

УДК 332

DOI: 10.34670/AR.2024.79.81.017

Система проектного управления в муниципальных образованиях**Святов Дмитрий Алексеевич**

Студент,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: svyatov98@mail.ru

Колмогоров Олег Игоревич

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального управления,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: OIKolmogorov@fa.ru

Аннотация

В статье рассматриваются системы проектного управления в муниципальных образованиях, проанализирован категориальный аппарат, выявлены положительные черты и проблемы, являющиеся препятствием для дальнейшего эффективного развития, а также связи и различия с программно-целевым подходом. На сегодняшний день система проектного управления в муниципалитетах играет ключевую роль в развитии городской инфраструктуры и улучшении качества жизни граждан. Но при этом муниципальный проект чаще всего является лишь декомпозицией федеральных и региональных проектов. Однако применение принципов, инструментов и методов управления проектами в городах и сельских поселениях способствует эффективной реализации задач, поставленных на различных уровнях. Примеры успешных проектов в различных регионах подчеркивают важность грамотного управления для достижения поставленных целей. Нужно учитывать факт, что внедрение системы проектного управления в муниципальных структурах сталкивается с вызовами и проблемами, такими как нехватка финансирования, сложности в организации работы различных отделов и ограниченные ресурсы. Решение этих проблем требует комплексного подхода и активного взаимодействия всех участников процесса. Важно постоянно совершенствовать систему проектного управления, чтобы обеспечить устойчивое развитие муниципалитетов и повысить качество жизни жителей.

Для цитирования в научных исследованиях

Святов Д.А., Колмогоров О.И. Система проектного управления в муниципальных образованиях // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 2А. С. 98-105. DOI: 10.34670/AR.2024.79.81.017

Ключевые слова

Проектный подход, оптимизация, стратегия развития, управление, стратегическое планирование.

Введение

В атмосфере постоянных перемен и экономической нестабильности востребованность проектного управления только увеличивается. Основы социально-экономического развития и проблемы глобального уровня формируют востребованность реструктуризации проектного подхода в процессе управления как самого эффективного ответвления менеджмента, который постоянно применяется корпоративным сектором и все больше используется в государственном и муниципальном управлении. Использование данного подхода наиболее эффективно для муниципального уровня как «наиболее близкой к населению власти и публично-правового образования, зависящего от управленческих, финансовых решений вышестоящих государственных структур» [Качанова, 2020].

Одной из основополагающих характеристик проектов в муниципальном образовании, позволяющих отнести их именно к категории «проекты», является их соответствие стратегии развития муниципального образования и обозначенным в ней целям и приоритетным направлениям развития. Это позволяет говорить о декомпозиции целевых установок федерального уровня (национальные цели и национальные проекты) через соответствующие промежуточные этапы на муниципальный уровень.

Основная часть

В целях изучения системы проектного управления в муниципальных образованиях обратимся к категории «проект». Так, проект представляет из себя набор взаимоувязанных действий, которые нацелены на приобретение уникальных результатов в заданный срок, когда временная и ресурсная база ограничена [Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288, [www](#)]. Исследование общих методических характеристик проектного управления дает возможность обратиться к категориям, закрепленным Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

Так, например можно выделить категориальный аппарат проектного управления расходами бюджета Российской Федерации:

– национальный проект – проект (программа), направленный на достижение национальных целей и их целевых показателей, определенных Указом Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года», и обеспечивающий достижение общественно значимых результатов и их показателей, а также задач, не являющихся общественно значимыми результатами;

– федеральный проект, входящий в состав национального проекта, – проект, обеспечивающий достижение общественно значимых результатов, выполнение задач национального проекта и их показателей, а также дополнительных показателей по решению Совета, президиума Совета, проектного комитета или куратора;

– федеральный проект, не входящий в состав национального проекта, – проект, обеспечивающий достижение задач и их показателей по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, решению Совета, президиума Совета, проектного комитета или куратора;

– ведомственный проект – проект, обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти;

– региональный проект – проект, обеспечивающий достижение показателей и результатов федерального проекта, которые относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта РФ, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта РФ.

