

---

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

---

УДК 342.55  
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2024-3-21-31

**S.A. Balaev**, Candidate of Sciences (Law), expert of the Scientific and Expert Center, Astrakhan Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**A.V. Petraev**, Candidate of Sciences (Economics), Director of the Astrakhan Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

## PROJECT APPROACH TO LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL ENTITIES' ECONOMIC ACTIVITY

General regularities of the development of local self-government in the Russian Federation in current conditions are considered. On the basis of the project approach the methods of increasing the efficiency of lawmaking work for sustainable growth of municipal economy are defined.

*Key words and word-combinations:* state, local governments, project management.

**С.А. Балаев**, кандидат юридических наук, эксперт научно-экспертного центра Астраханского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: balaev30@gmail.com)

**А.В. Петраев**, кандидат экономических наук, директор Астраханского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: petraev-av@ranepa.ru)

## ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Аннотация.* Рассматриваются общие закономерности развития местного самоуправления Российской Федерации в современных условиях. На основе проектного подхода определяются методы повышения эффективности правотворческой работы для устойчивого роста муниципальной экономики.

*Ключевые слова и словосочетания:* государство, органы местного самоуправления, проектное управление.

**В** настоящее время в связи с ухудшением политической обстановки наблюдается усложнение общественных

отношений во многих сферах жизни, в том числе в отрасли местного самоуправления.

В декабре 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ по инициативе депутата П.В. Крашенинникова и сенатора А.А. Клишаса был внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый в первом чтении [1]. Изучение данного документа с учетом внесенных поправок, анализ его правовых конструкций методами системно-структурного анализа и правового прогнозирования позволяют выявить некоторые закономерности планируемого развития местного самоуправления в ближайшей и средней перспективе.

Принципиально важным положением законопроекта является повышение роли органов государственной власти субъектов Федерации в процессе управления муниципалитетами, прежде всего при отборе на высшие должности муниципальной службы, а также при формировании системы органов местного самоуправления.

Предлагаемая мера, безусловно, будет способствовать повышению управляемости системой публичной власти регионов и страны в целом, повысит ответственность руководителей органов местного самоуправления по надлежащему исполнению своих должностных обязанностей. Местное самоуправление — это исторически обусловленная форма организации жизнедеятельности населения, традиционно предусматривающая тесное взаимодействие субъектов, проживающих на определенной территории, и их координацию с субъектами управления. В связи с этим повышается актуальность вопроса подотчетности и подконтрольности руководителей органов местного самоуправления населению соответствующих территорий.

Дискуссионными, на наш взгляд, являются положения законопроекта, исключающие сельские и городские поселения из перечня видов муниципальных образований и предусматривающие в качестве таковых лишь городские и муниципальные округа.

Данный законопроект направлен на повышение эффективности экономической деятельности органов местного самоуправления. Укрупнение субъектов муниципального управления продиктовано тем, что качественная работа местных органов власти уровня сельских и городских поселений возможна лишь там, где доходность местных бюджетов позволяет создавать надлежащую финансово-экономическую основу деятельности конкретных муниципалитетов. В соответствии с нормами российского законодательства органы местного самоуправления наделены комплексом полномочий по реализации жизненно важных задач в сферах общественных отношений. По мнению С.А. Балаева, «...на

современном этапе развития российской государственности муниципалитеты участвуют в реализации ряда функций государства: финансовой, социальной, экономической, функции обеспечения безопасности и правопорядка, функции налогообложения...» [2, с. 87].

Укрупнение муниципальных образований позволит оптимизировать расходы на содержание управленческого аппарата за счет централизации управления, сократить организационные затраты и время принятия решений муниципалитетами за счет создания единой системы сбора и обработки отчетной информации. Ликвидация разобщенности муниципалитетов открывает перспективы стратегической разработки и осуществления больших инфраструктурных проектов, что предполагает более целесообразное распределение материальных средств.

