный офис – это структурное подразделение, занимающееся созданием проектно-ориентированной системы управления в администрации муниципального образования, формирующее портфель проектов и их показатели, осуществляющее планирование и контроль проектной деятельности, методологическую и административную поддержку. Центральный проектный офис стандартизирует процессы руководства проектами и способствует обмену ресурсами, методологиями, инструментами и методами. Сфера ответственности Центрального проектного офиса варьируется от оказания поддержки в управлении проектами до прямого управления кросс-функциональными проектами. Центральный проектный офис играет консультативную роль, предоставляет шаблоны, лучшие практики, обучение, выступает в качестве хранилища проектов. Степени контроля в проектном управлении у Центрального проектного офиса могут быть разные. Если акцент в его деятельности делается на консультационную поддержку, то степень контроля низкая. Если Центральный проектный офис предоставляет поддержку и требует соответствия требованиям с помощью различных средств (методологии, методики, шаблонов, требований, адаптации деятельности под стандарт, образец), то степень контроля средняя. Если Центральный проектный офис контролируют проекты путем непосредственного управления ими, то степень контроля высокая. Конкретный тип организации Центрального проектного офиса может выбрать администрация муниципального образования.

Функциональный проектный офис действует в конкретном функциональном подразделении администрации муниципального образования и отвечает за задачи проекта по направлению деятельности этого подразделения. Проектный офис – структурное подразделение, которое осуществляет конкретные проекты.

Вопрос первоочередной важности при формировании организационных структур проектного управления касается определения

функций проектных ролей. Так, на федеральном уровне в органах исполнительной власти в Проектных офисах рекомендуется планировать следующий набор ролей: руководитель Проектного офиса и его заместители, специалисты по методологии (методологи), специалисты по планированию (планировщики), специалисты по отчетности, специалисты по организации работы Проектного комитета, руководители и специалисты по реализации проектов (координаторы проектов, руководители проектов, администраторы проектов), специалисты по внедрению и развитию информационной системы управления проектами, специалисты по внедрению и развитию системы мотивации, специалисты по организации процесса обучения, специалисты по проведению обучения (тренеры) [11].

В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти дается подробное толкование функциональных ролей Администратора (ответственного секретаря) проекта, Директора (куратора) проекта, Заказчика проекта, Исполнителей проекта, Участников проекта, Руководителя блока мероприятий, Руководителя проекта, Технического администратора информационной системы управления проектами, Функционального администратора информационной системы управления проектами.

Реализованные практики муниципального проектного управления показывают модели проектного офиса, в состав которого входят Куратор проекта (Старшее должностное лицо), заказчик, Руководитель проекта, Администратор проекта, Ответственные за мероприятия, Экспертные группы, Общественно-деловой совет [15]. Менее конкретно структурирование проектного офиса на составляющие группы: координирующий орган проекта, заказчик и исполнитель проекта, группа управления проектом (руководитель и куратор проекта), рабочая группа проекта, оператор мониторинга проекта.

Тип модели проектного офиса может определить администрация муниципального образования, закрепив ее соответствующими нормативными актами. Обязательно к принятию Положение о Проектном офисе или других организационных структурах проектного

управления в администрации муниципального образования, в котором закрепляются функциональные роли проекта. При разработке этих положений можно опираться на Типовые положения о Проектном комитете и Проектном офисе, представленные в Приложениях № 6 и 7 к Методическим рекомендациям по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [12].

Деятельность проектных офисов по управлению проектами включает следующие стадии:

- Инициация.
- Планирование.
- Организация исполнения.
- Контроль исполнения.
- Закрытие проекта.

При проектировании решаются такие функциональные управленческие задачи, как управление содержанием проекта, управление по временным параметрам, управление затратами, качеством в проекте, рисками в проекте, персоналом в проекте, коммуникациями в проекте, поставками и контрактами в проекте, управление интеграцией в проекте.

Одна из важных задач проектного офиса – привлечение различных источников ресурсов, включая финансовые. Муниципальные проекты развития реализуются не только за счет бюджетных средств органа местного самоуправления, но и за счет привлечения инвесторов. Компетенции субъектов хозяйствования социальной сферы по привлечению инвесторов зачастую ограничены, и проектные офисы призваны оказывать квалифицированное сопровождение организации инвестирования проектов.

Деятельность проектных офисов направлена на выделение приоритетных задач в ряду стратегических, решение которых требует существенных затрат, не всегда обеспеченных бюджетом, и которые должны быть реализованы в ограниченные, сжатые сроки. Чтобы выделить приоритетные актуальные задачи, необходимо систематически и качественно проводить комплексный мониторинг социально-экономического состояния муниципального образования. По результатам мониторинга проектные офисы инициируют проектные

решения, направленные на развитие, которые затем в рамках специально организованных мероприятий обсуждаются органами местного самоуправления, ибо им делегируется ключевая роль по выработке самого проектного решения. Последующая задача проектного офиса – поддержка принятых проектных решений, организация и реализация осуществления проектного решения.

В целом при инициации проектного решения возможны два варианта действий: или инициатива проекта может идти от органа местного самоуправления, который, осознавая необходимость получения некоторого результата как значимого для муниципального образования, представляет идею проекта населению, местному сообществу, инвесторам, или инициатива проекта может исходить от местного сообщества, которое пытается донести до администрации муниципального образования факт наличия проблемы. В последнем случае мониторинг социально-экономического состояния города, проводимый проектным офисом, должен подтвердить стратегическую значимость решения данной проблемы для муниципального образования.

Проектный офис – это площадка для взаимодействия участников муниципального пространства, ориентированных на позитивное развитие городской среды. Проектные офисы реализуют информационно-коммуникационные и организационно-методические функции по внедрению и распространению проектного подхода в целом для решения различных проблем муниципального образования, по организации системы взаимодействия между органами власти различных уровней, коммерческими и некоммерческими организациями, местным сообществом, инвесторами для решения жизненно важных вопросов местного значения. Проектные офисы выполняют роль координаторов между участниками проекта и формируют командный ресурс для поиска совместных управленческих решений для реализации проблем в целях оптимизации временных, финансовых и др. ресурсов.

С точки зрения организационной, в администрации муниципального образования происходит перевод служащих на проектные должности. В случае если в администрации действуют временные проектные группы, должно обеспечиваться сохранение основного рабочего

места руководителя проекта и проектных специалистов после закрытия проекта. На время участия в проекте их обязанности перераспределяются среди остальных служащих подразделения. Работникам проектных групп должно обеспечиваться сохранение уровня оплаты труда не ниже оплаты по основному месту работы, а также должны производиться премиальные выплаты: премия по итогам выполнения проекта в намеченные сроки с надлежащим качеством этапа проекта, премия по итогам работы за год; премия после завершения проекта. Также должен сохраняться муниципальный стаж работника временного проектного подразделения.

В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти представлен рекомендуемый Порядок оценки участников проекта и расчета премии. Расчет премии осуществляется на основании Итогового отчета и Ведомости оценок. Оценка участников проекта и расчет премии осуществляются в течение одного месяца после завершения проекта/этапа проекта. Рассчитываются ключевые показатели эффективности (КПЭ) – индивидуальные, проекта и блока мероприятий – численные показатели, используемые для определения размера поощрения в рамках утвержденной системы проектной мотивации органа исполнительной власти [12]. Данную систему мотивации возможно использовать на муниципальном уровне как инструмент мотивации в проектном управлении.

Однако специфика местного самоуправления, определяющая участие в проекте на уровне функциональной роли проекта и включение в состав Проектного офиса субъектов местного сообщества муниципальных образований, лидеров групп доминирующих интересов, задает необходимость поиска конкретных форм мотивации местного сообщества к участию в проектной деятельности.

Также не определены формы мотивации участия в проектах муниципального развития для бизнес-компаний, если последние выполняют функциональные роли в проекте.

5. МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК УЧАСТНИК ПРОЕКТНОЙ КОМАНДЫ

Местное самоуправление отличается от других видов управления тем, что его базовым субъектным элементом является местное сообщество. Оно представляет собой образование, которое интегрирует ключевые интересы и волю разнообразных групп населения муниципального образования. Эти группы интересов нередко конкурируют между собой за ресурсы и влияние на муниципальном уровне.

В соответствии с концепцией индустриального общества, если личность лишит социальных якорей, которыми являются сообщества разных видов, стабильные и позитивно утверждающие внутри своей организации ориентиры, обеспечивающие глубокие и разносторонние межличностные связи и взаимодействия, то признаки социализированной личности человек утратит. В местное самоуправление, с позиции индустриального общества, доминантой является группа, а личность присутствует в усеченном виде, она корректируется группой, проявляет себя в заданных группой параметрах.

В постиндустриальном обществе доминантой является доверие личности, присутствует установка на создание условий для самоактуализации, самореализации личности, индивида. Модель человека-лидера, способного капитализировать свой интеллектуальный потенциал, ориентированного на ценности развития на основе своей собственной свободной воли, не востребована системой местного самоуправления, предлагающей достаточно архаичные формы активности для человека, рассматривающей человека усеченно, как ведомого группой, как производящего интеллектуально простые действия, обычно в рамках дихотомичной парадигмы. Местное самоуправление теряет социальную базу своего развития – личность, имеющую мощный потенциал развития. Местное сообщество постиндустриальной эпохи должно

быть в большей мере осмыслено как канал реализации индивидуальных и личностных возможностей человека, как среда индивидов, формирующих вокруг себя группы, выражающие интересы.

Конечно, свою субъектность в системе местного самоуправления личность может реализовать в близком ей социальном окружении, и задача местного самоуправления – обеспечивать баланс между личностью с ее индивидуальными интересами и волей и местным сообществом. Но необходимо признание личности первичным субъектом местного самоуправления и необходимо создание социальной среды для ее самовыражения и самостоятельности.

Местное сообщество – это мощное силовое поле, сила которого обусловлена синергетикой взаимодействующих субъектов, и в этой связи местное сообщество является разновидностью публичной власти. По представлениям А.Г. Здравомыслова, власть – это «определенная совокупность средств организации социального пространства через соответствующие точки напряжения, через линии искривления пространства. Она существует везде, где есть совместная деятельность, это атрибут общественных отношений, суть которого заключается в переводе материальных и духовных интересов и сил в совместное действие» [32, с. 136]. Субъекты – лидеры мнений, формируют группы интересов, поскольку синергетический эффект превосходит возможности отдельной личности, и эти группы интересов представляют в местном сообществе ключевые точки напряжения, инициируют новые социальные действия.

В постиндустриальном обществе доминанта – личность, индивидуальность, ее самореализация. Устройство местного самоуправления, в качестве опоры рассматривающего местное сообщество как совокупность групп интересов и взаимодействий между ними, не соответствует ценностям человека постиндустриального, а поэтому местное самоуправление теряет социальную базу своего развития – личность, имеющую потенциал, ориентирующуюся на персональную реализацию, в том числе и в коммуникациях. Местное сообщество постиндустриальной эпохи в большей мере среда индивидов, формирующих вокруг себя группы, выражающие социальные интересы.

Местное сообщество является стейкхолдером проектов муниципального развития, но в то же время субъектом проектной деятельности, во многих случаях играя роль инициатора проектов развития муниципальных образований. Раз так, то субъекты- лидеры местного сообщества, ключевые фигуры в выражении определенного интереса группы населения в рамках местного сообщества, должны быть не только сторонами проекта, с которыми производят согласовательные и мониторинговые процедуры, а должны быть непосредственными участниками проектных команд и членами Проектного офиса в рамках реализации конкретных проектов. Интегративная функция проявляется в том, что вследствие участия в деятельности местного самоуправления усиливаются общение и взаимодействие между членами местного сообщества, увеличивается его сплоченность и тем самым возрастает социальный потенциал для решения проблем жизнедеятельности.

При внедрении проектного управления в практику муниципальных образований местное сообщество реализует проектную работу как основное направление муниципальной деятельности, работает по целям развития муниципального образования и его стратегическим задачам, участвуя в создании инновационного социального продукта в системе общественных отношений. Участие в управлении местного сообщества есть суть местного самоуправления. Это участие выступает важнейшим социальным ресурсом, обеспечивающим доверие к обществу в целом и к отдельным его социальным институтам в частности.

Стадии зрелости местного сообщества могут быть различными. Местное сообщество может быть самоуправляющимся, частично самоуправляющимся, а может быть частично или полностью подчинено администрациям муниципальных образований.

Члены местного сообщества становятся участниками Проектного офиса, но система мотивации для них не разработана. Упуская из виду важность учета человеческого фактора и выбора эффективных методов мотивации, органы местного самоуправления оказываются неспособными использовать в полной мере творческий и новаторский потенциал накопленных знаний,

навыков, умений, компетенций местного сообщества муниципального образования.

Одной из основных проблем проектного управления в муниципальном образовании является необходимость учета человеческого потенциала, работа с ним, превращение человеческого потенциала в человеческий капитал. Временный характер работы над проектом приводит к потере у его участников-представителей местного сообщества чувства перспективы, рождает неуверенность в завтрашнем дне.

В основу концепции мотивационной модели муниципального образования должна быть положена идея создания такой корпоративной культуры для совокупной муниципальной проектной команды, которая поможет эффективно управлять инновационной деятельностью муниципального образования [61]. Совокупная муниципальная общественная команда – та, которая самопроизвольно, при необходимости участия в проекте, затрагивающем интересы, потребности, пополняется ключевыми фигурами местного сообщества, его лидерами.

Данная модель имеет три базовых уровня, из которых основополагающий, первый уровень, включает фундаментальные принципы организационной культуры и характеризуется спецификой социального взаимодействия участников команды проекта. Корпоративная культура проектной команды муниципального образования не может формироваться спонтанно. Прогрессивная корпоративная культура с определенными традициями и принципами, позитивной нравственной атмосферой, возможностями роста личности – это один из самых эффективных способов привлечения и удержания в развивающейся проектной команде муниципального образования лидеров местного сообщества, ориентированных на саморазвитие, удовлетворение своих социальных потребностей, достижение определенного социального статуса, получение опыта решения социальных проблем. Желание идентифицировать себя с группой через работу в успешном коллективе – один из самых сильных мотивов современного социального человека.

Следующий уровень мотивационной модели связан с идеей построения развивающейся организации.

Участие в проекте муниципального развития должно стать для лидеров местного сообщества возможностью обучения. В проектной организации компонентом деятельности является системное обучение персонала проектной команды, включая представителей местного сообщества-участников проекта. Питер Сендж в своей книге «Пятая дисциплина» в 1994 году ввел термин «обучающаяся организация» и охарактеризовал ее как такую, которая обучается непрерывно, причем обучением он считал не простое накопление знаний, а эффективное их использование, т.е. научение [62, с. 54]. Ядро организационного проектного научения – это формирование компетенции проектного управления, управления качеством, эффективностью.

Каждый проект должен обладать субъектно-ориентированным жизненным циклом для определенной группы местного сообщества, и начало каждого относительно нового проекта с участием представителей определенной группы интересов, ключевых для местного сообщества, должно становиться началом нового жизненного цикла этой группы.

Третий уровень мотивационной модели участия в муниципальном проекте для ключевых фигур местного сообщества ориентирован на создание комплексной системы мотивации команды проекта.

В качестве инструмента практической реализации участия местного сообщества в проектом управлении необходимо использовать технологию формирования социального паспорта участника проекта. Социальный паспорт – это документ, отражающий совокупность показателей состояния и развития социального субъекта. Технология была разработана для оценки степени социальной ориентированности организаций, ее социальной структуры и характера взаимодействия организации с местным сообществом и трактовалась как инструмент повышения эффективности управления социальной сферой региона [34]. Однако технология применима для оценки деятельности как Проектного офиса муниципального образования в целом,

так и для оценки деятельности групп интересов внутри местного сообщества и лидеров этих групп.

Аналитическая составляющая социального паспорта участников местного сообщества, реализующих проекты муниципального развития позволит создать надёжную объективную основу для выработки муниципальной политики развития и определить её реальные приоритеты. Социальный паспорт позволит дать оценку состояния человеческого капитала муниципального образования как основного ресурса проектного управления, выявить эффективность использования человеческого потенциала в муниципальном образовании и станет формой повышения результативности деятельности органов местного самоуправления.

Социальный паспорт должен включать блок показателей, отражающих готовность субъектов местного сообщества к практической реализации трансформаций развития муниципального образования, характеризующих освоенные проектные роли, умение работать в команде, коммуникативные компетенции, умение взаимодействовать как в составе проектной команды, так и с членами группы интересов, представителем которой субъект является, уровень умения решать задачи.

Социальный паспорт станет средством косвенного воздействия на местное сообщество, мотивационным фактором для участия в проектах развития муниципального образования, поскольку социальный паспорт должен становиться основанием для получения льгот и выплат, система предоставления которых должна быть специально продумана.

Внедрение системы управления местным сообществом на основе концепции социального паспорта участника проекта муниципального развития, как представляется, является универсальной социально-экономической моделью и для органов управления муниципальным образованием, и для местного сообщества как основного потребителя результатов проекта.

6. ЧАСТНЫЕ ПАРТНЕРЫ КАК УЧАСТНИКИ ПРОЕКТНЫХ КОМАНД

Участие бизнеса в проектах муниципального развития может относиться к категории государственно-частного партнерства или быть вне рамок партнерства, и основным различительным признаком является наличие или отсутствие кооперационной цепочки по созданию добавленной стоимости. Если в рамках муниципальных проектов заключены контракты на поставку материалов, предоставление услуг, а социально-значимый продукт создан деятельностью проектной группы, то такая форма сотрудничества не является партнерством.

Частный партнер в рамках государственно-частного партнерства привлекается органами местного самоуправления на контрактной основе на условиях компенсации затрат, разделения рисков и обязательств [19]. Для муниципальных образований это модель реализации полномочий, закрепленных за ними, когда традиционные методы бюджетного финансирования объектов инфраструктуры и повышения качества социальных услуг заменены внебюджетными. Происходит оптимизация и в конечном счете экономия бюджетных расходов, в то же время повышается качество выполнения социальных задач. Форма государственно-частного партнерства в проектах муниципального развития наиболее распространена.

