

УДК 342.55

ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-13-18

*E.N. Selyutina, Candidate of Sciences (Law), Docent, Head of the Theory and History of State and Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*V.A. Kholodov, Candidate of Sciences (History), Docent of the Theory of State and Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## PROJECT MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES: PROBLEMS OF THE REGULATORY FRAMEWORKS

Problems and prospects of project management introduction in municipalities are considered. The focus is on the importance and efficiency of project-based approach to the accomplishment of municipal management objectives. Proposals on the development and adoption of the Provision on Project Management and methodical recommendations on the establishment of project offices in municipalities, as well as municipal employees training in general methodology of project management are formulated.

*Key words and word-combination:* municipality, project management, regulatory framework, local governments.

*Е.Н. Селютина, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой теории государства и права Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: seljutina1@rambler.ru)*

*В.А. Холодов, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории государства и права Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: vohol1@rambler.ru)*

## ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

*Аннотация.* Рассматриваются проблемы и перспективы внедрения проектного управления в муниципальных образованиях. Акцентируется внимание на значимости и эффективности проектного подхода для реализации задач муниципального управления. Сформулированы предложения по разработке и принятию Положения о проектном управлении и методических рекомендаций по созданию проектных офисов в муниципальных образованиях, обучению муниципальных служащих общей методологии управления проектами.

*Ключевые слова и словосочетания:* муниципальное образование, проектное управление, нормативно-правовая регламентация, органы местного самоуправления.

Современные политико-правовые реалии России, обусловленные необходимостью поиска путей совершенствования и опти-

мизации работы органов государственной власти и местного самоуправления в условиях нестабильной социально-экономической ситуации, настоятельно требуют выверенной и сконцентрированной на конкретный результат модели государственного и муниципального управления. Повышение качества в сфере государственного и муниципального управления выступает, таким образом, одной из ключевых задач для современной России, актуализирующейся в связи с динамикой властных приоритетов относительно доминантных тенденций государственного менеджмента.

Поиск актуальных моделей совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления в Российской Федерации в настоящее время базируется на проделанной с начала нового тысячелетия законотворческой работе, сформировавшей весомый правовой фундамент для конструктивного функционирования системы государственного управления в целом [1].

Однако перманентные изменения внутренних и внешних условий жизнедеятельности российской государственности в рамках модернизации сферы государственного и муниципального управления приводят к поиску актуальных методик, требующих правовой регламентации. Сегодня сфера государственного управления на основе системы проектного управления является одним из приоритетных направлений совершенствования механизмов реализации различных задач экономико-социального развития России. Динамика преодоления стагнационных компонентов системы государственного и муниципального управления обуславливает активное внедрение проектного управления, преимущественно в органах исполнительной власти различного уровня. Немаловажное значение проектное управление приобретает и в рамках деятельности органов местного самоуправления.

Детерминированность значимости проектного управления подчеркивается отечественными учеными, которые активно работают как над поиском оптимального вектора смысловой нагруженности категории «проектное управление», так и над анализом конкретных проектных практик и механизмов их правовой регламентации.

Обобщая терминологические изыскания научной общественности относительно категории «проектное управление», можно привести следующее определение: «Особый вид управленческой деятельности, базирующийся на предварительной коллегиальной разработке комплексно-системной модели действий по достижению оригинальной цели и направленный на реализацию этой модели» [2, с. 22]. Существует также другое определение, схожее по своей смысловой доминанте: «Проектное управление — особый вид управленческой деятельности, в основе которого лежит предварительно разработанная модель действий по достижению какой-либо конкретной цели» [3, с. 184].

Проектное управление является довольно новым и не вполне освоенным подходом для отечественных муниципальных образований. В научной литературе только начинают появляться работы, посвященные проектному управлению в муниципальных образованиях. Подобные вопросы поднимались

в рамках международных научных конференций по государственному и муниципальному управлению [4], а также в отдельных научных публикациях [5]. Отмечено, что проектное управление еще не получило в России широкого распространения. Однако будущее административного управления как на государственном, так и на муниципальном уровне принадлежит проектному подходу в противовес прочно вошедшему в практику процессному подходу. По сравнению с ним проектный подход в муниципальном управлении имеет ряд таких преимуществ, как эффективность взаимодействия экономических субъектов — участник проекта, возможность достижения социального значимых целей в условиях ограниченности ресурсов, более точное планирование и контроль за реализацией проекта. Первостепенной задачей в реализации проектного управления является разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей проектную деятельность в субъектах РФ и муниципальных образованиях [6, с. 9].