Вместе с тем укрупнение муниципалитетов создает определенные риски, связанные с ограничением активного избирательного права граждан (при наличии представительного органа в каждом селе он формировался, как минимум, из десяти депутатов, а в муниципальном округе данная норма представительства намного ниже), ограничением возможностей для жителей отдаленных местностей по участию в публичных слушаниях, личных приемах руководителей, иных общественно-политических мероприятиях. В целях обеспечения эффективного развития муниципалитетов, соблюдения прав граждан на комфортное и безопасное проживание, а также на совместную с муниципалами работу по системному повышению качества жизни необходимо учитывать возникающие угрозы и в интересах максимально полной реализации поставленных задач минимизировать риски.

В данном контексте для оптимальной правовой регламентации соответствующих общественных отношений представляется эффективным проектный подход, при котором применяется методология управления бизнес-процессами при выстраивании системы взаимодействия элементов государственного механизма. С точки зрения М. Вебера, функциональный подход является идеальным типом государственной бюрократии [3, с. 34], хотя, по мнению Е.В. Асауленко и А.Ю. Струк, в современной государственной деятельности методы проектного управления применяются нечасто, что обусловлено устойчивой практикой функционального взаимодействия [4, с. 168].

Верификация методологии функционального подхода к государственному управлению позволяет выявить несколько его значимых недостатков:

1) в ходе процессного управления часто не предусматриваются конкретные показатели конечного результата деятельности (материальных,

трудовых, организационных, временных ресурсов, рисков), поэтому в структуре процесса теряется ориентация на потребителя получаемого продукта («процесс ради процесса»);

2) структурные подразделения органа местного самоуправления, исключая из сферы внимания конечную цель деятельности организации, действуют в интересах самой организации, а не потребителя; юридического, а не физического лица (например, рассмотрение обращений граждан планируется на месяц, хотя их можно рассмотреть в три дня);

3) узкая специализация ряда подразделений при отсутствии координирующего и интегрирующего воздействий приводит к проблемам при их взаимодействии, что значительно снижает качество выполнения отдельных задач;

4) неэффективная реализация функций восполняется дополнительными ресурсами, влекущими рост расходов;

5) отдельные специалисты не располагают информацией о назначении и роли конечного продукта.

В настоящее время для повышения эффективности управления экономической деятельностью муниципальных образований, в том числе посредством качественного правотворчества, как альтернатива функциональному подходу применяются процессный и проектный подходы [5, с. 11].

В процессном подходе основной категорией является понятие конечного алгоритма действий, направленных на достижение конкретного результата. В соответствующем контексте любая упорядоченная совокупность действий, превращающая исходные ресурсы в готовые продукты, рассматривается как процесс. Процессный подход служит основой повышения эффективности управления организацией при условии ее поддержания международным стандартом ISO9001 : 2000 [6]. При управлении процессами через воздействие на исходные параметры обеспечиваются необходимые показатели продукта на выходе системы.

По мнению К.В. Харченко, для сферы муниципального управления экономической деятельностью характерны три типа процессов:

1) группа процессов по достижению планово-прогнозных значений развития, осуществляемых структурными подразделениями муниципалитета, специализирующихся на конкретных отраслях, — финансах, экономике, промышленности, сельском хозяйстве (основные процессы);

2) процессы, поддерживающие деятельность кадровых служб, служб технического обеспечения и т.п. (вспомогательные процессы);

3) процессы, определяющие направления текущего и стратегического планирования, управления развитием муниципалитета (управленческие процессы) [7, с. 18].

Суть проектного подхода — «высвечивание» из рутинной функциональной деятельности отдельных наиболее значимых участков — проектов.

Внедрение проектного подхода в управление экономической деятельностью, в работу по правовому регулированию экономической политики муниципалитетов способствует повышению эффективности функционирования системы муниципалитетов, усилению меры ответственности за результат управленческой деятельности, стимулирует применение инноваций в работе, что обусловлено следующими факторами:

1. При реализации проектного подхода целью является результат деятельности, для достижения которого формируются оптимальные модели поведения, мобилизуются трудовые, материальные, временные, правовые ресурсы, устанавливаются сроки исполнения; в отличие от функционального подхода здесь приоритетным является сам процесс функционирования.