В муниципальном проекте развития прописываются механизмы обеспечения возвратности привлекаемых внебюджетных инвестиций. Участие бизнеса в проектах развития – это своего рода муниципальный заказ, и поэтому частный партнер имеет гарантии дохода, связанного с выполнением муниципальных обязательств населению, местному сообществу. Вместе с тем социально-значимые проекты обычно имеют низкую коммерческую доходность и связаны с большим количеством рисков, влияющих

на финансовое состояние частного партнера. Конечно, проект муниципального развития предусматривает его софинансирование из бюджетных средств и разделение рисков, но риски зачастую оцениваются частным партнером как существенные, и механизм государственно–частного партнерства при реализации проектов развития муниципальных образований нуждается в совершенствовании. Главные усилия должны быть сосредоточены на развитии методик оценки рисков для участников, реализующих социально-значимые проекты, на совершенствовании инструментов, снижающих финансовые риски участия в подобных проектах, а также на поиске механизмов, стимулирующих инвестиционную активность бизнеса.

Сегодня в сфере муниципального управления со всей очевидностью наблюдается острая нехватка квалифицированных специалистов по вопросам организации государственно-частного партнерства. Для оказания квалифицированных консультационных услуг частным партнерам необходима сертификация специалистов в сфере государственно-частного партнерства, создание муниципальных центров государственно-частного партнерства.

Проблемной зоной в проектном управлении, представляющей риски для бизнеса, является неполнота предварительной проработки проектов муниципального развития и отсутствие полного пакета документов по проекту на момент подписания договора. На практике это приводит к изменению условий контракта и росту издержек частного партнера проекта. Регулярно сметная стоимость проекта не соответствует фактическим расходам. Повышение фактических расходов частного партнера происходит, в частности, из-за наступления действий штрафных санкций за несоблюдение контрольных сроков в соответствии со взятыми обязательствами, а нарушение сроков происходит не по вине бизнес-партнера, а из-за затягивания сроков оформления проектной документации проектной командой [19].

Конечно, в законодательстве предусмотрены меры, направленные на снижение издержек бизнеса, участвующего в муниципальных

проектах развития, а именно: льготное кредитование и налогообложение, облегченные формы получения кредитов, снижение бюрократических и административных барьеров для их получения. Однако данных мер недостаточно, поскольку непреодолимые риски для бизнеса ставят под угрозу саму возможность реализации муниципального социально-значимого проекта.

Основополагающей в проекте является работа с заинтересованными сторонами проекта-инвесторами и/или поставщиками. Происходит мониторинг ожиданий заинтересованных сторон проекта – инвесторов или поставщиков материалов/услуг и их требований к организации проекта, с ними согласуются цели проекта.

На предпроектной стадии происходит выбор партнера/поставщика и заключение с ними контрактов, соглашений. На втором этапе, если проект инвестиционный, происходит совместное заключение соглашений с финансовыми организациями по выделению средств на реализацию проекта. Предпроектная стадия завершается проведением тендеров.

Чтобы добиться наибольшего эффекта от проектного управления в муниципальном образовании, необходимо формировать фонд стратегических партнеров муниципального образования, которые будут реализовывать не отдельный проект, а совокупность социально-значимых проектов.

7. МЕСТО ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Известна фраза: «Управлять можно только будущим, т.к. прошлое не изменить, а сегодняшний день определяется его историей». Не отрицая смысла данного афоризма, хотелось бы обозначить несколько иную, дополнительную позицию: «Управлять можно только из будущего». Современные неклассический и постнеклассический типы менеджмента позволяют применить имеющиеся методы к государственному и муниципальному управлению.

«Логика незавершенного действия», когда одно состояние уже ушло, а новое еще не приобрело права гражданства, особенно ярко присутствует в поправках в Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 1 Федерального Закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает следующее определение муниципального образования: «Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» [9]. В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 2 «Основные термины и понятия» представлено следующее определение: «Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения» [10]. Вопросы, связанные с «муниципальной собственностью», оказались редуцированы. Развернутой характеристики местного самоуправления нет.

Но при этом заявляется, что «вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно». При таком понимании местное самоуправление превращается в своеобразную «фабрику услуг местного значения», выполняет по преимуществу сервисную функцию «обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования».

Статья 130 Конституции Российской Федерации обосновывает цель создания местного самоуправления: «1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [5]. Согласно Конституции РФ, базовыми элементами местного самоуправления являются человек во всем богатстве его институциональных проявлений и муниципальная собственность. На уровне местного самоуправления в одном юридическом лице объединяется субъект управления – население и в качестве объекта – вопросы местного значения и муниципальная собственность. Это означает, что единые основные показатели развития муниципального образования носят «двойственный» характер: с одной стороны, они затрагивают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (прежде всего землей и общественным имуществом) и самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а с другой – то, как это «пользование» и «решение» отразится на развитии человеческого капитала местного сообщества.

Уже скоро треть века современная Россия безуспешно пытается решить вопрос об институте местного самоуправления. По состоянию на 1 января 2017 года базовый для организации муниципального управления Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» претерпел изменения 133 раза, что привело

в конечном итоге (в конечном ли?) к тому, что более трех четвертей его содержания отличается от первоначальной редакции [43]. Экспертное сообщество даже выступило с предложением внести ФЗ 131 в Книгу рекордов Гиннеса как самый неустойчивый закон в мире [65].

Наиболее существенные изменения были внесены в 2014–2015 годах и связаны с повышением роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях: «Концептуальной основой нового этапа муниципального строительства явилось существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях, что отвечает природе и правовым основам федеративного государства. Статья 17 Федерального Закона № 131-ФЗ предусматривает возможность перераспределения полномочий только между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [43].

Федеральный центр сместил решение проблемы «муниципального строительства» со своего уровня на уровень региональной государственной власти, но при этом не обозначил пути решения проблемы и что должно быть в итоге построено. Вполне понятно, что процесс внесения изменений не остановился и продолжился в наше время, что также «отвечает природе и правовым основам федеративного государства».

Развитое местное самоуправление – это характерный признак демократического общества. Отсутствие в настоящее время достойной теории (теорий) местного самоуправления связано не столько с крахом советского типа государства индустриальной эпохи, где на протяжении всей его истории действовал принцип единства системы Советов как органов государственной власти снизу доверху и институт местного самоуправления, нарушающий принципы централизованного государства, политически принципиально отвергался. У современного типа социального мышления отсутствует институализированный предмет теоретико-методологической рефлексии. Нет возможности опереться ни на отчетливую историческую традицию теоретического осмысления, ни на практическую – создания: имперская практика местного самоуправления, начиная с Александра III,

поставила местное самоуправление под контроль правительственных чиновников из-за постоянного конфликта интересов между государством и местным самоуправлением, а пакет законов о земской и городской реформе Временного правительства 1917 года не был проведен в жизнь. Если на протяжении десятков лет проблема института местного самоуправления не решается российским обществом, то очевидно речь идет о некоей управленческой дисфункции, или о возможной организационно-управленческой патологии, которая своими действиями/бездействиями препятствует решению проблемы полноценной институционализации и легитимации местного самоуправления.

С одной стороны, «Россия столкнулась <...> с глубокой проблемой кризиса индустриального общества. <...> Крах советской системы стал результатом кризиса индустриальной системы с характерными для него институтами социального государства (welfare state)» [50, с. 4], а с другой стороны, процесс формирования социальных институтов постиндустриального общества, включая постиндустриальный тип государства и постиндустриальный тип местного самоуправления, только начинается. Ясно, что данный процесс далеко не простой, неоднозначный и с очень высокой степенью неопределенности и вполне возможной агрессией со стороны уходящих элит, обслуживающих интересы когда-то лидирующего индустриального общества. Ясно также и то, что классический тип научной рациональности практически бессилён в позитивном решении тех вопросов, которые возникают на путях постиндустриализма. Открывается простор неклассической и постнеклассической научной рациональности и новым типам социального мышления.

Одна из базовых исследовательских сложностей состоит в том, что постиндустриальная система вырастает из недр индустриальной, сохраняя её существование, а не разрушая, но перераспределяя в свою пользу лидирующую социальную роль в обществе. Для государства это означает, что общество становится многоукладным. Происходит усложнение социальной структуры общества. Усложняется и социальное управление текущими общественными процессами и долгосрочными целями. Структурное усложнение происходит

как на стороне общественных субъектов, так и на стороне объектов управления. Общественные субъекты управления принадлежат к различным типам индустриальной и постиндустриальной элит с разной степенью социально-политической самоорганизации и социальной склонностью к саморазвитию. Ценностно-целевые установки у элит разные, и не всегда есть стремление к согласованию целей и ценностей. Изменяется степень сложности и объектов управления. Все они – внутренне структурированные и системно-сложные объекты, которые не могут быть принципиально научно проанализированы в рамках индустриального типа социального мышления. Постиндустриальный тип государства должен прежде всего отвечать интересам и потребностям новых социальных страт и групп, как и социальный характер формирующегося постиндустриального государства. Требуется иной тип социальной сферы постиндустриального государства. Социальное государство индустриального типа было «заточено» под решение основных техногенных задач – прежде всего, под развитие отраслей, занимающихся производством орудий и средств производства, во вторую очередь, под развитие промышленности, производящей предметы личного потребления и домашнего обихода. Основной производственной единицей был трудовой коллектив. Социальный институт семьи в индустриальном укладе – это институт рекреации работника трудового коллектива. Социальная сфера со всеми институтами имела вспомогательный характер в условиях достижения индустриальных целей. Социальные институты здравоохранения, науки и образования, пенсионного обеспечения, включая и институт семьи, должны быть построены с учетом интересов новых постиндустриальных групп.

Главными интенсивными факторами постиндустриального общества становятся информация, знания, предпринимательские способности, человеческий интеллектуальный капитал, самоактуализация личности. Идентичность личности формируется в коммуникации с другими личностями. Появляются новые постиндустриальные социальные страты, слои, группы, в крупных городах-миллионниках, а «старые» – индустриальные – подвергаются трансформации.

На передний край общественного развития выходит лидирующая социальная группа, которая получила в научных исследованиях различные наименования: «работник знаний», «класс профессионалов», «когнитарий». Лидирующая постиндустриальная группа имеет свою структуру потребностей, интересов, особенности ценностно-целевых установок как в профессиональной деятельности, так и в целом – в образе жизни. По преимуществу они становятся носителями новых типов научной рациональности и новых типов социального мышления.

П. Друкер выделил несколько факторов, определяющих эффективность когнитария:

1. Производительность когнитария в обязательном порядке требует четкого и однозначного ответа на вопрос: «В чем заключается производственное задание?».

2. Ответственность за уровень производительности целиком возлагается на когнитария; ему необходима независимость, и он должен сам собой управлять (персональный менеджмент или «сам себе менеджер»), нести за это полную ответственность.

3. Постоянная и непрерывная инновационная деятельность должна стать неотъемлемой составной частью умственной работы и в обязательном порядке включаться в производственное задание когнитария; когнитарий должен отвечать и нести ответственность за внедрение инноваций.

4. Когнитарию необходима высокая культура учения: он должен, с одной стороны, постоянно учиться, с другой – постоянно учить; учиться учиться – лежит в основе развития и сохранения интеллекта и поддержания должного уровня безопасности интеллектуального труда.

5. Производительность труда когнитария определяется, прежде всего, качеством, а не количеством; количество – важный, но несущественный показатель интеллектуальной работы [31].

Повышение производительности труда когнитария напрямую связано с рассмотрением его деятельности и даже жизни в целом как капитала организации, а не как издержек, которые необходимо постоянно минимизировать. «Надо, чтобы работники умственного

труда хотели работать на данную организацию, предпочитали этот вариант всем прочим возможностям», – особо подчеркивает Питер Друкер. К этому следовало бы добавить, что «желание работать именно на эту организацию» должно быть подкреплено нормативно-правовой базой, закрепляющей и охраняющей это желание. Если желание и его нормативно-правовое обеспечение оказались нарушены, то это создает реальную возможность когнитарию по своему усмотрению перенаправить инвестиции и способности из сферы экономической деятельности в сферу повседневности таким образом, что отдача в повседневности будет выше для когнитария, чем отдача в сфере экономики. Средства производства (в данном случае – знания, навыки, умения, способности, компетенции) принадлежат самому когнитарию. В конечном итоге при любых инвестициях в развитие умственного труда когнитарий сам решает: принимать ему инвестиции или нет, а если принимать, то как, в конечном итоге, их использовать и куда направлять. Более того, в неклассическом менеджменте доминирующая роль в совпадении личных и организационных интересов принадлежит когнитарию, т. к. именно он предъявляет определенные требования к стратегии и тактике организации, которые объявляются или нет как отвечающие социально-антропологическим критериям. Применительно к подобной ситуации П. Друкер отметил: если раньше промышленный рабочий, отчужденный от средств производства, нуждался в капиталисте, то теперь, скорее, капиталист нуждается в работнике. Это – существенный факт, с которым должна считаться любая неклассическая управляющая система [31].

Если целостность индустриального уклада обеспечивается консенсусом базовых ценностей основных социальных групп: классов, профессиональных сообществ, трудовых коллективов, то основным фактором развития постиндустриального уклада выступает самоактуализация личности. Интересы постиндустриальной личности слабо коррелируются с коллективно-групповыми нормами и ценностями. Идентификация личности идет не по знаменателю принадлежности к группе, а, прежде всего, по личностным ценностям, нормам, идеалам, интересам. Институционализация базовых ценностей

в постиндустриальном обществе происходит в сфере непосредственного или виртуального межличностного общения, в рамках которого классовая, профессиональная, коллективная или любая иная сложившаяся групповая идентичность не играет определяющей роли.

Лидирующее положение новых постиндустриальных групп определяется степенью социального влияния на процессы развития общества и его долгосрочные цели, благодаря инициативной поддержке и безусловному социальному доверию индустриальных социальных слоев. Однако лидирующее социальное положение, даже если оно институализировано, – это не абсолютное численное большинство общества. Лидирующее положение определяется не количественными, а качественными показателями. Социальные группы, которые связаны с индустриальным укладом, по-прежнему составляют абсолютное количественное превосходство над всеми другими группами. Требуется ценностный консенсус между социальными стратами и группами, представляющими индустриальный и постиндустриальный уклады.

Для новых постиндустриальных групп человеческий капитал, капитализация человеческого потенциала, управление институтами, которые создают условия капитализации человеческого потенциала, – это один из трендов общественного развития. «... Общество осознает постиндустриальный характер стоящих перед ним вызовов, то есть обращается в поиске модели своего развития не к прошлому, а к будущему. Действительно, еще не так давно дискуссия относительно национальных приоритетов вращалась в основном в кругу традиционных сюжетов прошлого века. Авиастроение, машиностроение, судостроение, электроника, сельское хозяйство и другие отрасли назывались политиками и экономистами в качестве приоритетов развития страны и, главное, приоритетов бюджетных расходов. Только в середине 2000-х годов произошел разворот внимания элиты к проблемам человеческого капитала» [50, с. 3–4].

Подобные социальные процессы происходят и на уровне человеческого капитала местного самоуправления. Буквально несколько лет назад местное самоуправление трактовалось как «фабрика услуг по решению проблем местного значения» [65]. Именно в таком русле

идеологии «бытового комбината» были написаны первые законодательные акты, связанные с разграничением федерального и муниципального уровней. Сейчас предполагается, что будет построен такой тип социального института местного самоуправления, который полностью отвечает постиндустриальной стилистике. Современное местное самоуправление – это первичная практика социального регулирования человеческого капитала, которая строится на формальном – муниципальном управлении и неформальном – власти локальных элит. Федеральный и региональный институциональные уровни создают законодательные условия, которые должны максимально полно отвечать потребностям населения в развитии человеческого капитала местного сообщества. Местное самоуправление – центр самодетерминации общества. Степень развития человеческого капитала местного сообщества – это центральный постиндустриальный показатель демократичности российского общества. Постиндустриальный уклад в сравнении с индустриальным коренным образом меняет вопросы собственности на инновационные факторы производства.

Остроту переходному периоду придает тот факт, что индустриальный уклад вместе с его преимущественно классическим типом социального мышления не исчезает, как не исчезают онтологические основания такого типа – индустриальная система, ее производственные, экономические и социальные черты, включая и политические интенции. Всякий раз возникает угроза рецидива, возвратных процессов для классического типа рациональности и классического типа социального мышления.

В глобальной институциональной конкуренции государств создание институтов развития человеческого капитала местного сообщества, которые бы отвечали потребностям постиндустриального уклада, занимает ведущее место. Первый шаг состоит в том, чтобы постиндустриальные страты и группы заняли должное место в социальном институте публичной власти – местном самоуправлении.

Современное местное самоуправление – это сложный объект научного познания, который требует для своего анализа неклассического

и (или) постнеклассического типа рациональности. «Для освоения объектов, организованных как простые системы, достаточно классической рациональности. Неклассический тип рациональности обеспечивает освоение сложных саморегулирующихся систем, постнеклассический – сложных, саморазвивающихся систем» [68, с. 254].

Чтобы подтвердить тот факт, что местное самоуправление представляет собой сложную систему, достаточно обратиться к субъектам, которые призваны регулировать эту систему. Отличие местного самоуправления от муниципального управления состоит в сложности субъектов регуляции. К субъектам местного самоуправления относятся:

- а) население муниципального образования,
- б) муниципальные органы;
- в) муниципальные должностные лица.

К субъектам муниципального управления относятся:

- а) муниципальные органы;
- б) муниципальные должностные лица.