Проблемы внедрения проектного управления в различных сферах, отнесенных к ведению муниципалитетов, рассмотрены с использованием практики отдельных регионов. Так, вопросы развития внутреннего туризма с помощью технологий проектного управления на материалах Белгородской области освещены Е.П. Хвелицкой и И.В. Бояриновой [7]. Авторы отмечают, что проектное управление в муниципальном образовании позволяет решить ряд задач, выбрать наиболее оптимальное управленческое решение, разработать организационные формы внедрения проекта на практике, обеспечивающие его реализацию в материально-техническом, финансовом и правовом отношении.

Использование проектного управления актуально и в деятельности учреждений культуры и образования в муниципальном образовании. Особенности проектного подхода в области культуры изучены В.И. Катаевой и Н.В. Межибовской на материалах города Ярославля [8]. По мнению авторов, особенностью проектного подхода является нацеленность на конечный результат, что позволяет преодолеть единичность и несистемность мер, осуществляемых на муниципальном уровне в области культуры, снижает неэффективное расходование бюджетных средств. Внедрение в муниципальных образованиях инновационных методов управления, к которым относится и проектный подход, позволяет создать единое культурное и информационное пространство города, создавать благоприятные условия для совершенствования работы культурных организаций и развитию их конкурентоспособности, что в конечном итоге позволит сформировать ценностные ориентиры современного общества [8, с. 167].

Анализируя возможности применения проектного управления в сфере образования, авторы отмечают наличие объективной потребности разработки и реализации актуальных инновационных проектов муниципального управления образованием. Исследование опыта внедрения проектного управления проводилось на данных управления образования г. Пензы и позволило выявить недостатки в деятельности управленческих кадров как в органах местного самоуправления, так и в подведомственных учреждениях. Это проявилось прежде всего в неумении развивать источники внебюджетного финанси-

вания проектной деятельности посредством установления связей с организациями разной формы собственности для получения дополнительных средств в целях реализации проектов. Помимо недостатков в обеспечении внебюджетного финансирования образовательных проектов были выявлены огрехи в структурировании текстов проектов. В частности, в проектах практически отсутствуют разделы, связанные с оценкой эффективности проекта и расчетом потенциальных рисков. Это существенно влияет как на результативность и эффективность проекта, так и на его устойчивость в долгосрочной перспективе. Данные факты свидетельствуют о необходимости повышения уровня подготовки кадров в области проектного управления [9].

Вопросам подготовки муниципальных служащих к реализации проектного управления посвящена работа Ю.О. Бинюковой «Проектная компетенция муниципальных служащих», в которой отмечается необходимость развития проектной компетентности муниципальных служащих для обеспечения высокого уровня управления муниципальными проектами [10, с. 153]. Между тем в типичной должностной инструкции специалиста администрации муниципального образования, как правило, отсутствуют термины «проект», «проектное управление», что констатирует отсутствие должностных обязанностей по управлению проектами. В связи с этим возникает потребность в качественном обучении и подготовке муниципальных служащих по данной квалификации, что станет одним из основополагающих составляющих успешной реализации муниципальных проектов.

Следует также отметить существенную разницу в накопленном органами муниципальной власти различных субъектов опыте по внедрению проектного управления в повседневную работу. Нередко проектная работа в органах муниципальной власти зависит прежде всего от наличия нормативно-правовой базы в самом субъекте, которая используется в качестве основы для проектной деятельности муниципалитетов.

В данном отношении показателен опыт Белгородской области и находящихся на ее территории муниципальных образований. Практика внедрения системы управления проектами в Белгородской области начата с 2010 г. Оптимизация системы управления проектами потребовала определения условий и порядка применения принципов проектного управления, установления основ взаимодействия при реализации проектов различной направленности в рамках государственно-частного партнерства, а также нормативной регламентации данной сферы.