2. Срочность выполнения задач проектного управления стимулирует к сотрудничеству участников проектных групп — сотрудников подразделений органов местного самоуправления, органов государственной власти либо вовсе не работающих в органах власти и управления, тогда как функциональному подходу присуща вертикальная структура организации деятельности, что нередко становится причиной межведомственной разобщенности, ограничивающей деятельность подразделений лишь собственным функционалом.

3. Каждый проект предполагает взаимную адаптацию ролей участников проектной команды, синхронизацию их деятельности; при функциональном подходе роли субъектов управленческой деятельности постоянны, закреплены должностными инструкциями.

Актуальность проектного управления обусловлена общественными реалиями, поскольку данный вид деятельности представляет собой динамично развивающуюся демократичную инновационную модель, отвечающую профессиональным стратегиям молодого поколения [8, с. 14]. С точки зрения А.В. Петраева, проектное управление является эффективным современным инструментом решения комплексных задач регулирования бизнес-процессов, а также разрешения вопросов государственного и муниципального управления [9, с. 73].

На современном этапе развития политической системы общества для сферы муниципального управления характерны следующие тенденции:

— создание совокупности приемов и способов, обеспечивающих

синхронизацию целей, задач управленческой деятельности, а также показателей ее эффективности и сроков реализации, внедрения инноваций (сектор административной реформы);

— подготовка и реализация экономической стратегии развития территории муниципалитета, закрепленной в едином документе, содержащем набор программ и проектов, связанных общим содержанием и реализуемых посредством единой системы организационных средств [10, с. 63] (сектор стратегического экономического планирования);

— введение института муниципального задания для автономных и бюджетных муниципальных учреждений, что предполагает конкурентные условия распределения, строгое соотношение между объемом задания и финансовыми ресурсами на его выполнение (сектор реформы-внедрения института муниципального задания);

— формирование позитивного имиджа сотрудников административных органов и учреждений, территории, на которой они функционируют, а также руководителей органов местного самоуправления (сектор формирования управленческого бренда).

В связи со спецификой проектного управления его внедрение в процессы правового регулирования экономической деятельности муниципалитетов является всесторонне продуктивным — от удовлетворения внутренних потребностей, продиктованных современными экономическими реалиями деятельности этих органов власти, до качественно нового развития и распространения таких ценностей, как инновационное мышление, результативность работы, эффективное функционирование в команде, лидерство.

Сущность проектного управления тесно взаимосвязана с экономико-правовой природой явления проекта. В современных государственных регламентах проекты определяются как уникальные процессы, представляющие собой управляемую, скоординированную деятельность, предполагающую начальную и конечную даты реализации, наличие целей, соответствующих конкретным требованиям, ограниченность сроков, ресурсов и стоимости [6]. В Руководстве к своду знаний по управлению проектами определение проекта связывается с его сущностью: это временное предприятие по созданию уникальных результатов, продуктов или услуг [11, с. 11].

В сфере муниципального управления экономической деятельностью управленческий проект характеризуется следующим:

1) проектом по обеспечению стратегического экономического развития территории является лишь та упорядоченная и структурированная деятельность, которая обеспечивает переход существующих экономи-

ческих систем и отношений в качественно новые состояния, нацелена на новые, оригинальные, уникальные экономические результаты;

2) цели проекта имеют приоритет над процессами — ресурсные, нормативные и организационные затруднения должны быть преодолены для получения продукта проекта;

3) системность структуры проекта заключается в возможности интерпретации проектной деятельности в качестве взаимосвязанных системных отношений, наличие зафиксированных алгоритмов реализации проекта обеспечивает возможность текущего контроля его реализации и корректировки на последующих этапах;

4) органическое сочетание проектной деятельности с иными видами управленческого воздействия должностных лиц органов местного самоуправления способствует повышению эффективности муниципальной экономики;

5) определение временных точек начала и окончания проектной деятельности связано с проведением мероприятий по реализации инновационной идеи, ее окончанием является время, когда инновация реализована либо проектной командой принято решение о невозможности или ненужности ее реализации;

6) ограниченность финансовых ресурсов обуславливает распределение потенциальных затрат по стадиям и масштабам проектной деятельности;

7) осуществлению проектной деятельности способствует отсутствие межведомственных барьеров, а также работа по нескольким направлениям одновременно;

8) сменой высокой интенсивности деятельности проектной команды в периоды «аврала» периодами относительного спокойствия достигается наибольший эффект от реализации проекта, что сопровождается моральной и материальной удовлетворенностью членов команды проекта;

9) создаются предпосылки к личностному и профессиональному росту участников команды проекта.