Необходимо отметить, что понятие «население муниципального образования» – это некая абстракция, подразумевающая некое единство относительно простых интересов населения. Реально современное население муниципального образования внутренне дифференцировано, структурно и социально неоднородно и включает в себя как минимум местные элиты, группы по интересам. Одним из центральных моментов этой внутренней дифференциации выступает степень доступа социальных групп к самой главной собственности муниципального образования – муниципальным землям. Не менее сложными оказываются и объекты управления. Объект местного самоуправления и объект муниципального управления один – муниципальные образования. Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сход граждан и др.) и опосредованно – через муниципальные органы, выборных и иных должностных лиц. Местное самоуправление выступает как институт гражданского общества, т.е. общества негосударственного типа, которое гарантирует права и свободы человека и реализацию общественных интересов местного населения,

консолидированного вокруг социальной солидарности и взаимодействия и с государством, и с бизнесом. Местное самоуправление в индустриальном и инновационном секторах общества требует различного уровня теоретической и практической рефлексии над ценностно-целевыми структурами его деятельности.

Дадим краткое определение термину «муниципальное образование» в соответствии с проведенным анализом. Муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения, население которых имеет общность норм, ценностей, идеалов в развитии местного хозяйства, наделено юридическими, экономическими и социальными правами регулирования вопросов местного значения и развития человеческого капитала.

Под развитием местного самоуправления, с точки зрения неклассического типа рациональности, понимается процесс закономерных необратимых направленных качественных изменений, целью которых является институциональное самовоспроизводство местного самоуправления как института гражданского общества и воспроизводство человеческого капитала местного сообщества в результате решения проблем местного значения благодаря саморегуляции и взаимодействию с государством и бизнесом.

Постнеклассическое понимание развития местного самоуправления меняет и смысл стратегии развития местного самоуправления. В настоящее время известны 10 основных школ стратегического менеджмента. Это школы дизайна, или формирования стратегии как процесса осмысления; планирования, или формирования стратегии как формального процесса; позиционирования, или формирования стратегии как аналитического процесса; предпринимательства, или формирования стратегии как процесса предвидения; когнитивная школа, или формирования стратегии как ментального процесса; обучения, или формирования стратегии как развивающегося процесса; власти, или формирования стратегии как процесса ведения переговоров; культуры, или формирования стратегии как коллективного процесса; внешней среды, или формирования стратегии как реактивного

процесса; конфигураций, или формирования стратегии как процесса трансформации. Одни школы имеют предписывающий характер, т.е. решают вопросы того, как должна формироваться стратегия, другие – уделяют внимание описанию реальных процессов разработки стратегии, т.е. тому, как формулируется стратегия, третьи представляют собой некий синтез первых двух направлений школ стратегического управления.

Для научного анализа местного самоуправления особый интерес вызывают принципы формирующейся в наше время стратегической школы, которая фокусируется вокруг идеи «самообучающейся организации». Даже простое сопоставление терминов «местное самоуправление» и «самообучающаяся организация» наводит на мысль о внутренней близости ценностно-целевых структур деятельности первого и второго. Целью самообучающейся организации выступает достижение наибольшей эффективности при максимальном удовлетворении персонала. Данное определение цели носит «рамочный» характер и применимо для любых типов организаций, отличных по своим организационно-правовым формам, характеру сочетания науки и производства и т.д., включая и местное самоуправление. Главное состоит в том, что местное самоуправление в рамках стратегии самообучающейся организации оказывается способно на основе управления знаниями изменять свое поведение в соответствии с принципами проектной деятельности. Самообучающаяся организация «местное самоуправление» возникает там, где человеческий капитал становится важнейшим фактором развития местного сообщества и объектом инвестиций. Это происходит там и тогда, где и когда в условиях изменчивости внешней и внутренней среды муниципального образования диапазон потенциальных возможностей местного населения настолько гибок, что население может оперативно обеспечить выбор функциональной структуры муниципального управления, а также выбор муниципального должностного лица. Такой сложный неклассический объект исследования предполагает свой метод научного познания. Таким методом выступает структурно-функциональный анализ, позволяющий рассмотреть местное самоуправление как

социальную систему, имеющую свою структуру и процесс взаимодействия структурных элементов, каждый из которых выполняет свою функцию. Термин «самообучающаяся организация» типично неклассический.

Понятно, что местное самоуправление в рамках стратегии самообучающейся организации предъявляет определенные требования, которые составляют основу самообучающегося местного самоуправления. Если следовать Питеру Сенджу, который ввел в широкий научный оборот термин «самообучающаяся организация», то населению местного сообщества необходимо соответствовать определенным компетенциям, чтобы самообучающееся местное самоуправление раскрыло свои потенциальные возможности и превратило их в действительность. Нормативная модель самообучающегося местного самоуправления включает в себя следующие квалификационные требования:

1. Индивидуальное совершенство (житель муниципального образования развивает свой человеческий интеллектуальный капитал, решая поставленные перед ним задачи, в свою очередь местное самоуправление (население, муниципальные органы, должностные муниципальные лица) поддерживает его индивидуальные усилия).

2. Ментальные модели (у жителя муниципального образования сформирована установка на управление индивидуальными и групповыми действиями и принятие управленческих решений).

3. Единство взглядов (умение обеспечить согласование ценностно-целевых структур индивидуальной и групповой деятельности).

4. Коллективное обучение (жители муниципального образования проходят совместное обучение для решения поставленных ими перед муниципалитетом задач, обеспечивая синергетический образовательный эффект).

5. Системное мышление и идея целостности муниципального образования (Управление действиями и принятие решений оказывает прямое влияние на всю целостность и системность местного самоуправления в единстве населения, муниципальных органов и должностных лиц муниципального уровня).

Понятно, что для реализации стратегии самообучающегося местного самоуправления надо учиться. Каждый «учащийся» так или иначе принадлежит к определенному местному сообществу, включая и государственных чиновников федерального и регионального уровней, и муниципальных служащих. У этого сообщества может быть построена, как сейчас говорят, своя траектория обучения с учетом системы управления знаниями местного сообщества.

Тип управленческих и организационных процессов, происходящих в самообучающемся местном самоуправлении, фиксирует, что для нового типа стратегии классическое понимание причинности как жесткого лапласовского детерминизма недостаточно. Классическое понимание причинности в муниципальном управлении должно быть дополнено вероятностной причинностью. Формационный сдвиг идет в сторону многообразия. Вероятностная причинность в корне противоречит классической бюрократической культуре и тесно связанному с ней классическому типу научной рациональности. В рамках стратегии самообучающегося местного самоуправления ответить на вопрос, почему одно местное самоуправление «обучилось» лучше, чем другое, и показало более значительные результаты в развитии местного человеческого капитала, невозможно. Но определить приемлемый средний балл оценок реализации стратегии «самообучающейся организации» у экспертного сообщества есть все основания. Понятно также и то, что выделенные компетенции в той или иной форме должны быть институализированы и легитимно представлены в федеральных образовательных стандартах, начиная со школьного образования и заканчивая ступенями высшего образования.

Есть и еще один очень важный аспект стратегии самообучающегося самоуправления. Он связан с изменением представлений о социальном пространстве и времени самообучающегося местного самоуправления. Собственно говоря, сама идея об отличии социального пространства от социального времени уже заложена в переходе от индустриального уклада к постиндустриальному. Социальные группы и страты, включая элиту индустриального и постиндустриального типа, живут в рамках определенного пространственно-временного

интервала с различным социальным временем и различным социальным пространством. Главное в том, что самообучающееся местное самоуправление получает соответствующую шкалу общественной практики для измерения своего социального пространства. Разные субъекты местного самоуправления в рамках различия целостно-целевой структуры деятельности порождают и разную структуру социального времени. Социальное время позволяет координировать совместную деятельность местного сообщества для достижения поставленных целей. Особую остроту данному явлению придает тот факт, что конкурирующие элиты местного самоуправления на основе своих ценностных предпочтений всегда пытаются навязать местному сообществу право конструировать социальное время по своему усмотрению. Регулирование социального времени позволяет той или иной социальной группе обеспечить, поддержать и развить себе соответствующий социальный статус. Масштабы этого контроля социального времени определяют степень социального неравенства в местном сообществе и за его пределами, позволяют различить внутреннее и внешнее пространство местного самоуправления.

Другое направление стратегии местного самоуправления связано с тем, что создаются надорганизационные формы местного самоуправления. Речь идет не только об органах муниципального управления и должностных муниципальных лицах, а в целом о надорганизационных формах самоуправления. Возникает социальный симбиоз, когда одно местное самоуправление не может существовать без другого. Вместе с этим происходит определенная конкуренция между местными сообществами в поддержании надорганизационных форм. Все говорит о том, что самообучающееся местное самоуправление – это сложная, открытая процессуальная система, которая воспроизводится благодаря адаптации к внешней среде, саморегуляции и внутренней интеграции на основе развитой коммуникации местного сообщества.

Местное самоуправление неклассического типа – это IT-платформа муниципального управления и гражданского общества. Отсюда важнейшая задача подготовки таких специалистов юристов-программистов, которые могли бы создавать виртуальные правовые

платформы саморегуляции местного самоуправления, включая основных субъектов: различных социальных групп местного сообщества, муниципальных органов и муниципальных должностных лиц.

Развитие местного самоуправления понимается как проект развития человеческого благополучия на основе ИТ-технологий по следующим основным качественным параметрам:

1. Увеличение социально-экономической сложности местного самоуправления за счет внедрения ИТ-технологий и переход от саморегулирующихся к самоорганизующимся системам.

2. Повышение качества адаптации местного самоуправления в отношении к другим системам местного самоуправления, надорганизационным формам местного самоуправления – муниципалитетам, государственным органам власти.

3. Превращение местного самоуправления в ведущий институт гражданского общества (местное самоуправление как институт гражданского общества).

4. Количественный рост муниципальной экономики и качественное улучшение ее структуры за счет развития человеческого капитала.

5. Социальный прогресс местного самоуправления, т.е. реализация постиндустриальных ценностей: личности, творчества, знаний, счастья и справедливости.

6. Рост наукоемкости человеческого капитала местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Постнеклассический научный подход уже достаточно полно охарактеризован в философии науки. С точки зрения постнеклассического типа рациональности, речь должна идти о саморазвивающемся местном самоуправлении со всеми необходимыми и достаточными атрибутами. Стратегия постнеклассического развития местного самоуправления может трактоваться как переход от одного типа саморегуляции местного самоуправления к другому на основе структурных изменений, которые фиксируются научным исследованием. Каждый новый уровень организации местного самоуправления оказывает влияние на предыдущее развитие человеческого капитала, перестраивая его и создавая новые уровни иерархий.

«Концепция саморазвития включает представления о саморегуляции, но не сводится к ним. Саморазвивающиеся (исторически развивающиеся) системы представляют собой более сложный тип системной организации. Этот тип системных объектов характеризуется развитием, в ходе которого происходит переход от одного вида саморегуляции к другому. Саморазвивающимся системам присуща иерархия уровневой организации элементов, способность порождать в процессе развития новые уровни. Причем каждый такой новый уровень оказывает обратное воздействие на ранее сложившиеся, перестраивает их, в результате чего система обретает новую целостность. С появлением новых уровней организации система дифференцируется, в ней формируются новые, относительно самостоятельные подсистемы. Вместе с тем перестраивается блок управления, возникают новые параметры порядка, новые типы прямых и обратных связей» [68, с. 275].

Одна из главных исследовательских проблем местного самоуправления постнеклассического типа – это проектная разработка сценариев возникновения новых уровней организаций местного самоуправления, которые переводят систему местного самоуправления на новый качественный уровень саморазвития и развития человеческого капитала. В этом контексте местное самоуправление может переходить к новому уровню саморазвития на основе технологий сложных компьютерных сетей, которые предполагают диалог местного сообщества, населения и компьютера при решении управленческих задач местного значения. Речь идет о том, что диалог «местное население-компьютер» должен исключить классический бюрократический аппарат муниципального управления, а на его место будет поставлен программист-правовед, который разрабатывает на основе муниципального права соответствующее программное обеспечение.

Сближение научных знаний о местном самоуправлении и повседневности местного сообщества – это общий тренд становящегося постиндустриального общества. Проектное управление является инструментом стратегического развития местного самоуправления. В ряду стратегических инструментов развития находятся планы,

целевые программы, муниципальные программы, и в развитии муниципального управления за последнее десятилетие каждый из этих инструментов находил реализацию как доминирующий.

Стратегическое планирование предполагало разработку масштабного стратегического плана с подробной научной разработкой многочисленных направлений деятельности муниципальных образований, однако текущая деятельность администраций муниципальных образований велась в отрыве от него. На пути преодоления этого разрыва был внедрен программно-целевой подход к планированию развития муниципальных образований, позволяющий в рамках стратегии как рамочного документа осуществлять совокупность программ, реализующих ту или иную стратегическую цель.

При программно-целевом подходе к планированию определяются цели, которых нужно достигнуть, пути их реализации, продумываются средства на их реализацию, разрабатываются мероприятия для достижения ключевых целей, определяются формы контроля за реализацией поставленных и детализированных целей. Таким образом, доминанта программно-целевого подхода к планированию – составление конкретной программы достижения желаемого конечного результата. Эта программа – целевая – является основой управления. По ходу реализации целевой программы происходит ее периодическая корректировка, поскольку постоянно изменяются условия внешней среды, и программа приводится в соответствие с текущим состоянием той сферы, которую она затрагивает. Конкретизированные программы, являются краткосрочными программами развития.

Ключевым понятием программно-целевого стратегического планирования становится мероприятие. Комплекс мероприятий реализует стратегию.

После внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» на смену целевым программам на муниципальном уровне пришли муниципальные программы. В отличие

от целевых, муниципальные программы более широкие по направлениям деятельности, детализированы в описании эффектов и рисков. При этом деятельность муниципальных образований организуется таким образом, что все бюджетные расходы должны быть охвачены программами [7]. Это привело к тому, что в муниципальные программы стали включаться мероприятия, по существу относящиеся к текущей деятельности администраций муниципальных образований, и доля таких мероприятий значительна. В результате оказались стерты грани между текущими и стратегическими мероприятиями. Инновационный подход к результатам, без того слабо реализующийся в целевых программах, практически исчез в программах муниципального развития. Программное планирование используется в основном для совершенствования действующих систем управления, а не для решения новых проблем [73]. Решение задач совершенствования превращается в длительный процесс с размытыми границами, и составляющие этот процесс мероприятия утрачивают связь с проблемами.

Побудительным мотивом формирования содержания муниципальных программ является не только наличие острой социальной проблемы и открытие нового способа его решения (уникального или заимствованного из лучших практик), но чаще наличие программы вышестоящего уровня – региональной или федеральной – и желание вписаться в эту программу, поскольку, 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» [7]. Программа становится инструментом получения муниципальным образованием дополнительного финансирования. Также муниципальная программа может появляться с целью обеспечить соответствие деятельности муниципального образования стратегическому плану развития города: каждому стратегическому направлению развития должны соответствовать программы или их совокупность.

Инициатором целевых и муниципальных программ в подавляющем большинстве случаев выступают администрации муниципальных

образований, они же организуют их исполнение и осуществляют контроль. Система муниципального управления действует внутри себя, демонстрируя закрытость. Осуществлять развитие муниципального образования силами подразделений администрации, не реализуя принципы местного самоуправления, не опираясь на общественную инициативу, не является конструктивным.

Разработка программных методов управления не привела к формированию понятийного аппарата метода, который позволил бы обеспечить единообразие понимания принципов деятельности в рамках программного управления.

Значительной проблемой программных методов управления является отсутствие адекватных методик расчёта экономической эффективности программ. Не были созданы управленческие инструменты, сводящие воедино цели, задачи, мероприятия, показатели эффективности, результаты внедрения инноваций, а поэтому принцип бюджетирования по результатам остался декларативным [73].

Внедрение проектного управления на муниципальном уровне позволяет делать акцент на получении нового и количественно измеримого результата социального или организационного характера. Также проектное управление позволит реорганизовать организационную структуру администраций муниципальных образований, сделать ее более открытой, реально опирающейся на принципы местного самоуправления.

На сегодняшний день проектное управление не отменяет программного метода, а дополняет его. Проекты призваны не дублировать действующие целевые программы, а искать новые подходы к решению проблем. Стратегические планы развития муниципальных образований должны конкретизироваться в совокупности программ и проектов.

8. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Проектная деятельность в муниципальных образованиях осуществляется в рамках муниципального права. Предметом муниципального права выступают общественные отношения, возникающие в процессе организации, функционирования и развития местного самоуправления. Проектное управление, реализуемое в местных образованиях, участвует в формировании особой правовой реальности местного самоуправления. Эта реальность управления проектом в муниципальных образованиях в рамках муниципального права может быть осмыслена в трех формах: классической социальной онтологии (концепции юснатурализма и юспозитивизма, которые представляют собой рационалистический и эмпирический варианты классического философского-правового натурализма), неклассической социальной онтологии (интегративные концепции синтеза конкурирующих правовых теорий) и постнеклассической социальной онтологии (интегральные концепции герменевтико-коммуникативных теорий права). Классический, неклассический и постнеклассический типы правопонимания одновременно с этим связаны и с воспроизводством правовой реальности в муниципальных образованиях. Хотя в юридической науке идут споры о правомерности выделения трех типов рациональности по аналогии с естественными науками в силу «человекоразмерной» специфики социальной онтологии, тем не менее можно сконструировать ряд сопоставимых между собой основных показателей различных типов правопонимания, при этом понимая меру условности абстракции и идеализации любой теоретической модели.

Для классического типа правопонимания характерны следующие базисные черты, которые применимы к проектной деятельности в муниципальных образованиях:

- 1) объективистская интерпретация реальности муниципального права;
- 2) представление о субъекте как независимом наблюдателе, которому из некой абсолютной точки отсчета местного самоуправления

прозрачны все явные и тайные уголки муниципального образования (принцип феноменологической прозрачности бытия местного самоуправления), хотя в рамках местного самоуправления таких субъектов не один, а несколько – муниципальные органы и должностные муниципальные лица, а также местное сообщество, которое всегда внутренне дифференцировано и представляет собой систему разнообразных социальных групп с разной степенью лидерства в местном сообществе (в силу объективной множественности субъектов правопонимания в самоуправлении возникает идея понимания права как коммуникации, но реализуется эта идея в полной мере в неклассическом и постнеклассическом типе правопонимания);

3) методы, способы, действия, которые оказывают влияние на развитие местного самоуправления, редуцированы к «повелению суверена» или безличностному «правопорядку»;

4) корреспондентская теория истины, когда истиной объявляется только одна единственная теория правопонимания, а все другие теории, которые не принадлежат абсолютному наблюдателю, отрицаются (или преследуются в соответствии с правовыми нормами);

5) классический тип правопонимания не учитывает социокультурной обусловленности местного самоуправления и муниципального права;

6) принятие управленческого решения в силу жесткого детерминизма имеет только одно верное решение.