К работе по управлению проектами в Белгородской области привлечены не только органы исполнительной власти субъекта, но и все муниципальные образования области, в которых сформированы проектные офисы. В настоящее время в Белгородской области накоплена база, насчитывающая более полутора тысяч проектов различного уровня, основной массив из которых — экономические и социальные. Реализация проектов осуществляется по единым стандартам в рамках действующих на территории Белгородской области нормативных актов, регулирующих проектное управление.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим проектную

деятельность в органах исполнительной власти и местного самоуправления Белгородской области, является 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» [11]. Утвержденное данным постановлением Положение об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области определяет условия и порядок применения принципов управления проектами органами исполнительной власти и государственными органами на территории Белгородской области.

Положение содержит основные понятия и определения, характеризующие институциональную структуру управления проектом, в том числе такие, как 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, которая формируется при инициации и планировании проекта, а расформировывается при его закрытии, состоит из группы управления проектом и рабочей группы проекта. Кроме того, Положение предусматривает наличие кадрового резерва проектного управления, который должен формироваться в Департаменте кадровой политики Белгородской области для оперативного и качественного составления рабочих групп проектов, а также сохранения кадрового потенциала после закрытия проектов.

Итак, за последнее время в России накоплен определенный опыт реализации проектного управления, который, по сути, берет свое начало с практики реализации федеральных целевых программ. Актуализация проектного управления в последние годы очевидна как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, а также местного самоуправления. Муниципалитеты все более активно внедряют проектное управление в свою работу взамен процессных методик.

Однако реализация проектного управления в органах местного самоуправления сталкивается с объективными трудностями и проблемами. Основной проблемой на пути реализации органами муниципальной власти проектного подхода можно признать отсутствие унифицированной нормативно-правовой основы организации проектного управления на муниципальном уровне. В настоящее время органы местного самоуправления при необходимости внедрения проектных практик ориентируются на нормативную основу конкретного субъекта Федерации, если она имеется. Таким образом, назрела потребность в оптимизации и разработке унифицированной правовой основы внедрения проектного управления на муниципальном уровне.

Способствовать решению данной задачи может 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. Кроме того, следует формировать проектную компетентность муниципальных служащих. Для решения этой задачи целесообразна организация курсов повышения квали-

фикации и переподготовки на базе специализированных учебных заведений, например в системе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

#### Библиографический список

1. *Балашиов А.Н., Мироненко Н.В., Холодов В.А., Борисов А.С.* Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // *Среднерусский вестник общественных наук.* 2016. Т. 11, № 4. С. 117–126.
2. *Разу М.Л., Лялин А.М., Бронникова Т.М.* Управление проектом. основы проектного управления: учебник. М., 2012.
3. *Игнатова А.М.* Применение проектного метода в государственном управлении современной России // *Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием.* 2016. № 1. С. 176–189.
4. *Абакумов О.Ю.* Управление стратегическим развитием территорий // *Вестник Поволжского института управления.* 2016. № 3 (54). С. 142–147.
5. *Мироненко Н.В., Холодов В.А., Балашиов А.Н.* Нормативно-методологические практики внедрения проектного управления в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // *Вестник государственного и муниципального управления.* 2016. Т. 5, № 3. С. 97–105.
6. *Андросова В.Е., Равлюк И.В., Шахворостов Г.И.* Специфика организации эффективной системы административного управления муниципалитета на основе проектного подхода // *Регион: государственное и муниципальное управление.* 2016. № 4 (8). С. 1–30.
7. *Хлевицкая Е.П., Бояринова И.В.* Проектное управление развитие внутреннего туризма в муниципальном образовании // *Современные тенденции развития науки и технологий.* 2017. № 1/7. С. 144–147.
8. *Катаева В.И., Межибовская Н.В.* Актуализация проектного управления учреждениями культуры в муниципальном образовании // *Материалы Ивановских чтений.* 2017. № 1/2 (11). С. 165–172.
9. *Катаева В.И.* Социальное проектирование в муниципальных образованиях. М., 2009.
10. *Бинюкова Ю.О.* Проектная компетентность муниципальных служащих // *Теоретические и прикладные аспекты современной науки.* 2014. № 1. С. 153–156.
11. 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. URL: [http://www.gubkinadm.ru/images/organi\\_uprav/opr-proekt/31-05-2012\\_202-pp.pdf](http://www.gubkinadm.ru/images/organi_uprav/opr-proekt/31-05-2012_202-pp.pdf)