Е.Н. Перфильева отмечает, что проект мобилизует, организует, стимулирует личность при реализации ее профессионального самоутверждения [12, с. 3].

По мнению Д.В. Погорелова, конкретный вид деятельности может быть отнесен к проектной лишь при соблюдении следующих условий:

— деятельность должна иметь комплексный характер, при этом качество конкретной ее разновидности способствует повышению эффективности деятельности в целом;

— система фиксации и контроля переходов от работ одной разновидности к другой ориентирована на содержание всего алгоритма,

поскольку конечный результат зависит от степени гармоничности и согласованности задействованных видов деятельности;

— цели деятельности предполагают совершение взаимообусловленных операций, выполняемых последовательно и параллельно;

— важное значение приобретает экономия времени, финансовых, трудовых и материальных ресурсов;

— оптимальное проектное планирование позволяет снизить себестоимость продукта, что сказывается на общей стоимости деятельности [13].

Период, включающий стадии разработки и реализации проекта именуется жизненным циклом проекта [11, с. 31].

Для жизненного цикла проекта в сфере муниципального управления экономической деятельностью, правового регулирования муниципальной экономической политики характерны определенные стадии:

1) формирование идеи — формулировка предполагаемого результата;

2) концептуализация идеи — утверждение логической структуры разрешения существующей проблематики проектным методом; выявление соотношения целей и задач проекта с использованием управленческих средств и методов;

3) разработка проекта — структурирование концепции проекта в виде всесторонней, объективной, исчерпывающей текстовой информации, включающей содержание проекта, количество квалифицированных потенциальных исполнителей, объем человеческих, финансовых, организационных и иных ресурсов;

4) реализация проекта — осуществление предусмотренных проектом мер в соответствии с планом реализации;

5) завершение проекта — подведение итогов проектной деятельности, анализ причин и условий, создавших предпосылки успеха (провала) проекта;

6) внедрение результатов проектной деятельности в текущую работу — детальная последовательная регламентация организационных мероприятий по повышению эффективности деятельности соответствующего объекта управления (подразделений администрации, муниципальных казенных, бюджетных автономных учреждений, иных субъектов), связанного с успешной реализацией проекта и использованием соответствующего продукта.

Следовательно, на эффективность реализации проектов оказывают существенное влияние внешние и внутренние факторы. Уровень мотивированности и компетентности членов проектной команды, степень организации деятельности, структура организации коммуникативных связей между участниками проекта, способы и порядок доступа к командным ресурсам относятся к внешним факторам. Именно

они содержат потенциальные угрозы для функционирования команды проекта. Эта сложная совокупность обстоятельств обусловлена, во-первых, ближайшим внешним окружением — природно-климатическими условиями, уровнем развития инфраструктуры, техническим оснащением, иными физическими характеристиками места дислокации проектной команды, а также социальными коммуникативными связями участников проекта, благодаря которым существует возможность решения внезапно образовавшихся задач «на личном контакте», вне формата официального взаимодействия, в более сжатые сроки и дешевле; во-вторых — глобальным внешним окружением, включающим уровень научно-технического прогресса и доступность инноваций, состояние экономики, законодательную базу, экологическую обстановку.

Благоприятные внешние и внутренние факторы способствуют снижению сроков проектной деятельности, что повышает общий положительный эффект от нее. По нашему мнению, для достижения наиболее эффективных результатов все указанные факторы необходимо учитывать в процессе внедрения проектного управления в вопросы правового регулирования экономической деятельности муниципалитетов, при правовом регулировании муниципальной экономической политики, а также при реализации указанной формы управленческой деятельности.