Для неклассического типа правопонимания характерны следующие базисные черты:

1) процессуальный характер правовой интерпретации реальности в силу того, что местное самоуправление является сложной саморегулирующейся системой на основе развитой коммуникации;

2) рефлексия над методами, действиями и операциями различных субъектов местного самоуправления в соответствии с идеалами и нормами конструирования реальности правопонимания в границах выделенной, данной полисубъектности;

3) когерентная теория истины как результат согласования результатов рефлексии над нормами и правилами взаимодействия различных

субъектов местного самоуправления в отношении с саморегулирующей реальностью, на которую направлено их правопонимание;

4) открытый, незавершенный характер правового знания в силу процессуального характера правовой интерпретации реальности местного самоуправления;

5) зависимость правопонимания от социокультурных черт местного сообщества, качества человеческого потенциала и человеческого капитала, различия внешнего и внутреннего социального пространства местного самоуправления;

6) право понимается как инструмент принятия одного из нескольких вариантов равноправных управленческих решений в силу вероятностной причинности, но этот выбор обусловлен свойствами муниципальных образований и рефлексией над нормами и идеалами, т. е. допускаются вариации только в заданных рамках, обеспечивающих воспроизводство внутренней интеграции местного самоуправления и адаптацию к внешней среде за счет развития человеческого потенциала и человеческого капитала местного сообщества.

Для постнеклассического типа правопонимания характерны применимые к проектной деятельности в муниципальных образованиях следующие базисные черты:

1) процессуальный характер правовой интерпретации реальности в силу того, что местное самоуправление является сложной самоуправляемой системой с развитой коммуникацией между различными уровнями самоорганизации и внутри каждого уровня;

2) рефлексия над ценностно-целевыми ориентациями различных субъектов местного самоуправления при переходе от одного уровня самоорганизации к другому с целью повышения синергетического эффекта местного самоуправления и развития человеческого потенциала и человеческого капитала;

3) конвенциональная теория истины как итога согласования результатов рефлексии над ценностно-целевыми структурами деятельности при переходе от одного уровня самоорганизации к другому при сохранении инструментального значения когерентной теории истины внутри того или иного уровня самоорганизации;

4) открытый, незавершенный характер правового знания в силу многоуровневости процессуального характера правовой интерпретации реальности муниципального образования;

5) зависимость правопонимания от социокультурных черт местного сообщества, качества человеческого потенциала и человеческого капитала на разных уровнях самоорганизации местного самоуправления и различия внешнего и внутреннего социального пространства местного самоуправления;

6) право понимается как инструмент принятия соответствующих решений при фазовых переходах от одного уровня самоорганизации к другому на основе результатов рефлексии над ценностно-целевыми ориентациями субъектов местного самоуправления.

Институционализация местного самоуправления в сложную самоорганизующуюся, а впоследствии в самоуправляемую систему, социальная формализация результатов рефлексии над нормами и идеалами проектных действий и методов, переход целостно-целевой ориентации субъектов местного самоуправления в правила и нормы, нормативно-правовое и методическое обеспечение этого процесса в обязательном порядке требует привлечения экспертного сообщества вместе с существенным повышением качества человеческого потенциала и его экономической формы – человеческого капитала муниципального образования.

Дадим характеристику ситуации, которая сложилась на сегодняшний день в нормативно-правовом обеспечении проектной деятельности в муниципальных образованиях. Задачей первостепенной важности в реализации проектного управления на уровне местного самоуправления выступает разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей проектную деятельность в муниципальных образованиях. Все более активно внедряя проектное управление в свою работу взамен процессных методик, администрации муниципальных образований опираются на федеральные документы – Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: приложение к распоряжению Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ и Постановление Правительства РФ

«Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15.10.2016 г. № 1050.

Методические рекомендации детально описывают модель и порядок внедрения проектного управления (поквартальный период внедрения с общим плановым сроком внедрения в один год), вплоть до предоставления Типового плана мероприятий по внедрению проектного управления в органе исполнительной власти. Даны формализованные типовые шаблоны нормативных методических документов для их внедрения, а именно: Паспорт проекта, План-график проекта, Отчет по проекту.

Определена структура паспорта проекта – документа, содержащего базовую информацию по проекту и включающего наименование проекта, состав участников, основания для инициации, цели, задачи, результаты, критерии успеха, период реализации, риски, взаимосвязь с другими проектами, План контрольных событий. Нормативно закреплена структура плана-графика проекта как обязательного документа, фиксирующего блоки мероприятий, мероприятия, контрольные события по проекту, связи между ними, а также ответственных исполнителей, сроки реализации мероприятий и достижения контрольных событий. Контрольные события могут быть двух типов – тактического уровня (из Паспорта проекта) и оперативного уровня (промежуточные контрольные события).

Предписана надлежащая структура Отчета по проекту, которая включает в себя информацию о фактическом достижении контрольных событий, прогнозе достижения контрольных событий, причинах их не достижения, нарушении сроков, рисках проекта и способах их снятия/минимизации, ключевых результатах, достигнутых за период, открытых вопросах, требующих решения руководства, а также информацию по исполнению бюджета.

Представлено Типовое положение по управлению проектами, которое определяет принципы и порядок управления приоритетными и внутренними проектами. Разработана система управления мотивацией участников проектов, цель которой улучшение качества выполнения проектов за счет повышения эффективности работы

участников проектов, эффективного взаимодействия различных подразделений, участвующих в проекте, высокого уровня дисциплины. Предложена концепция организационной поддержки проектной деятельности путем создания проектных ролей, специализированных структурных подразделений и коллегиальных органов в рамках организационной структуры органа исполнительной власти.

Предлагаются такие структурные подразделения поддержки проектной деятельности, как Проектный комитет, Проектный офис, функциональные проектные офисы, проектные офисы на уровне отдельных проектов.

В Методических указаниях представлены Типовые положения о Проектном комитете и Проектном офисе. Говорится о важности технологической поддержки проектной деятельности, основным инструментом которой является информационная система управления проектами, и выделяются функциональные роли в организации информационного сопровождения управления проектами. В Методических указаниях представлена понятийная база проектного управления для обеспечения единообразия подходов в рамках проектного управления всех органов исполнительной власти.

Другой основополагающий документ федерального уровня, на который опираются в своей деятельности по внедрению проектного управления администрации муниципальных образований, – это Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15.10.2016 г. № 1050. Оно устанавливает порядок организации проектной деятельности в рамках реализации приоритетных проектов (программ) и их портфелей, а именно: определяет организационную структуру системы управления проектной деятельностью, этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов (программ). Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне, руководствуясь данным Положением.

В соответствии с Положением, с целью руководства приоритетными проектами формируются органы управления трех типов: постоянные органы управления проектной деятельностью (президиум

совета, федеральный проектный офис, ведомственные координационные органы, проектные офисы федеральных органов исполнительной власти), временные органы управления, реализующие приоритетные проекты (кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики, старшие должностные лица, руководители проектов, администраторы проектов, руководители рабочих органов проектов, рабочие органы проектов, участники проекта) и обеспечивающие/вспомогательные органы управления проектной деятельностью (общественно-деловые советы, экспертные группы, центр компетенций проектного управления).

Функции федерального проектного офиса закреплены за Департаментом проектной деятельности Правительства России. Центром компетенций проектного управления определён Научно-образовательный центр проектного менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

К субъектам, по инициативе которых разрабатываются и иницируются предложения по приоритетным проектам (программам), относятся

1) федеральные органы исполнительной власти (действуют по собственной инициативе, а также в соответствии с поручениями и решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решениями президиума Совета;

2) рабочие группы, специально формируемые по решению президиума Совета или проектного комитета по соответствующему направлению, действующие по результатам анализа итогов проведения экспертно-аналитических мероприятий;

3) заинтересованные органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, научные и другие организации.

Положение определяет содержательную структуру предложения по приоритетному проекту (программе): оно должно содержать идею приоритетного проекта (программы), описание проблем, цели, конкретные результаты и показатели, базовые подходы к способам реализации результатов, обоснования оценки сроков, бюджета, рисков

и иные сведения о приоритетном проекте. Инициатор представляет предложение по приоритетному проекту (программе) в федеральный проектный офис, и в Положении подробно описывается процедура работы Федерального проектного офиса с предложением, возможные варианты оценки Федеральным проектным офисом проекта. В случае поддержки Федеральным проектным офисом проекта требуется паспорт проекта.

После утверждения паспорта приоритетного проекта (программы) разрабатывается план проекта(программы), и Положение указывает состав документов плана.

На основе Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти и Положения «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» субъекты Российской Федерации разрабатывают собственную нормативную базу с учетом региональной специфики и кадрового потенциала для организации проектного управления.

Пилотный проект по запуску проектного управления был осуществлен в Белгородской области, и нормативная регламентация данной сферы была произведена в 2010 году. Основным нормативным актом стало Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» [15]. В утвержденном данным Постановлением Положении определяются условия и порядок применения принципов управления проектами, реализуемыми органами исполнительной власти и государственными органами на территории Белгородской области. Представлены основные понятия, характеризующие сферу управления проектом, субъекты деятельности, а именно: координирующий орган проекта, заказчик и исполнитель проекта, группа управления проектом, руководитель и куратор проекта, рабочая группа проекта, оператор мониторинга проекта и прочее. Положение определяет порядок формирования организационной структуры проекта и ее расформирования при его закрытии. Положение предусматривает наличие кадрового резерва проектного управления, который

предписано формировать Департаменту кадровой политики Белгородской области для оперативного и качественного составления рабочих групп проектов, а также для сохранения кадрового потенциала проектной деятельности после закрытия проектов.

Основное число проектов реализовано в Белгородской области в рамках государственно-частного партнерства, и в настоящее время база проектов, реализованных в Белгородской области, составляет более 1700.

В практике Белгородской области к работе по управлению проектами были привлечены не только органы исполнительной власти субъекта, но и все муниципальные образования области, в которых сформированы проектные офисы [71]. Муниципальные образования действовали по единым стандартам, руководствуясь в своей деятельности нормативными актами субъекта РФ.

В Архангельской области, реализуя Положение о системе управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти Архангельской области, утвержденное указом Губернатора Архангельской области от 19 июля 2016 года № 80-у, разработали Методические рекомендации по внедрению проектных методов управления на уровне муниципальных образований [13]. Аналогично действуют и в других территориях.

Вместе с тем администрации муниципальных образований самостоятельно разрабатывают Положения по управлению проектами. Например, администрация Приволжского муниципального района Ивановской области постановлением от 06.02.2017 № 73-п «Об утверждении положения по управлению проектами в органах местного самоуправления Приволжского муниципального района и подведомственных учреждениях» создала нормативно-методическую базу своей деятельности. Нормативно закреплены этапы проектного управления в органах местного самоуправления Приволжского муниципального района и подведомственных учреждениях как состоящие из следующих процессов: инициация проекта; планирование проекта; исполнение проекта; управление изменениями проекта; контроль реализации проекта; завершение проекта [14].

Представлены критерии оценки проектной деятельности, в числе которых

1) Актуальность результатов проектной деятельности в масштабах Приволжского муниципального района.

2) Реализация мероприятий по нескольким направлениям для достижения результата проектной деятельности.

3) Наличие выявленных рисков, наступление которых возможно в ходе выполнения проектной деятельности.

4) Участие двух и более органов местного самоуправления Приволжского муниципального района, подведомственных учреждений или привлекаемых организаций.

5) Наличие зафиксированной в нормативных правовых актах, протоколах, поручениях даты, к моменту наступления которой должен быть достигнут результат проектной деятельности.

6) Продолжительность проектной деятельности – не менее 3 месяцев.

Начало и окончание проектной деятельности – в рамках 1 календарного года, но возможны и проекты длительностью более года, если они делятся на этапы. Подробно прописывается процедура инициации проекта и выработки решения о целесообразности/нецелесообразности реализации данного проекта. Подробно представлены роли в проекте, виды деятельности, формы документов по проекту [14].

Описанные практики не снимают проблемы отсутствия унифицированной нормативно-правовой основы организации проектного управления на муниципальном уровне, и необходима разработка и принятие Положения об основах организации проектного управления в муниципальных образованиях и методических рекомендаций по созданию проектных офисов в муниципальных образованиях на федеральном уровне. Путь формулировать Положение и методические рекомендации по аналогии с федеральными документами не является правильным.

Администрации муниципальных образований функционируют в рамках местного самоуправления и призваны развивать пространство муниципальных образований как площадку

гражданского общества, создавать условия для формирования гражданской компетентности населения, осознания им ценности и потребности принимать непосредственное участие в решении вопросов местного значения, вступать в общественные коммуникации, взаимодействовать. В рамках проектного управления администрации муниципальных образований должны опираться на различные формы организации местного сообщества и, конечно, свободную и независимую личность, лидера групп интересов, способную принимать участие в решении актуальных общественных проблем. Положение и методические рекомендации об организации проектного управления в муниципальных образованиях должны подробно и процедурно описывать взаимодействие проектного офиса с местным сообществом в рамках реализации проектов развития муниципальных образований.

В проектах развития муниципальных образований субъектами деятельности могут быть территориальные публичные коллективы, государственные и муниципальные учреждения, органы публичной власти, некоммерческие организации, основное назначение которых не реализация хозяйственных целей, не извлечение прибыли, а достижение общественных благ. Хозяйственная деятельность этих субъектов возможна только для достижения указанной главной цели – достижение общественного блага. Также в проектную деятельность в рамках муниципальных проектов развития могут быть привлечены коммерческие организации. Особенности взаимодействия с этими группами субъектов принципиально различны и должны четко регламентироваться нормативно-правовыми актами.

В целях совмещения программно-целевого и проектного подходов в управлении муниципальным образованием необходимо разработать критерии разграничения проектной и текущей деятельности. Необходимы также рекомендации по оперативному включению проектов в муниципальные программы развития.

9. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ ПРОЕКТАМИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В соответствии с Федеральным законом № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», муниципальные образования как субъекты-обладатели информации в пределах их полномочий, установленных соответствующими нормативными актами, решают вопросы накопления, обработки, распределения полномочий обладателя информации по каждому виду информации между органами местного самоуправления в пределах их полномочий, управления информацией в рамках развития муниципальных информационных систем (МИС). Муниципальные информационные системы поддерживают информационные взаимодействия между различными структурными подразделениями органов муниципального управления [40].

Время концептуального конструирования МИС происходило в конце первого десятилетия 21 века при разработке муниципальных целевых программ, и МИС моделировались в качестве инструментов реализации этих программ. МИС создавались путем объединения существующих автоматизированных информационных систем АИС организаций вокруг единого информационного центра на основе использования единых стандартов и принципов обмена данными. В ситуации появления новых управленческих технологий – проектного управления – муниципальная информационная система должна реагировать и интегрировать в свою оболочку программные продукты, предназначенные для организации управления проектами.

В процессе реализации проекта приходится оперировать значительными объемами информации, формировать базы данных, и использование информационных технологий повышает эффективность работы с ними. Также всегда сложной является аналитика проекта, и многие аналитические процессы проекта, такие как пересчет графика работ с учетом фактических данных, ресурсный и стоимостной анализ имеют алгоритмы, сложные для неавтоматизированного расчета.

На сегодняшний день рынок программного обеспечения предлагает множество средств автоматизации управления проектами. С помощью

любого из них можно построить сетевой график, рассчитать сроки начала и окончания работ, определить критический путь, отобразить все работы на диаграмме Ганта. Многие системы управления проектом предоставляют набор функций, с помощью которых можно эффективно осуществлять ресурсное и бюджетное планирование, контролировать ход выполнения работ [70].

Самым популярным инструментом управления проектами является Приложение Microsoft Project 2003, которое используется для организации проектной деятельности в малых и средних предприятиях, в корпорациях с разветвленной структурой филиалов. Программа позволяет автоматизировать планирование действий в проекте, графически представить структуру проекта, используя для этого сетевые графики, диаграмму Ганта, график ресурсов, осуществлять сбор и анализ сведений в рамках проекта, управлять графиком работ, вычислять длительность работ, управлять ресурсами и расходами, формировать отчеты по проекту.

Другим проверенным специализированным инструментом проектного управления является отечественная разработка – программный продукт Spider Project. При этом он имеет несколько отличительных особенностей, позволяющих ему конкурировать с западными системами. В частности, программа позволяет планировать использование ограниченных ресурсов проекта, формировать пулы ресурсов для их взаимозамены, что дает возможность избежать жесткого назначения исполнителей на работы проекта. Программа позволяет формировать нормативно-справочную информацию по различным составляющим проекта, например, по стоимости ресурсов, их производительности и др.

Популярен на российском рынке программный продукт Primavera Project Planner, предназначенный для календарно-сетевого планирования и управления с учетом потребностей в материальных, трудовых и финансовых ресурсах. Он имеет возможности выполнять функцию центрального хранилища проектов. Совместно с ним используется Webster for Primavera, позволяющий участникам проекта иметь доступ к данным проекта из любой точки мира, просматривать список своих заданий и обновлять информацию об их выполнении. При использовании продукта Primavera Project Planner для анализа рисков проекта, для определения сроков работ и затрат на их выполнение применяется Monte Carlo for Primavera.

Существует еще около десятка компьютерных программ для проектного управления, действие которых было проверено в российской бизнес-среде при управлении проектами, и они должны стать прототипами при формировании программного продукта, предназначенного для автоматизации процессов управления проектами развития в муниципальных образованиях.

В «Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» предписано использовать инструменты технической поддержки проектной деятельности. Соответственно данная позиция должна быть включена в нормативные акты администрациями муниципальных образований. Конфигурация информационной системы управления проектами должна быть уточнена в соответствие с нормативными актами муниципальных образований, регламентирующими проектную деятельность. Поскольку администрации муниципальных образований самостоятельно разрабатывают Положения по управлению проектами и при этом произвольно включают в них те или иные позиции из федеральных документов по проектному управлению – Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти и Постановления Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и в результате отсутствует унифицированная нормативно-правовая основа организации проектного управления на муниципальном уровне, то невозможно создание и унифицированного программного продукта, обеспечивающего единообразное качество муниципального проекта и его составляющих.

Информационная система управления проектами должна поддерживать изменяемость функциональности при изменении нормативно-методической базы процессов проектного управления в муниципальном образовании. Платформа информационной системы управления проектами должна также поддерживать гибкость в зависимости от уровня зрелости муниципального образования в части проектного управления.

Информационная система управления проектами должна обеспечивать возможность доступа в систему с разными степенями допуска всем заинтересованным сторонам проекта и быть основой для организации устойчивых коммуникаций в проекте.

10. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Проблема оценки эффективности проектов муниципального развития актуальна, поскольку в зависимости от полученных результатов этой оценки принимаются решения о завершении проекта, его прекращении или приостановлении. Прекращение проекта означает его досрочное завершение без возможности возобновления. Приостановление проекта означает его досрочное завершение с возможностью последующего возобновления [12].

Оценка эффективности реализации муниципальных проектов позволяет в целом оценивать деятельность органов местного самоуправления и реализацию ими стратегических задач развития.

Определение степени эффективности муниципального проекта невозможно без обозначения плановых количественных значений ожидаемых результатов муниципальных проектов, без индикаторов экономической и социальной эффективности. Ориентация на конкретные количественные целевые показатели и целевые нормативы желаемого состояния объекта обеспечивает определенность цели проекта. В количественных величинах планируются как непосредственные результаты проекта, так и косвенные общественно значимые результаты проекта, отданные от него во времени.

Понятие эффективности впервые появилось еще в работах основателей классической политэкономии В. Петти, Ф. Кенэ и Д. Рикардо [28], получило подробную и многоаспектную проработку в исследованиях И.З. Гимаева [30], А.С. Пуряева [56], Г.Ф. Юсупова [57], А.М. Назмутдинова [57]. Наиболее распространенная формула эффективности – отношение полученного результата к затратам (или затраченным усилиям) – в различных сферах деятельности уточнялась. Применительно к проектному управлению в органах местного самоуправления эффективность – это отношение степени влияния результатов муниципального проекта на социально-экономическое

развитие муниципального образования к затратам на его реализацию. Иными словами, эффективность – соотношение полученных результатов к затраченным ресурсам.

Соответствие ресурсов проекта заявленным определяет эффективность проекта.

Эффективность реализации проектов развития оценивается сегодня в подавляющем большинстве случаев по аналогии с оценкой программ, действующих в рамках программно-целевого управления в муниципальном образовании. Проекты, как и программы, оцениваются на основе плановых показателей и полноты использования выделенных на их реализацию средств. Степень достижения запланированных результатов оценивается посредством сопоставления фактически достигнутых значений по показателям с плановыми значениями. Оценка эффективности реализации программы/проекта определяется по формуле:

$$E = D_{\text{пл}} \times P_{\text{ос}}, \quad (1)$$

где E – показатель социально-экономической эффективности реализации программы/проекта; $D_{\text{пл}}$ – оценка достижения запланированных значений показателей; $P_{\text{ос}}$ – оценка полноты использования выделенных на реализацию программы/проекта средств [33, с. 51].

Существует более детальная оценка эффективности проектов развития муниципального образования с использованием следующих показателей:

- финансовая эффективность – финансовые результаты реализации проекта, объем реальных денежных средств, полученных в результате реализации проекта с учетом вклада каждого участника проекта;
- бюджетная эффективность – разница между доходами и расходами бюджета, связанными с реализацией проекта;
- народнохозяйственная эффективность – эффективность, выходящая за пределы прямых интересов участников проекта (экологическая, технологическая и пр.) [41].

Во многих проектах развития муниципальных образований доминирует не экономическая, а социальная эффективность, к тому же значение имеет социальный эффект от реализации проекта [63].

Социальная эффективность – положительное последствие от реализации проекта для населения, которое выражается в улучшении качества жизни при увеличении объема или предложения новых услуг, повышения доступности, своевременности и регулярности их предоставления. В отличие от социальных результатов, социальные эффекты обычно отдалены по времени, представляют собой не только прямые, но и косвенные общественно значимые результаты проекта. Социальные эффекты показывают не только изменения у благополучателей от реализованного проекта, но и те положительные результаты, которые могут произойти как следствие этих изменений не только у непосредственных благополучателей, но и в обществе в целом.

Социальные эффекты проекта могут быть положительными и отрицательными. Например, положительным социальным эффектом является создание новых рабочих мест, экономия свободного времени населения, повышение качества жизни населения, уровня жизни, предоставление населению новых услуг, повышение качества этого предоставления, доступности, улучшение демографической ситуации, показателей здоровья населения, повышение образовательного и квалификационного уровня рабочей силы, сокращение объемов применения неквалифицированного труда, оптимизация миграционных потоков, снижение социальной напряженности в муниципальном образовании, повышение социальной стабильности, уровня лояльности населения власти, повышение денежных и реальных доходов населения, рост покупательской способности населения в муниципальном образовании, изменение образа жизни в лучшую сторону и др. Отрицательными социальными эффектами являются сокращение рабочих мест, локальный дефицит рабочей силы, появление социальной напряженности, снижение надежности снабжения населения муниципального образования отдельными товарами, ухудшение жилищно-бытовых условий, снижение объемов, видов потребляемых социальных услуг и др.

Спектр показателей оценки эффективности проектов развития муниципального образования может быть расширен за счет показателей социальной эффективности. Качественная оценка социальной эффективности проекта связана с методикой ранжирования проектов в целом по степени социальной важности и ранжирования отдельных результатов проекта, что не всегда является надежным инструментом оценки. Поэтому необходимо использовать методы количественной оценки социальной эффективности муниципальных проектов [18].

Методики количественной оценки социальной эффективности разработаны. При расчете стоимостной оценки социальной эффективности проекта в них используется интегральный показатель социального эффекта от реализации проекта (ES – social effect), который рассчитывается как произведение коэффициента социальной эффективности (CSE) и коэффициента региональной полезности (CRU) [41].

По мнению Е.С. Кузнецовой, А.С. Богдановой, при расчете социальной эффективности целесообразно учитывать следующие факторы:

- приоритетность (соответствие цели проекта приоритетам, целям и стратегии социально-экономического развития муниципального образования);
- отраслевая принадлежность проекта;
- охват результатами проекта (численность населения, использующего результаты реализации проекта);
- влияние результатов проекта на повышение качества (услуг, уровня жизни и др.);
- повышение уровня занятости населения [41].

Б.А. Райзберг в качестве оценочных критериев социальной эффективности программ предложил ряд критериев, которые могут в полном объеме использоваться при оценке социальной эффективности проектов муниципального развития. Для обоснования необходимости формирования проекта необходимо использовать критерий остроты, настоятельности решения выдвинутой

в проекте проблемы, критерий охвата территории проектом, критерий проектного характера решаемой проблемы [58].

По этим критериям возможно рассчитать коэффициенты оценки. Критерий «острота, настоятельность проблемы» характеризует разрыв между нормативным и сложившимся уровнями удовлетворения проблемной потребности.

Критерий «проектный характер проблемы» позволяет установить, насколько проблема нуждается именно в проектном решении. Коэффициент по данному критерию вычисляется на основании установления двух величин: целевой, (планирующийся в проекте уровень удовлетворения потребности) и прогнозируемый (уровень удовлетворения потребности, который сложится, если проект не будет принят). Есть проблемы, которые не требуют проектного решения.

Также при оценке эффективности проект должен оцениваться по критериям «соответствие стратегической цели развития муниципального образования, его приоритетам», «соответствие полномочиям и сферам ответственности органов местного самоуправления».

Согласно федеральному закону № 131-ФЗ, в полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения входят принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур [10]. Следовательно, оценочным критерием должен быть критерий «комплексный характер проекта».

Выбор и количество данных показателей зависит от специфики анализируемого проекта. В результате получают показатель, характеризующий значимость для региона последствий реализации проекта [46].

Приведенный выше метод оценки эффективности проектов на данный момент не универсален, но может выступать одним из инструментов оценки проектов в органах местного самоуправления.

В проектах социального развития часто привлекаются к сотрудничеству третьи лица с иными ценностными установками, и степень эффективности проекта для них не всегда поддается однозначной оценке.

На сегодняшний день не существует единой методологии оценки эффективности муниципальных проектов. В каждом муниципальном образовании разрабатываются собственные методики, которые позволяют в большинстве случаев отчитаться о высокой степени эффективности исполняемых проектов. Поэтому данные методики не являются объективным инструментом оценки органов местного самоуправления и не позволяют оценить эффективность использования бюджетных средств.

Для формирования объективных методик оценки эффективности муниципальных проектов необходимо четко и детально определить требования к структуре и содержанию муниципальных проектов, выявить корреляцию между мероприятиями, этапами проекта и ожидаемыми результатами проекта.

Требования к разработке и оценке муниципальных проектов должны носить унифицированный характер, независимый от направления проекта, отраслевой/ведомственной его принадлежности. Должен быть разработан набор инструментов оценки, включающих не только методики, но и алгоритмы оценки.

11. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Система качества проекта обеспечивает соответствие проекта потребностям, требованиям, ожиданиям всех заинтересованных сторон проекта и, в первую очередь, потребителей проекта. Система качества проекта свидетельствует о том, насколько глубоко с точки зрения процедур проектная команда подошла к объекту социального проекта при его разработке.

Система качества проекта включает в свой состав субъекты обеспечения качества, информационную систему поддержки обеспечения и контроля качества, процедуры измерения качества, документацию, в которой формулируются принципы политики качества и определяются стандарты качества, относящиеся к данному проекту и результату проекта.

Современные методы управления качеством связаны с методологией Total Quality Management (TQM) – системой всеобщего управления качеством. Исходя из этой системы и экстраполируя отдельные положения концепции на проекты развития муниципальных образований при оценке их качества, можно заключить, что необходимо контролировать следующие направления:

- Качество результата проекта, обусловленное его соответствием спецификациям, стандартам, ожиданиям заказчика, потребностям групп населения муниципального образования.
- Качество планирования, разработки проектной документации, поскольку качество плановой документации в большой степени предопределяет качество проекта.
- Качество выполнения работ проекта в соответствии с плановой документацией (качественные процессы).
- Качество ресурсного обеспечения проекта (внутренних ресурсов компании, внешних поставок, услуг, сырья, комплектующих и др.).

Управление качеством проекта – это функция Руководителя проекта, которая может быть делегирована какому-либо лицу, например, Директору/Менеджеру по качеству или подразделению. В рамках проекта могут создаваться рабочие группы по работе над качеством проекта с участием Руководителя проекта. Особым аспектом работы должно быть обучение специалистов, формирование компетенции управления качеством проекта. До всех участников проекта должны быть доведены стандарты качества и сформирована система мотивации на управление качеством.

Планирование качества предполагает определение стандартов качества, нормативов качества, относящихся к данному проекту и результату проекта. Поскольку унифицированных требований к формированию проектов в муниципальных образованиях не разработано, то базовыми документами, ключевыми для разработки политики качества проектов в муниципальном образовании будут Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54869-2011. «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» или разработанные на его основе Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. На их основе разрабатывается Положение по управлению проектом – локальный стандарт проекта. Ключевой нормативный документ по качеству – это Концепция управления качеством, которая представляет идеологию, имеющую, как правило, долговременное действие, не только в рамках единичного проекта, а во всей деятельности организации (проектного офиса или всей администрации муниципального образования). Регламент управления проектом, моральный кодекс сотрудника проекта/администрации муниципального образования, нормативные акты по делопроизводству и документообороту, международные стандарты (ISO), план контрольных точек могут входить в состав документов по качеству и определять политику качества [52].

Руководитель проекта готовит план управления качеством, в котором обозначаются мероприятия по обеспечению и контролю качества.

В рамках проекта должны закладываться ресурсы для управления качеством.

Условием обеспечения качества проекта является перманентная работа с потребителями результатов проекта, среди которых надо различать типы «новаторов» и «консерваторов». Мониторинг их отношения к получаемым результатам проекта является индикаторами качества проекта [59].

Еще одним направлением работы по обеспечению качества проекта является работа с качеством поставок и выстраивание системы работы с поставщиками.

Условием обеспечения качества проекта является использование автоматизированной системы управления проектами. С одной стороны, само использование системы в проекте повышает качество проекта. С другой стороны, эффективность управления качеством возрастает, если в систему встроены блок управления качеством.

Эффективность работы системы управления качеством должна оцениваться, а поэтому необходимы измеримые показатели, позволяющие проанализировать результат деятельности, а также процедуры и алгоритмы. Оценке должны подвергаться все составляющие процесса управления качеством: планирование качества, процесс обеспечения качества и процесс контроля качества. Также должны проводиться замеры эффектов от управления качеством.

Для оценки качества социального проекта необходимо выработать перечень критериев качества и каждый из критериев представить в количественных параметрах. Методология проектной деятельности предписывает проекту обязательный набор процедур, и эти параметры проектной деятельности могут быть положены в основу оценки, будучи выделенными как критерии оценки качества проекта. Традиционно при оценке качества социального проекта основываются на методе экспертных оценок. Каждому критерию назначается удельный вес (в процентах), общая сумма максимальных показателей критериев должна быть равна ста процентам [24].

Параметрами оценки качества проекта развития муниципального образования может быть следующие:

- Наличие политики качества в проекте.

- Наличие общественно значимой цели.
- Ориентированность на реализацию общественной потребности.
- Определены показатели социальных результатов/эффектов проекта, включая показатели социально-экономического эффекта.
- Определены виды деятельности, которые должны привести к достижению цели проекта, произведена их декомпозиция.
- Имеется полный перечень предусмотренных проектом действий по месяцам, неделям/дням.
- Есть план управления проектом.
- Определены сроки проекта.
- Установлены сроки контрольных измерений.
- Имеются буферы для продления сроков осуществления действий.
- Назначены ответственные.
- Создана проектная команда.
- Имеется отлаженная система коммуникаций с заинтересованными сторонами проекта.
- Требования, накладываемые ограничения, интересы, потребности заинтересованных сторон проекта выявлены.
- Состав проектной команды раскрыт.
- В состав команды входят представители местного сообщества (общественные организации, сообщества и др.).
- Определены показатели эффективности общие.
- Определены показатели эффективности частные.
- Присутствует открытость отчетов.
- Общедоступны результаты контрольных точек.
- Общедоступны данные по корректировке проекта.
- Медийность проекта (печатная пресса, аудиовизуальные СМК, социальные медиа).
- Имеется анализ альтернатив способов достижения целей.
- Просчитаны риски, продуманы способы их минимизации.
- Рассчитаны суммарные затраты на реализацию проекта (стоимость всех предусмотренных проектом действий с учётом их объёма и качества, а также объём затрат на управление проектом).
- Бюджет расходов проекта обоснован.

- Соблюден постатейный бюджет расходов проекта.
- Реализуется строгое соблюдение бюджета проекта, обеспечивающее целевое расходование средств.
- Достижение социальных результатов/эффектов происходит при соблюдении общего бюджетного ограничения.
- Минимальны затраты при заданном непосредственном результате.
- Максимален социальный результат при заданных затратах.
- Происходит конкурсный отбор поставщиков по критерию «затраты-результат».
- Осуществляется управление социальными результатами проекта.
- Имеется полный необходимый комплект стандартизированных документов по проекту.
- Автоматизированные информационные системы поддержки проекта используются.

Сведение комплекса частных показателей к единому показателю, который может быть назван «интегральным показателем качества проекта», производится на основе простого аддитивного взвешивания частных показателей. Вес каждого показателя назначается экспертным путем. Сведение множества разноаспектных показателей к единому интегральному показателю приводит к тому, что абсолютная величина интегрального показателя не имеет ясного физического смысла и представление о качестве проекта может быть получено только на основе относительных показателей, отражающих динамику интегрального показателя во времени. Таким образом, текущие отчеты по проекту должны базироваться на этих же показателях.

Для того, чтобы использовать метод экспертных оценок для оценки качества проектов, необходимо интегрировать представителей экспертного сообщества в процесс обсуждения проведения социальных проектов в реальном времени таким образом, чтобы эксперты, используя представленные выше критерии оценки качества социального проекта, смогли сделать вывод о том, насколько социальный проект соответствует требованиям стандартов.

Давать оценку о качестве того или иного социального проекта необходимо, основываясь на мнении хотя бы десяти специалистов. Средние значения показателей смогут дать представление о качественных характеристиках социального проекта и позволят выбрать наиболее качественный проект в процессе отбора решений для предупреждения определенной социальной проблемы.

По мнению Ж.В. Брюховой, показатель оценки качества реализующихся проектов должен быть больше 85%. Проекты, получившие оценки от 70 до 84%, необходимо направить на доработку на стадии приемки проекта. Если результат оценки качества проекта меньше 70%, то данные проекты не стоит рассматривать в качестве альтернативных вариантов решения какой-либо социальной проблемы или считать неудовлетворительно исполненными по результатам текущей деятельности или на стадии завершения проекта [24].

Обеспечение качества – это регулярная проверка хода реализации проекта, которая осуществляется в течение всего периода реализации проекта и имеет характер мониторинга. Контрольные мероприятия включены в общую структуру работ проекта, определены связи этих работ с другими, им назначены ресурсы. По итогам контрольных мероприятий заполняются документы, фиксирующие состояние качества, а в случае установления ненадлежащего качества процессов проекта содержащие оценку причин неудовлетворительного выполнения работ проекта и предлагающие пути устранения причин несоответствий. Контроль осуществляется в различных формах: аудит, мониторинг, экспертиза.

12. ОЦЕНКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ ПРОЕКТА

В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти выстроена система мотивации участников проекта на повышение эффективности их работы в проекте и предложены ключевые показатели, на основе которых предлагается определять коэффициенты премирования. Этих показателей три: ключевой показатель эффективности проекта (высчитывается на основе информации о достижении результатов проекта, качестве и своевременности достигнутых результатов), ключевой показатель эффективности блока мероприятий (учитывает качество и своевременность результатов блока мероприятий), индивидуальный показатель эффективности (учитывает качество и своевременность выполнения конкретным участником проекта контрольных событий и поручений, эффективность взаимодействия с другими участниками проекта, своевременность предоставления отчетности). Эти показатели рекомендовано применять ко всем участникам проекта, хотя доминантой в оценке деятельности руководителя предлагается сделать ключевые показатели эффективности проекта и блока мероприятий. Совершенно очевидно, что такая система оценки не может отразить качество управленческого труда в проекте и не будет адекватной для оценки деятельности руководителей проекта, а потому и не будет для них реально мотивирующей. Необходимо, чтобы оценка деятельности руководителя происходила на основе оценки управленческих процессов в проекте.

Управление проектом – это уникальный вид управленческой деятельности, в основе которого лежит формирование модели интенсивных изменений и организация этих изменений. Эффективность управления проектами – это способность оптимально использовать временные, материальные, финансовые и человеческие ресурсы для достижения конечного результата проекта и удовлетворения ожиданий всех участников или заинтересованных сторон проекта» [17]. Эффективность управления обеспечивает качество управления.

Оценка управления проектами – это оценка качества процесса, а оценка эффективности управления – это оценка управленческого результата.

На сегодняшний день нет единой системы оценки управленческих процессов в проектах, нормативно закрепленной. Это отсутствие нормативной базы оценки для проектов развития муниципальных образований ведет к депрофессионализации управленческой деятельности, как следствие, неэффективности управления муниципальным образованием в целом, управленческие компетентности не получают развития.

Содержание управленческого профессионализма в управлении проектами в органах местного самоуправления не получило осмысления и системного описания в литературе, наблюдается тенденция экстраполировать общие принципы оценки управления проектами на сферу проектного управления в муниципальных образованиях. Базовым источником для построения систем оценки управления проектами является Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК), выпущенное Американским институтом менеджмента (Project Management Institut) в 1996 году, где выделены четыре базовые функции управления проектами – управление предметной областью проекта, управление качеством, управление временем, управление стоимостью. В дополнение к этим управленческим функциям в литературе выделяют разное число добавочных: Управление персоналом или трудовыми ресурсами, Управление коммуникациями или управление информационными связями, Управление контрактами и обеспечением проекта, Управление риском [52], Управление персоналом, Управление рисками, Управление коммуникациями, Управление поставками, Управление интеграцией [70]. Предпринимаются усилия оценить управленческие компетенции при реализации каждой из функций, а также на основании выделенных функций разрабатывают параметры оценки качества всего проекта, производные от выделяемых функций. Например, Е.А. Пархоменко называет пять производных от выделенных ею функций индикаторов оценки проекта: техническая осуществимость проекта (производна от предметной области проекта и его качества), конкурентоспособность проекта (определяется качеством, временем и стоимостью), трудоемкость проекта (определяется временем и стоимостью),

жизнеспособность (определяется предметной областью, стоимостью и риском), эффективность осуществления проекта (определяется количественными параметрами персонала, средств коммуникаций, системой материально-технического обеспечения).

Важно оценку качества и эффективности управленческих процессов в проекте не подменить оценкой качества самого проекта и оценкой его эффективности. Конечно, качество проекта и его эффективность обычно обеспечиваются качественной и эффективной системой управления.

Сложность оценки управленческих действий заключается в том, что к ним в наименьшей степени применимы формальные методы анализа, что является базой объективной оценки.

Методика оценки управления проектами была разработана некоммерческим партнерством «Ассоциация управления проектами «СОВНЕТ» при участии автономной некоммерческой организации «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» для оценки участников конкурса «Проектный олимп»: профессиональное управление проектной деятельностью» по номинации «Управление проектами в муниципальных образованиях». В методике предложены критерии оценки управленческих процессов в проекте и результатов проекта. Управление проектами рекомендуется оценивать по пяти критериям: работа по определению целей проекта, поведение менеджеров во внутренней и внешней среде проекта (у авторов методики это критерий «лидерство»), работа с персоналом проекта, работа с ресурсами проекта, организация процессов проекта. Внутри каждого критерия предлагается различать подкритерии, уточняющие объем управленческой компетенции по каждому из направлений [54].

Работа по определению целей складывается из составляющих: определение заинтересованных сторон проекта, выявление их ожиданий, интересов, требований, ограничений, регулярный мониторинг заинтересованных сторон проекта с целью своевременного отслеживания изменений в их интересах, требованиях, степени их актуальности в ряду других, реагирование на произошедшие изменения, работа с заинтересованными сторонами проекта, имеющими противоречивые интересы, регулирование этих интересов, достижение консенсуса,

выработка баланса интересов, формулировка целей, соответствующих несовпадающим интересам, ожиданиям, требованиям всех заинтересованных сторон, коммуникации с заинтересованными сторонами проекта по определению целей проекта, разъяснению целей, а по ходу проекта о степени реализации цели и учете требований, интересов, потребностей заинтересованных сторон проекта, адаптации целей к изменениям. Также в работе с целями проекта важно ранжирование целей и установление целей для различных уровней и фаз жизненного цикла проекта, отражение степени реализации цели в планах, метриках, отчетах проекта.

Управление всегда предполагает наличие методов, методологии, технологий, инструментов, процедур. Один из критериев оценки управленческих процессов проекта – использование на каждом этапе проекта управленческого инструментария, причем таким образом, чтобы добиваться измеримых результатов при наименьших затратах ресурсов и времени. Оценка управленческой деятельности на этапе определения целей проекта учитывает, какие процедуры и методики использовались для идентификации заинтересованных сторон и выявления их интересов, требований, потребностей, опасений, ограничений, на основании каких процедур происходило тестирование целей и определение приоритета целей.

В целом в рамках критерия «Работа с определением целей проекта» в методике выделяют следующие подкритерии:

I. Как были определены заинтересованные стороны, их ожидания и требования.

II. Как были определены цели проекта, учтены противоречивые интересы заинтересованных сторон.

III. Как сформулированные цели проекта использовались при дальнейшей разработке и осуществлении проекта.

Важной управленческой компетенцией является проактивное, лидерское поведение руководителей проектного офиса и его подразделений как во внутренней среде проектной группы, так и во внешней среде. Управленческий профессионализм предполагает активное участие руководителя в постановке целей проекта, в формировании ясного понимания значения проекта и его целей, в том числе и с точки зрения

стратегического развития муниципального образования, личную поддержку и продвижение проекта, коммуникативную открытость, готовность слушать и реагировать. Признаком качества управления является осуществление руководителем действий в проекте, адекватных целям и задачам проекта, т.е. таких, которые направлены на создание определенных, необходимых потребителю характеристик проекта. Действия в проекте должны носить целенаправленный характер.

Лидерское поведение руководителей проектного офиса предполагает деятельность, направленную на повышение качества проекта. Компонентами этой деятельности являются личная поддержка и продвижение идеи высокого качества проекта, личное активное участие в совершенствовании управления проектом и своих лидерских качеств, обучение персонала проекта, активная поддержка всех членов проектной команды, демонстрация ценности каждого члена команды, вовлечение их в процессы совершенствования, в аналитическую деятельность по выявлению ошибок и точек роста, создание атмосферы открытости, доверия, системы эффективной обратной связи с сотрудниками проектного офиса.

Также лидерское поведение руководителей предполагает активные внешние коммуникации и взаимодействия по проекту – с заинтересованными сторонами проекта, потребителями результатов проекта, заказчиками проекта, поставщиками, инвесторами, партнерами, общественными организациями, профессиональными сообществами, масс-медиа. Целью взаимодействия является организация и развитие совместной деятельности по улучшению проекта.

В методике предлагается оценивать лидерское поведение по трем подкритериям:

I. Как менеджеры поощряют и поддерживают совершенствование проекта.

II. Как менеджеры проекта создают примеры высокого качества проекта и поддерживают постоянное совершенствование проекта.

III. Как менеджеры проекта заботятся о клиентах, поставщиках и других организациях, затронутых проектом.

Оценка работы с персоналом проекта предполагает выявление степени изученности потенциала сотрудников команды проекта

и степени использования этого потенциала в проекте. Внимание уделяется таким процессам, как планирование потребности проекта в кадрах, набор персонала проекта, формулирование условий трудовых договоров, оценка персонала проекта, планирование карьеры персонала проекта и определение стратегий личностного роста, повышение квалификации персонала, контроль за качеством программ повышения квалификации, предоставление сотрудникам современных методов организации работы, обратная связь с сотрудником по вопросам профессионального и личностного роста.

В проектной работе важно создание руководителем условий для формирования приверженности сотрудников проекту, его целям, командной работе. В ряду условий для формирования приверженности наделение сотрудников полномочиями принимать самостоятельные решения в рамках выполняемой роли, осуществлять самостоятельные действия, а также формирование системы горизонтальных коммуникаций для самостоятельного решения проблем членами проектной команды.

В методике предлагаются два подкритерия для оценки работы с персоналом:

I. Как потенциал сотрудников оценивается, используется для достижения целей проекта, поддерживается и развивается.

II. Как все сотрудники вовлечены в самостоятельную деятельность, участвуют в ней и обеспечены соответствующими полномочиями?

Специфичность организационной структуры проектного офиса в рамках реализации конкретного проекта муниципального развития в том, что он включает субъектов местного сообщества, потребителей результатов проекта и вместе с тем активных участников проекта, реализующих конкретные проектные роли. Они становятся сотрудниками проекта и членами проектной команды. Особым подкритерием оценки работы с персоналом должна стать оценка степени и характера вовлеченности в проект местного сообщества, оценка потенциала субъектов местного сообщества как участников проекта и использование его для целей проекта.

Важнейшей управленческой компетенцией является умение работать в ситуации ограничений ресурсов, используя их максимально эффективно. В условиях ограничения финансовых ресурсов имеет

значение четкое финансовое планирование достижений целей проекта и обеспечение проекта финансами. Поиск инвестиций в проект – важная финансовая стратегия проектов муниципального развития. Также имеет большое значение привлечение в проект средств из государственных фондов. Реперные точки работы с финансами проекта – это четкое планирование расходов, контроль расходов и доходов, их сопоставление, анализ, совершенствование финансовой стратегии проекта, использование риск-менеджмента в управлении финансами.

Управление проектом предполагает осуществление эффективных действий с информационными и коммуникационными ресурсами проекта. В проекте информационные потребности членов проектной команды должны идентифицироваться, обеспеченность информацией должна измеряться и анализироваться, регулироваться, структурироваться в соответствии с необходимостью для реализации цели проекта и проектными ролями участников проекта. Также необходимо производить мониторинг качества и безопасности информации. Доступ к информации участников проекта должен быть бесперебойным.

Компонентом управленческого профессионализма является умение работать с поставщиками проекта и текущими запасами проекта. Для успеха проекта имеет значение выбор поставщиков, формирование цепочек поставок, использование современных методик обеспечения бесперебойных поставок, организация эффективных коммуникаций между проектом и поставщиками.

Ресурсами проекта являются также опыт и связи команды, администрации муниципального образования, профессиональных сообществ, информационные системы поддержки проектного управления, передовые технологии управления и другие сберегающие, оптимизирующие расходы проекта. Важной управленческой задачей в формировании инфраструктуры реализации проекта является получение необходимых разрешительных документов (лицензий, сертификатов и т.п.).

В целом в методике предлагается оценивать критерий «работа с ресурсами проекта» на основе четырех подкритериев:

- I. Как планируются и контролируются финансовые ресурсы.
- II. Как происходит планирование и управление информацией и коммуникациями.

III. Как выбираются, курируются поставщики и их службы.

IV. Как планируются и управляются остальные ресурсы.

Требуют оценки управленческие процессы на каждом этапе проекта, при этом важна оценка управления не в рамках границ этапа, а во взаимосвязи с конечным результатом проекта. Инструментом оценки является аудит, позволяющий замерить соответствие процессов в проекте международным, государственным, отраслевым стандартам управления проектами, рабочим стандартам проекта, стандартам процессов, стандартам результатов. Также предметом аудита должны стать инструменты тестирования новых и видоизмененных процессов проекта, инструменты измерения удовлетворенности участников процессов управления – пользователей, спонсоров, инициаторов проекта, других заинтересованных сторон.

Показателем управленческой компетенции работать с процессами проекта является ориентация на повышение качества каждого процесса проекта. Свидетельства такой ориентации – это разработка рабочих стандартов проекта, выбор методов, управленческих инструментов, методик, соответствующих целям проекта, и обоснование выбора, использование программных продуктов, автоматизирующих процессы проекта, презентации новых средств, принципов и технологий управления проектами.

В результате текущей деятельности по проектам формируются базы знаний, позволяющие повышать качество управленческих процессов в проекте. Параметром оценки управленческой деятельности является вклад руководителя в формирование баз знаний в сфере проектного управления и их использование. Формирование баз знаний возможно лишь при условии соответствующего нормам и систематического документирования проектного опыта, обеспечения защиты информации. Формами актуализации накопленного опыта являются публикации, семинары, круглые столы.

В Методике оценки управления проектами предложены три подкритерия оценки организации процессов проекта:

I. Как процессы, необходимые для достижения целей проекта, определяются, управляются, контролируются, адаптируются и оптимизируются.

II. Как методы и системы управления проектом эффективно адаптируются, применяются и улучшаются.

III. Как документируется опыт текущих и прошлых проектов с целью использования в будущих проектах.

Качество управления проектами производно от сформированности проектных компетенций руководителя. Стандарты в области проектных компетенций устанавливают требования к составу и уровню владения компетенциями для менеджеров проекта. Нормативной базой для российской практики проектного управления являются Национальные Требования Компетентности, которые лежат в основе сертификации. Для менеджеров проекта предусмотрена сертификация на уровни А (сертифицированный директор проектов), В (сертифицированный старший менеджер проектов), уровень С (сертифицированный менеджер проектов). Наибольшую ценность для организации имеет сотрудник, сертифицированный в области управления проектами.

Российская практика управления проектами регулируется Национальными Требованиями Компетентности (НТК), которые сформулированы в Национальной программе сертификации в России [17]. Эти требования разработаны в соответствии с международными требованиями к компетентности специалистов по управлению проектами (ICB – IPMA Competence Baseline 3.0), но с учетом национальных особенностей культуры, экономики и достижений в области проектного менеджмента в России. Наибольшую ценность для организации имеет менеджер, сертифицированный в области управления проектами.

Исходя из Национальных требований к компетентности специалиста, разработанных Российской ассоциацией управления проектами с учетом международного опыта стандартизации, компетенциями, отсутствие которых у менеджера критично для результатов проекта, являются планирование, управление результатом, управление рисками и изменениями. Соответственно, при оценке труда руководителя проекта и руководителей структурных подразделений в Проектном офисе должны учитываться показатели, которые отражают уровень проявленных менеджерами компетенций в проекте. Процедуры такой оценки не разработаны, однако их разработка является первоочередной.

13. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СОТРУДНИКОВ ПРОЕКТНОГО ОФИСА

В «Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти Российской Федерации» заложена оценочная основа для определения эффективности сотрудников Проектного офиса. Она ориентируется на три ключевых показателя эффективности, которые применяет ко всем сотрудникам, хотя и определяет приоритетность этих показателей в зависимости от проектной роли. Этими показателями являются ключевые показатели эффективности проекта, ключевые показатели эффективности блока мероприятий и индивидуальные ключевые показатели эффективности. Первые два производны от достижения результатов проекта/блока мероприятий, качества и своевременности достижения результата. Индивидуальный ключевой показатель эффективности определяет качество работы участника проекта, своевременность выполнения контрольных событий и поручений, в том числе и своевременность предоставления отчетности, эффективность взаимодействия с другими участниками проекта. Ключевые показатели эффективности проекта и блока мероприятий имеют наибольший вес в оценке труда Директора и Руководителя проекта, а индивидуальный ключевой показатель эффективности имеет максимальное значение для исполнителей проекта. Индивидуальный ключевой показатель эффективности определяет Руководитель проекта на основе предложений, представляемых участниками проекта, а также иными лицами без применения точных методов диагностики. От оценки на основе ключевых показателей эффективности зависит коэффициент премирования участников проектной деятельности.

Оценка схематична, не базируется на точных измерительных методиках и стандартизованных требованиях к уровню владения проектными компетенциями, что не мотивирует сотрудников проектного офиса на развитие компетенций.

В других практиках предлагались системы премирования персонала Проектных офисов на базе учета рабочего времени всех участников.

Выделить индивидуальный вклад каждого участника в конечный результат проекта сложно, поэтому учитывается табельное время сотрудника при реализации проекта или учитывается трудоемкость выполняемых работ в рамках различных операций. Помимо учета отработанного времени в проекте, применяют метод определения обобщенного показателя эффективности участника Проектного офиса в зависимости от степени сложности реализации проекта, которая определяется величиной проектного бюджета. Фонд материального вознаграждения распределяется или пропорционально на основе учета отработанного времени каждым участником проекта и трудоемкости выполненных работ в проекте, либо на основе оценки уровня выполнения (невыполнения) одного или нескольких ключевых показателей эффективности проекта – затрат на проект, процента выполнения проектного бюджета, процента полученной прибыли от реализации проекта [22].