К.В. Харченко считает объектом управления организационную деятельность, направленную на достижение целей проекта с установленными параметрами качества, в рамках определенных сроков, в соответствии с утвержденными показателями бюджета, при иных существующих ограничениях с учетом имеющейся неопределенности, за счет использования управленческих знаний, опыта и специальных систем, методик и подходов [7, с. 18].

Данное определение является наиболее полным и всесторонне отражающим сложную природу проектного управления. Проекты занимают важное место среди современных документов стратегического планирования — стратегий, концепций и программ [14, с. 19]. Указанные документы имеют общие признаки: цель приоритетна над функциями, комплексный характер цели обусловлен рядом задач, предусмотрены конкретные мероприятия, ресурсы, формы отчетности и показателей.

Стратегия социально-экономического развития территории муниципального образования является более приближенной к реальности, а значит, более осуществимой, если в ее структуру входят конкретные проекты по реализации общих стратегических задач.

Управленческие проекты формируют предпосылки для «высвечивания» в рамках муниципальных программ особо значимых инновационных мероприятий, предполагающих создание новых организационных технологий и систем и имеют ряд характерных особенностей:

1) осуществление принципов авторства и лидерства — в силу специфики природы проектного управления, а также с учетом роли руководителя проекта, его личностных, профессиональных качеств;

2) привлечение дополнительных материальных ресурсов из внебюджетных источников — в отличие от программных мероприятий, финансирование которых осуществляется исключительно за счет бюджетных средств, управленческий проект допускает возможность дополнительного финансирования, в том числе в процессе муниципально-частного партнерства;

3) возможность инициирования проекта неограниченным кругом субъектов — формат проекта наиболее перспективен в контексте мобилизации общественной инициативы при правовой и идеологической поддержке, тогда как инициатором программных мероприятий всегда выступают органы власти;

4) реализацию проекта следует начинать с подготовки комплекса нормативных актов, регламентирующих создание сетевой структуры и четкое разграничение функциональных ролей.

Таким образом, управленческие проекты являются документами стратегического планирования, им отводится особое место в развитии муниципальных образований, а также в структуре муниципальных программ, представляющих комплекс главных мероприятий по развитию основных сфер жизнедеятельности общества. Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований является сложным многогранным процессом, затрагивающим разные сферы общественной жизни муниципалитетов. Грамотное и эффективное применение правовых и организационных средств из арсенала проектного управления способно не только повысить эффективность правотворческой работы в рассматриваемой сфере, но и сформировать предпосылки для устойчивого экономического роста.

#### Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект Федер. закона. URL: <http://www.duma.gov.ru>

2. Балаев С.А., Мамонов Т.А. Роль органов местного самоуправления в повышении эффективности механизма современного государства (на примере Астраханской

области) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 6 (133). С. 86–88. EDN HDJCTV.

3. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Общности / пер. с нем.; науч. ред. Л.Г. Ионин. М., 2017.

4. Батурич В.К. Общая теория управления: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Экономика» и «Менеджмент». М., 2017.

5. ISO 9001:2000 «Quality management systems – Requirements» (Международный стандарт ИСО 9001:2000 «Системы менеджмента качества. Требования») // ISO International Organization for Standardization. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200015262>.

6. Харченко К.В. Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях: учебное пособие. М., 2018.

7. Друкер П. Эффективное управление. М., 2016.

8. Петраев А.В. Управление инновационной деятельностью в организации: эволюция процессного и проектного подходов // Научный вестник Астраханского филиала РАНХиГС. 2019. Т. 19, вып. 10. С. 71–76. EDN HGRBEL.

9. Баранская А.Н. Проекты как инструмент реализации стратегии // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 59–72.

10. Иванов С.Б. Чему учат российских чиновников // Управление образовательной организацией. 2019. № 4. С. 10–12.

12. Перфильева Е.Н. Развивающийся профессионал в сфере физической культуры и спорта и его жизненные стратегии. СПб., 2000.

13. Погорелов Д.В. Проектное управление как инструмент повышения качества государственного и муниципального управления // <http://ego.uara.ru/ru/issue/2012/04/6>

14. Калягина Н.В. Методы повышения эффективности процесса управления современными российскими предприятиями // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2009. № 14. С. 34–38.