В практике проектного управления действуют балльно-факторные методы оценки выполнения того или иного показателя по заранее заданным критериям. Индивидуальные ключевые показатели труда разрабатываются для групп специалистов, решающих однородные задачи, таких как менеджеры и руководители проекта, специалисты – исполнители в Проектном офисе, функциональные руководители. Премирование осуществляется в соответствие с набранными баллами. Среди оценочных показателей следующие: качественное и своевременное закрытие проектных этапов, отсутствие претензий со стороны сторонних заказчиков, отсутствие претензий со стороны менеджера проекта к исполнительской и трудовой дисциплине, отсутствие претензий со стороны менеджеров проекта к качеству труда. Индивидуальные качества, опыт и уровень профессиональной подготовки сотрудников Проектного офиса учитываются только в той мере, что они влияют на иерархическую роль сотрудника в проекте и статус [29].

Оценка труда участников проектных команд должна учитывать уровень владения ими компетенциями, поскольку компетенция определяет эффективность выполнения действий в проекте, результат этих действий. Системы оценки сотрудников проекта должны быть в большей степени компетентностноориентированными и учитывать уровень квалификации сотрудника в сфере проектного управления.

Российская практика управления проектами регулируется Национальными Требованиями Компетентности (НТК), которые сформулированы в Национальной программе сертификации в России [17]. Эти требования разработаны в соответствии с международными требованиями к компетентности специалистов по управлению проектами (ICB -IPMA Competence Baseline 3.0), но с учетом национальных особенностей культуры, экономики и достижений в области проектного менеджмента в России. Наибольшую ценность для организации имеет сотрудник, сертифицированный в области управления проектами. Для оценки компетенций используется четырехуровневая система сертификации, и сертифицированный специалист по управлению проектами соответствует уровню D. При сертификации оцениваются **технические компетенции**, которые касаются понимания структуры проектов, проектной терминологии, знаний процессов проекта, умения их осуществлять, **поведенческие компетенции**, связанные с личными взаимоотношениями внутри проекта и **контекстуальные компетенции**, связанные с управлением проектом в рамках организационного и внешнего окружения. Соответственно при оценке труда сотрудника Проектного офиса эти группы компетенций также должны фиксироваться. Доминантными компетенциями для специалиста по управлению проектами является управление коммуникациями и знаниями проекта. Он должен уметь создавать коммуникационные схемы для обеспечения эффективного взаимодействия всех участников проекта, управлять информацией, корректировать действия на основе предшествующего опыта, формировать и использовать базы знаний. Также для специалиста важно управлять качеством проекта, уметь обеспечивать и подтверждать соответствие требованиям проекту, включая требования к результатам проекта.

Специалист по управлению проектами должен уметь организовывать закупочные и конкурсные процедуры, эффективно взаимодействовать с поставщиками, подрядчиками, составлять отчеты по проектной деятельности, уметь работать с автоматизированными системами поддержки проектного управления.

Первоочередной задачей является разработка процедур оценки данных компетенций специалиста в проекте. На сегодняшний день такие измерительные методики отсутствуют.

14. МЕТОДИКА ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Внедрение проектного управления в органы местного самоуправления – это проект, который должен быть выполнен в соответствии с требованиями, предъявляемыми к проектной деятельности. Задача на внедрение проектного управления всегда исходит от главы муниципального образования, а успех внедрения напрямую зависит от правильной постановки задачи, верной аналитики ситуации на «входе» проекта, понимания рисков проекта.

В муниципальном образовании могут отсутствовать условия для внедрения проектного управления, а также может не быть и самой необходимости внедрения проектного управления. В «Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» критерием принятия решения о способе достижения целей и типе системы управления называется масштабность и срочность изменений, которые закладываются в цели органа исполнительной власти относительно текущего состояния. Если цели органа исполнительной власти не предполагают существенных и срочных изменений относительно текущего состояния, может использоваться процессно-ориентированная система управления [12]. Многие администрации муниципальных образований при малочисленности своего состава осуществляют регулярные стандартизованные процессы, и внедрять проектно-ориентированное управление в таких ситуациях, поддаваясь формально общему тренду в управлении, было бы неверно. В каждом муниципальном образовании осознанно, на основе аналитической работы должен делаться выбор из числа трех вариантов развития: оставаться в рамках процессно-ориентированной системы управления, модифицировать эту систему, выполняя в рамках процессно-ориентированной системы управления отдельные проекты, или внедрять проектно-ориентированное управление.

Ситуация «на входе» может показывать разный уровень зрелости организации по отношению к новой системе управления, разную степень настройки систем управления под решение проектных задач.

Для внедрения проектного управления необходимо использовать модель зрелости, которая позволяет адекватно имеющимся в организации условиям анализировать и оценивать процессы управления проектами и повышать эффективность организации в целом.

Наиболее известными моделями зрелости управления проектами, которые применяются на практике, являются Organizational Project Management Maturity Model (ОРМЗ), разработанная Американским институтом управления проектами (PMI), Project Management Maturity (PM Maturity) (PM)2, предложенная Калифорнийским институтом Беркли, Project Management Maturity Model (PMMM), сформулированная Гародем Керцнером и делающая акцент на стратегическом управлении проектами, Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model (PЗМЗ), разработанная Министерством государственной торговли Соединенного Королевства и предназначенная для управления портфелями, программами и проектами [66].

Каждая из моделей зрелости выделяет этапы в развитии организации и обозначает признаки каждого этапа, но при этом по-разному представляет эволюцию моделей управления – как последовательную смену ступеней развития или скачкообразную, где переход на определенный уровень может происходить без опоры на предшествующий.

Наиболее легкой в понимании и использовании, масштабируемой является организационная модель зрелости Organizational Project Management Maturity Model (ОРМЗ), представляющая стандартизированный набор критериев, позволяющих идентифицировать текущее положение дел в организации как относящееся к одному из пяти уровней зрелости:

- уровень 1 – терминология,
- уровень 2 – общие процессы,
- уровень 3 – единая методология,
- уровень 4 – бенчмаркинг,
- уровень 5 – непрерывное улучшение.

Модель основана на обобщении лучших практик, опыта многочисленных организаций, поэтому является не теоретической, а практико-ориентированной. Состояние процессов на всех уровнях управления характеризуют сами участники процессов, отвечая на специальные вопросы. Полученные ответы подвергаются оцениванию на основе статистического, корреляционного, регрессионного анализов. Результаты анализа помогают оценить уровень зрелости организации в аспекте проектного управления и определить направления своего дальнейшего развития.

Первый уровень зрелости – терминология – организация переживает, если осознает важность и необходимость проектного управления, проявляет готовность осваивать терминологию проектного менеджмента, получать знания. Опыт «проектной деятельности» есть в том смысле, что существует мотивация на получение проектного результата, однако отсутствует единая методология выполнения проектных работ и процессов, они делаются по-разному, в зависимости от конкретных исполнителей, а поэтому результат не стабилен, не подвергается измерению и контролю; обязанности между исполнителями проекта четко не распределены.

Второй уровень зрелости – общие процессы – организация переживает, если применяет стандартные принципы управления проектами, различает процессы управления проектами и понимает их как повторяющиеся, хотя и производит их по разным алгоритмам в зависимости от специфики проекта. За сотрудниками, занятыми в проекте, закрепляются обязанности и ответственности, однако регламентов и схем их деятельности не существует. Имеется единый орган управления проектами, отвечающий за реализацию цели.

На третьем уровне зрелости – единая методология – в организации стандартизируется выполнение процессов, разрабатываются схемы и алгоритмы стандартного и типового процесса, происходит закрепление функциональных ролей исполнителей за определенными работами по процессу. Проводится сбор и анализ ключевых показателей результативности.

На четвертом уровне – бенчмаркинг – ключевые показатели результативности начинают использоваться для измерения и контроля

качества процессов и результатов, ведется сбор статистики по всем действиям в проекте. Появляются процессы регламентации и стандартизации, суть которых состоит во внедрении регламентов, работе с ними, в частности сборе статистики по отклонениям от регламента, контроле за соблюдением регламентов.

Стадией наибольшей зрелости является пятый уровень – непрерывное улучшение, когда в организации происходит развитие методики проектного управления с учетом результатов бенчмаркинга. Помимо показателей результативности, вводятся нормативы, которые соответствуют стратегии развития муниципального образования. Во главе развития стоит контроль, выявление недочетов, работа над которыми обеспечивает непрерывное совершенствование [29].

Модель уровней зрелости является инструментом в определении проблем проектного управления и в постановке задач развития, планировании конкретных ближайших управленческих действий по развитию, которые должны быть последовательны и направлены на перевод системы на следующий после диагностируемого уровень развития. Требования к системе управления проектами не должны быть усложненными, оценка деятельности системы и управленческих процессов в системе должна соответствовать уровню ее зрелости. Невозможна абсолютная оценка качества и эффективности управления в проектной среде, эта оценка будет всегда относительна на уровня зрелости организации.

Модель уровней зрелости была разработана применительно к бизнес-компаниям, но ее применение целесообразно для определения зрелости администраций муниципальных образований как базового субъекта проектной деятельности. Упоминание теории уровней зрелости организации содержится в «Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти». Отмечается, что платформа информационной поддержки проектного управления «должна поддерживать гибкость в изменении очередности внедрения функциональности в зависимости от уровня зрелости органа исполнительной власти в части проектного управления и очередности внедрения процессов проектно-ориентированной системы управления» [12].

В рассматриваемом нормативно-методическом документе четко уровни зрелости не представлены, в разделе «Порядок внедрения проектного управления» схематично прописывается четыре этапа внедрения, соответствующих 4 кварталам года, и поставлена задача внедрить проектное управление в среднем в течение года. В прописанных в документе этапах контурно представлены черты четырех (из пяти) уровней зрелости организации и сказано, что лишь достижение четвертого уровня является достаточным для функционирования проектной системы управления и ее эффективной работы.

Первым шагом по внедрению проектного управления в органах местного самоуправления является оформление Решения по внедрению проектного управления, издание приказа о создании Проектного офиса (или иной организационной структуры поддержки проектного управления) и назначении руководителя.

Следующим важнейшим этапом построения муниципальной системы проектного управления является разработка пакета документов по проектному управлению в муниципальном образовании, базовым среди которых будет стандарт управления муниципальными проектами развития. На стадии его разработки необходимо создание рабочей команды с привлечением консультантов по вопросам стратегического развития муниципального образования и руководителей ключевых структур управления муниципальным образованием. Важно провести юридическую экспертизу пакета документов по проектному управлению, чтобы минимизировать риски правовых коллизий при внедрении.

Стандарт должен включать в себя следующие структурные части:

1. Концепцию управления муниципальными проектами.
2. Общие положения по муниципальному проектному управлению (область применения проектного управления, порядок осуществления проектного управления).
3. Тезаурус муниципального проектного управления.
4. Классификацию муниципальных проектов развития, критерии классификации, структуру, типовой жизненный цикл, типовые целевые и контрольные показатели для проектов разных типов.

5. Методику управления муниципальными проектами – документ с детальным описанием структуры процессов управления, составом процессов, порядком выполнения работ процессов, составом «входной» и «выходной» информации проекта.

6. Концепцию качества муниципальных проектов развития.
7. Регламент инициации проекта и формирования его цели.
8. Регламент запуска проекта.
9. Регламент планирования проекта.
10. Регламент формирования ресурсов проекта.
11. Регламент исполнения и коммуникаций в проекте.
12. Регламент контроля.
13. Регламент мониторинга изменениями, рисками.
14. Регламент завершения проекта.

Важным методическим этапом построения муниципальной системы проектного управления является разработка положений, детально описывающих организационные структуры управления проектами, распределение функций, ответственности и полномочий по управлению проектами. Портфель документов должен включать Положение о Проектном офисе (или других организационных структурах поддержки проектного управления), Положение о проектных ролях, Положение о критериях оценки деятельности участников проекта, Схему взаимодействия Проектного офиса с внешней и внутренней средой администрации муниципального образования.

Необходимы такие документы, как Инструкции по ведению периодической отчетности по проекту, Инструкции по составлению итогового отчета по проекту, Порядок использования при формировании отчетности информационных систем.

Большое значение для успеха проекта имеет наличие хорошо проработанного состава основных документов, создаваемых в ходе реализации проектов муниципального развития, и прописанного порядка их применения. Необходимо утвердить шаблоны документов проекта, а именно: Паспорт проекта, План-график проекта, План контрольных событий проекта, Состав рабочей группы проекта, Отчет по проекту, Итоговый отчет о реализации

проекта, Ведомость оценки участников проекта, Штатное расписание Проектного офиса (и/или другой организационной структуры поддержки проектного управления).

Создание пакета проектной документации – условие запуска проектного управления в муниципальном образовании. Рабочая версия проектной документации должна быть протестирована на пилотных муниципальных проектах развития и доработана с учетом обнаружившихся недостатков. Необходимо Решение о запуске пилотных проектов для апробации инструментов и методов проектного управления. По итогам пилотного проекта, а также каждого последующего проекта принимается Решение о завершении проекта.

После доработки по итогам пилотного проекта пакет проектной документации утверждаются главой администрации.

В администрации муниципального образования должно быть назначено должностное лицо, которому будет вменен в обязанность контроль за применением стандарта. Возможно создание структурной единицы (службы качества).

Важным этапом внедрения проектного управления в органах местного самоуправления является обучение персонала по всем процедурам, предусмотренным в пакете документов по проектному управлению. Обучение запускается уже на стадии пилотных проектов и охватывает специалистов, задействованных в них, и является непрерывным по ходу реализации проектной деятельности в целом. Для того, чтобы начать обучение, необходимо Распоряжение о проведении обучения в конкретной форме его проведения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный индустриализм, основной задачей экономической политики которого было развитие крупномасштабного машинного производства, основанного на поточно-конвейерной линии, привел к кризису социалистического государства. Кризис охватил и совместно-последовательную форму организации совместной деятельности, и бюрократическую организационную культуру. Кризис государства индустриального типа носит мировой характер. Россия в наступлении кризисных явлений не уникальна. Все индустриально развитые страны пересматривают принцип социальной справедливости в распределении материальных и духовных благ для достижения достойного образа жизни и высокого качества жизни своих граждан при переходе от индустриальной стадии развития к решению вопросов постиндустриальной проблематики. В России эти процессы происходят в настоящее время. В Европе они начались в 50-х годах, практически сразу после Второй мировой войны, как только проблемы восстановления индустриальной экономики на базе новых технологий были решены.

Кризис индустриализма относительно незаметно отодвинул в отечественных исследованиях индустриальную теорию «догоняющего» развития на задний план, а развивающееся постиндустриальное общество, имеющее новую социальную структуру, не ставит уже столь остро и бескомпромиссно индустриальные вопросы конкуренции между государствами по показателям «выше-ниже», «быстрее-медленнее», «хуже-лучше», «догнать-перегнать» и т. д. Подобные вопросы носят для постиндустриального общества архаический характер.

Основным фактором развития постиндустриального общества становится самореализация личности с иной формой идентичности, чем в индустриальном типе общества. В индустриальном обществе личность приобретала идентичность через институциональную принадлежность к классовым, коллективным ценностям и целям

деятельности и благодаря этому эффективно включалась в социально-трудовые отношения. В постиндустриальном обществе идентификация личности происходит не только в ее институционализированной профессиональной составляющей, а в большей степени еще в не институционализированной форме – в процессе коммуникации с другой личностью, ее ценностями и целями жизни, в организации повседневности, в стремлении к индивидуальности и к свободе.

В постиндустриальном обществе фактор развитой личности становится важнейшим, а вместе с этим и человеческий капитал и человеческий потенциал – совокупность компетенций (знаний, навыков и умений, предпринимательских способностей), использующихся для удовлетворения многообразных потребностей личности и общества, определяет весь инновационный облик нового общества.

Социальный кризис – это всегда структурные диспропорции и дисфункции основных элементов системы, рост социальных рисков и неопределенностей в условиях несбалансированности структуры и элементов. Духовная жизнь уходящего, когда-то доминирующего уклада, надолго сохраняет эсхатологические черты: конца (заката) культуры, потери прошлого (утраты былой «почвы» и «сермяжной правды»), искупления за совершенные грехи, а самое главное – за нереализованные добродетели, бессмысленности судьбы и отсутствие счастья в жизни. Базисные структуры прошлого понимания разрушаются. Начинается перестройка всей социальной структуры общества и основных функций её элементов.

Формирующаяся социальная сфера постиндустриального государства должна быть адекватна новому типу государства и должна отвечать принципам социальной справедливости в распределении материальных благ для достижения каждым гражданином достойного уровня и качества жизни. Социальные акценты социальной справедливости перераспределяются на постиндустриального человека труда. Но «человек труда» стал иной. Имя ему – работник знаний, создатель инноваций, когнитарий, креативный класс, класс профессионалов, представитель экспертного сообщества и т.д. Принципиально важным является вопрос, как он будет представлен в местном сообществе, ибо он – та часть среднего класса, которая создает

и обеспечивает инновационный сектор экономики с высокопроизводительной промышленностью и индустрией знаний. Необходим достаточный человеческий капитал, чтобы инновационное местное общество приобрело черты самоорганизации, а затем и саморазвития. Одна из существенных особенностей формирующихся постиндустриальных страт и групп состоит не только в высокой научной, но и в целом в интеллектуальной ёмкости повседневной жизни и ее ядра – образе жизни. Прежде всего, это относится к менеджменту, принципы и технологии которого применяются для организации частной жизни постиндустриального человека. Только интеллектуально ёмкая частная жизнь постиндустриальных групп, их наукоёмкий жизненный опыт и здравый смысл могут обеспечить решение сложных научных, технологических, инженерных проблем высокопроизводительной промышленности, индустрии знаний и любой другой инновационной сферы. Научно организованная жизнь таких групп сама является неотъемлемой частью человеческого капитала, т.к. капитал – это не вещь, а процесс. В целом складывается общая тенденция, когда структуры постиндустриальной повседневности становятся наукоёмкими и ничем по этому показателю не отличаются от инновационных сфер общественной и профессиональной деятельности.

Вместе с изменениями, происходящими в государстве постиндустриального типа, наблюдаются изменения и в муниципальном управлении, которое становится инновационным. Инновационным оказывается проектное управление в системе муниципального управления.

Административная реформа в России, связанная с реформой системы государственного управления, одной из своих сторон была направлена на разграничение государственных и муниципальных полномочий. Причина такой постановки вопроса достаточно проста и понятна: советская модель государства индустриального типа основывалась на принципе единства системы Советов как органов государственной власти снизу доверху. Для решения вопросов постиндустриального государства необходимо, чтобы стратегические решения федеральных и региональных

властей, т. е. институционального макроуровня, имели поддержку на уровне повседневности социума, который и поддерживает соответствующие институционализации на макроуровне. Это с одной стороны. С другой, статья 3 Конституции РФ гласит:

«1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» [5]. Это означает, в частности, наличие обратной связи, когда многонациональный народ осуществляет свою власть непосредственно через определенные социальные институты, организующие повседневность, органы местного самоуправления, и оказывает влияние на решения, принимаемые органами государственной власти. Суверенитет и источник власти многонационального народа должны иметь разнообразные формы институционализации. Здесь действует правило: любые провозглашаемые государством ценности, идеалы, цели, нормы, правила становятся реальностью только тогда, когда они приобретают повседневную форму своего существования в профессиональной и обыденной жизни граждан.

Ценностно-целевые структуры деятельности государства должны быть осознаны элитой. Если в практике повседневности та или иная ценность, идеал, цель, норма, правило отсутствует, то ее нет и в реальности. Только так формируется практика социального доверия.

Однако проводимая административная реформа дала сбой: поставленные цели не были достигнуты в полном объеме. Вопрос об эффективной работе социального института местного самоуправления так и не был решен. Основная причина состоит в том, что при реализации административной реформы в части развития муниципального управления не был использован уже наработанный отечественный теоретико-методологический арсенал средств анализа классической, неклассической и постнеклассической онтологий,

включая и онтологию социального порядка. В современной теории местного самоуправления хаотически переплетаются стилистика различных типов научной рациональности, различных типов социального мышления. На основании такого «знания» невозможно принять ответственное управленческое решение, результаты которого будут вызывать доверие. Точно такая же ситуация складывается и с управлением проектами в муниципальных образованиях.

До тех пор, пока руководители проектов и команда проекта не осознают системную сложность местного самоуправления как объекта управления, специфику применяемых средств и действий, которые должны соответствовать строго определенным нормам и идеалам, а также не «отрефлексируют» ценностно-целевую направленность своих управленческих действий, успешность управления проектами в муниципальных образованиях будет всегда стоять под вопросом. Не в меньшей степени успех управления будут зависеть от формы организации совместной деятельности. Исключение составляет лишь классический тип управления проектами в муниципальных образованиях.

Классический тип социального мышления, представленный в теории государственного и муниципального управления, рационализирует фетишизированную социальную реальность государства. Делается всё возможное, чтобы исключить очаги самодетерминации гражданского общества, и прежде всего, практику местного самоуправления. Как только такие очаги появляются, так сразу же они «огосударствляются». В таком случае рационализованная фетишизированная реальность не поддается научному анализу, а попытка такого анализа без процессов дефетишизации превращается в набор ритуальных практик и магических действий, которые к реальному процессу местного самоуправления не имеют никакого отношения.

Выделенные классические, неклассические и постнеклассические социальные онтологии местного самоуправления показали необходимость внедрения проектного управления. Проектное управление должно соответствовать типу социальной онтологии. Это в свою очередь означает, что у каждого типа управления проектом

в муниципальных образованиях должен быть свой тип методического и нормативно-правового сопровождения. Одно влечет за собой другое. В силу ряда обстоятельств мы не затрагивали проблемы формирования классического, неклассического и постнеклассического муниципального права, отчетливо понимая, что такой взгляд открывает новые возможности в практике управления проектами в муниципальных образованиях. Но решать эти проблемы надо обязательно.

Одна из важнейших причин того, что вопросы управления проектами в муниципальных образованиях не решаются в полном объеме, заключается в способе идентификации современного познающего субъекта. Социальная идентификация познающего субъекта – носителя определенных типов научной рациональности осуществляется на основе степени пристрастности её к политической власти. Идентификация интеллектуальной элиты идет не по линии науки, а по трудовому договору (контракту) с политической властью – главным работодателем. Если есть эффективный контракт, то степень «научности» полученных результатов политизированного субъекта познания резко возрастает. В такой «научной» среде власть всегда права, и ей не требуются апологеты в силу её самодостаточности. И тогда наступает расплата интеллектуальной элиты: Сизиф, приговоренный Богами за хитрость и корысть, никогда не становится Прометеем.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. ГОСТ Р ИСО 10006-2005 Системы менеджмента качества. Руководство по менеджменту качества при проектировании [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200041195/> (дата обращения: 11.04.2018).

2. ГОСТ Р 54869-2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом: Национальный стандарт Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200089604/> (дата обращения: 03.04.2018).

3. ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту»: Национальный стандарт Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://dokipedia.ru/document/5328124/> (дата обращения: 10.03.2018).

4. Конституция (основной закон) Российской советской федеративной республики от 12 апреля 1978 года: первоначальная редакция [Электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru> (дата обращения: 21.03.2018).

5. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года: с изменениями [Электронный ресурс]. URL: <http://konstitucija.ru/1993/> (дата обращения: 17.03.2018).

6. Международный Стандарт по Управлению Проектами ISO 21500:2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (дата обращения: 11.04.2018).

7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145985/ (дата обращения: 12.04.2018).

8. Об информации, информационных технологиях и защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149 (последняя

редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 03.04.2018).

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 17 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 28.03.2018).

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 08.04.2018).

11. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 г. № 1050 [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/201404181/> (дата обращения: 11.03.2018)

12. Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/201404181/> (дата обращения: 08.04.2018).

13. Об утверждении Положения о системе управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти Архангельской области: Указ Губернатора Архангельской области от 19 июля 2016 года № 80-у (с изменениями на 2 марта 2017 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/462627489/> (дата обращения: 11.04.2018)

14. Об утверждении Положения по управлению проектами в органах местного самоуправления Приволжского муниципального района и подведомственных учреждениях: Постановление администрации Приволжского муниципального района от 06.02.2017 № 73-п [Электронный ресурс]. URL: https://privadmin.ru/assets/uploads/2017-02-07/2017-02-07_8-30-53_2.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

15. Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области: Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. №202-пп (с изменениями на 16 апреля 2018 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424080691/> (дата обращения: 08.05.2018).

16. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК®). – Пятое издание. [Электронный ресурс]. URL: http://pm-files.com/sites/default/files/file/C/C-1/C-1-1/pmbok_5th_2013_rus.pdf/ (дата обращения: 08.03.2018).

17. Управление проектами: Основы профессиональных знаний, Национальные требования к компетентности специалистов / под ред. В.И. Воропаева. (NCB – SOVNET National Competence Baseline Version 3,0). – М.: ЗАО «Проектная ПРАКТИКА», 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sovnet.ru/upload/publications/ntk.pdf> (дата обращения: 16.03.2018).

Литература

18. Андреева Е.И., Горшкова И.Д., Ковалевская А.С. Рекомендации по оценке социальноэкономической эффективности социальных программ. Определения, подходы, практический опыт. М.: Изд-во «Проспект», 2014. 72 с.

19. Андреева Е.С. Оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства: методологический подход // Вестник Казанского технологического университета. 2013. № 12. Т. 16. С.76-81

20. Аржанухин С.В. Индексы счастья в муниципальном управлении: постиндустриальный аспект // Вопросы управления. 2014. № 4(29) [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2014/04/07/> (дата обращения: 16.03.2018).

21. Балашов А.Н. и др. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 4. С. 117-126

22. Берсенёв В.Л., Томильцев А.В., Пыткин А.Н. Ключевые показатели эффективности (kpi) как инструмент оценки эффективности

государственных и муниципальных служащих // Журнал экономической теории. Екатеринбург: Изд-во «Ин-т экономики Уральского отделения РАН. 2014. № 1. С. 239-243.

23. Борхес Х.Л. Поиски Аверроэса // Борхес Х.Л. Коллекция: рассказы, эссе, стихотворения. СПб., 1992. С. 245-252.

24. Брюхова Ж.В. Оценка качества социального проекта [Электронный ресурс]. URL: <https://ipi1.ru/images/PDF/2017/105/otsenka-kachestva-sotsialnogo.pdf> (дата обращения: 19.04.2018).

25. Бутова Т.В. Организация взаимодействия властных структур и бизнеса на муниципальном уровне // Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 24-30.

26. Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-proektnogo-upravleniya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения: 16.03.2018).

27. Гайдар Е. Т. Долгое время. Очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://yandex.ru/clck/jsredir> (дата обращения: 19.03.2018).

28. Галиуллина И.Г. Теоретическое обоснование категории «эффективность»: понятие, сущность и виды 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://forum-nauka.ru/domains_data/files/8/Galiullina.pdf/ (дата обращения: 18.03.2018).

29. Гергерт Д.В. Разработка показателей эффективности офиса управления проектами в зависимости от уровня зрелости проектного управления компании // Вестник Пермского университета: Серия «Экономика». – 2016. – Вып. 4(31) [Электронный ресурс]. URL: <http://econom.psu.ru/> (дата обращения: 14.04.2018).

30. Гимаев И.З. Анализ подходов к понятию «эффективность» в социологии, экономике и технических науках // Вестник Башкирского университета. 2010. Т. 15. № 1. С. 145-147.

31. Друкер П. Эффективный управляющий [Электронный ресурс]. URL: <https://libking.ru/books/sci-/sci-business/73196-piter-druker-effektivnyu-upravlyayushchiy.html> (дата обращения: 24.04.2018).

32. Здравомыслов А.Г. Власть и общество // Социологический журнал. 1994. № 2. С. 135-142.

33. Здунов А.А. Оценка и согласование показателей эффективности реализации программ социально-экономического развития [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnaya-sistema-otbora-sotsialno-ekonomicheskikh-problem-regionaldlya-programmnoy-razrabotki> (дата обращения: 20.04.2018).

34. Ивановичева Т.А. Социальный паспорт организации – элемент технологии управления социальным развитием // Перспективы развития науки и образования: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 января 2014 г.: в 15 частях. Часть 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/pdf/15630.pdf> (дата обращения: 21.03.2018).

35. Игнатова А.М. Применение проектного метода государственном управлении современной России // Маркетинг МИФ. Маркетинговое управление предприятием. 2016. № 1. С. 176-189.

36. Исторические типы научной рациональности: проблемы демаркации и преемственности // Философия, методология и история науки 2015. Т. 1. № 1. С. 13-18.

37. Карпова Т.Ю. Муниципальный маркетинг как инновация в муниципальном управлении // Чиновник. 2007. № 5(51) [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uara.ru/ru/issue/2008/01/> (дата обращения: 24.03.2018).

38. Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. URL: https://www.hse.ru/data/320/668/1234/20060405_klishh.doc (дата обращения: 20.03.2018).

39. Козлова Е.И. Конституционное право: учеб. для средних профессиональных учебных заведений / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. 3-е изд. М.: Норма, 2007. 592 с.

40. Косяков С.В. Разработка проекта муниципальной информационной системы города Иваново // Вестник ИГЭУ. Вып. 4. 2008. [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.ispu.ru> (дата обращения: 24.03.2018).

41. Кузнецова Е.С., Богданова А.С. Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления //

Вестник Мурманского государственного технического университета. 2012. № 1. Т. 15. С. 65-87.

42. Кун Т. Структура научных революций. М.: Изд-во АСТ, 2009. 310 с.

43. Лаврентьев А. Изменения и дополнения в федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://131fz.ganepa.ru/page/42> (дата обращения: 11.03.2018).

44. Ломовцева О.А., Кузьмина Л.Р., Голодова А.А. Проектные офисы как фактор реализации стратегии муниципального образования и развития промышленного города // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2018. № 1. С. 79-85.

45. Лящук А., Максин Д., Нугайбеков Р. Некоторые стандарты по проектной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cfin.ru> (дата обращения: 11.03.2018).

46. Магомедов А.М., Магомедов М.А. Эффективная система отбора социально-экономических проблем региона для программной разработки // Вопросы структуризации экономики. 2006. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnaya-sistema-otbora-sotsialno-ekonomicheskikh-problem-regiona-dlya-programmnoy-razrabotki> (дата обращения 24.04.2018).

47. Макович Г.В. Проектирование рекламной кампании / Г.В. Макович. М: Академия Естествознания. 2014. 75 с.

48. Малиновский П.В. Идеино-теоретические и методологические основы организационно-управленческих игр // Управленческие нововведения и игропрактика. – М.: Институт социологии АН СССР – 1990. – С. 75-102.

49. Маслоу А. Цитаты. Высказывания. Афоризмы [Электронный ресурс]. URL: <https://cityinfo.info/man/abraham-maslou-avraam-maslov> (дата обращения: 11.03.2018).

50. Мау В.А. Человеческий капитал: вызовы для России. М.: Издательский дом «Дело», 2013. 32с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iер.ru/files/RePEc/gai/wpaper/125Maу.pdf> (дата обращения: 11.03.2018).

51. Официальные сетевые ресурсы Президента России [Электронный ресурс]. URL: (<http://kremlin.ru/events/president/news/11115/>) (дата обращения: 01.03.2018).

52. Пархоменко Е.Л. Качество инновационного продукта. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 116 с.

53. Поручения Президента России Владимира Путина по развитию ТОС: импульс региональным властям [Электронный ресурс] // Сайт Территориальное управление. URL: <http://tos37.ru/novosti/porucheniya-prezidenta-rossii-vladimira-putin-po-razvitiyu-tos-impuls-regionalnym-vlastyam/> (дата обращения: 14.04.2018).

54. Проектный олимп: профессиональное управление проектной деятельностью в государственном секторе: методика оценки конкурса [Электронный ресурс] URL: <http://docplayer.ru> (дата обращения: 15.04.2018).

55. Проектная практика: сайт. URL: <https://pmpractice.ru/training/sertification/ipma/> (дата обращения: 13.03.2018).

56. Пуряев А.С. Многофакторная система оценки эффективности инвестиционных проектов // Вестник ИНЖЭКОНа: Серия «Экономика». 2007. № 4(17). С. 187-199.

57. Пуряев А.С., Юсупова Г.Ф., Назмутдинов А.М. Сущность понятия «эффективность» и основные методы ее оценки // Вестник Ижевского государственного технического университета: Научно-теоретический журнал. 2008. № 3 (39). С. 83-88.

58. Райзберг Б.А., Буряк В.Ю. Методологические подходы к оценке эффективности управления государственной собственностью. [Электронный ресурс] URL: <http://net.knigi-x.ru/24raznoe/318790-1-metodologicheskie-podhodi-ocenke-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-rayzberg.php> (дата обращения: 14.04.2018).

59. Самсонова, М.В. Всеобщее управление качеством: учебное пособие. Ульяновск: Изд-во УлГТУ, 2014. 232 с.

60. Санталова М.С., Уланов А.А. Сравнительный анализ подходов к оценке инвестиционных проектов с учетом интересов стейкхолдеров // Вектор экономики. 2017. № 5(11). С. 75-78.

61. Севастьянова И.Г., Стегний В.Н., Спосиб А.Г. Мотивация инновационной проектной команды // Инновации. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/motivatsiya-innovatsionnoy-proektnoy-komandy> (дата обращения 24.04.2018).

62. Сендж П. Пятая дисциплина [Электронный ресурс]. URL: <http://baguzin.ru/wp/piter-senge-pyataya-distsiplina-iskusst/> (дата обращения: 11.03.2018).

63. Синдяшкина Е.Н. Вопросы оценки видов социального эффекта при реализации инвестиционных проектов [Электронный ресурс]. URL: <http://yandex.ru/clck/> (дата обращения 24.04.2018).

64. Смирнова Н.М. Исторические типы рациональности в социальном познании // Исторические типы рациональности. М.: Изд-во: Ин-т философии РАН, 1995. С. 193-215.

65. Современный муниципалитет: «Фабрика услуг» или платформа для гражданского общества?: Двенадцатые Губернаторские чтения. Тюмень, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyu-munitsipalitet-fabrika-uslug-ili-platforma-dlya-grazhdanskogo-obschestva-dvenadtsatye-gubernatorskie-chteniya-tyumen-19>(дата обращения 09.04.2018).

66. Соолятэ А.Ю. Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами [Электронный ресурс]. URL: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (дата обращения 04.04.2018).

67. Социологический словарь: Пер. с англ. Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.С. Тернер. М.: Изд-во «Экономика», 2004. С. 124–125.

68. Степин В.С. Классика, неклассика, постнеклассика: критерии различения // Постнеклассика: философия, наука, культура. СПб.: Издательский дом «Миръ», 2009. С. 249–295.

69. Структура Декомпозиции Работ WBS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cfin.ru/itm/project/wbs.shtm> (дата обращения 08.04.2018).

70. Султанов И.А. Формирование систем управления проектами [Электронныйресурс]. URL: http://franshiza.ru/article/read/franchising_dorozhnaya_karta_otkrytiy (дата обращения 24.03.2018).

71. Турьянский В.А. Актуальные проблемы управления региональными и муниципальными проектами на примере Белгородской области // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. 2017. № 2 (14). С. 51-62.

72. Уманский Л.И. Психология организаторской деятельности школьников. М.: Просвещение, 1980. 154 с.

73. Харченко К.В. Муниципальные управленческие проекты как альтернатива целевым программам // Муниципальная власть. 2011. № 1. С. 90-95.

Научное издание

Аржанухин Сергей Владимирович
Макович Галина Владимировна

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

Монография



Технический редактор Кулакова Г.А.
Подписано в печать 25.06.2018
Бумага офсетная.
Гарнитура PetersburgC
Формат 60×84 1/16
Печать трафаретная. Печ. л. 8,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 035-18.

Отпечатано в типографии ИД «Академия Естествознания»,
440026, г. Пенза, ул. Лермонтова, 3