Отметим, что действующими приоритетными инструментами управления бюджетными расходами являются программно-целевой и проектный подходы, что обуславливается рядом причин:

1) тенденция увеличения доли проектных и программных расходов способствует повышению обоснованности управленческих решений;

2) происходит взаимосвязка конкретных видов расходов с приоритетными задачами социально-экономического развития через достижение показателей;

3) повышается качество управления бюджетными расходами, что особо актуально в период экономических и геополитических вызовов, требующих опережающего развития и внедрения инновационных технологий.

Также направлением развития проектного подхода выделим его корреляционные связи с концепцией программно-целевого подхода. Это связано с тем, что обособленное применение этого подхода не даёт возможности в полной мере решить все основополагающие проблемные области системы управления, так как в системе документов стратегического и программно-целевого управления Российской Федерации отсутствует связующий элемент, а именно проектный подход.

В этой связи целесообразно представить характеристики программно-целевого подхода:

– формализация увязки бюджетных ассигнований с потребностями (ожиданиями выгод);

– высокие временные издержки при принятии управленческих решений;

– отсутствие регулярного мониторинга в целях систематического пересмотра при выявлении соответствующих потребностей и низкого кассового исполнения расходов на целевые программы;

– отсутствие центров ответственности за достижение / недостижение установленных показателей и бюджетных расходов

Обобщая вышеизложенное, отметим, что внедрение проектного управления обусловлено развитием парадигмы «нового государственного менеджмента».

Таким образом, можно выделить положительные черты проектного управления:

– взаимосвязка объемов бюджетных ассигнований и конкретных потребностей (ожидаемых выгод);

– оптимизация управленческих процессов, позволяющая в короткие сроки достичь максимальных результатов;

– установление персональной ответственности за достижение итогового эффекта;

– реализация мониторинга бюджетных расходов.

Несмотря на это, типология проектного подхода не дает возможности разделить рассматриваемые инструменты управления бюджетными расходами, что характеризует применение проектного подхода в рамках программно-целевого [Пенчук, 2018].

Отметим, что проектная деятельность реализуется как без увязки с программным управлением, а также выходит за его рамки. Однако качественная компиляция принципов программно-целевого и проектного подходов позволит повысить эффективность управления бюджетными расходами.

Обратимся к содержательным элементам Федерального закона №172-ФЗ. Анализ

положений закона позволяет констатировать достаточно сильную корреляцию категорий «проект» и «целевая программа», а следовательно, и содержательных характеристик «стратегического планирования» и «проектного менеджмента».

В настоящее время определение «муниципальный проект» законодательно не закреплено. При этом в нормативной правовой базе муниципальных образований содержится значительное количество различных подходов к данной категории. Так, например, в постановлении Администрации муниципального образования «Город Ростов-на-Дону» муниципальный проект определяется как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, подлежащий реализации на территории муниципального образования, города «Ростов-на-Дону», направленный на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений и имеющие различный отраслевой характер» [Постановление Администрации города Ростова-на-Дону от 25.05.2021 № 423, www]. В дополнение в постановлении ставится акцент на том, что исполнению с использованием проектного подхода подлежат проекты, направленные на достижение целей, которые прописаны в нормативно-правовых актах стратегического планирования города Ростова-на-Дону и инициированные по поручению Председателя городской Думы – Главы города Ростов-на-Дону, а также муниципальной комиссией по проектной деятельности Главы администрации.

Одновременно имеет место подход, рассматривающий «муниципальный проект» как проект, принимающий участие в реализации управления проектной деятельности субъектов Российской Федерации и, следовательно, с учетом целей и задач национальных проектов. Таким образом, по мнению автора, наиболее полное определение муниципального проекта имеет следующий вид. Муниципальный проект – это комплекс мероприятий, реализующих исполнение целей, показателей и результатов национального, а также регионального проекта, деятельность которых непосредственно относится к нормативным правовым полномочиям муниципалитета.

Из вышеназванного определения следует, что основополагающей целью муниципального проекта является децентрализация целей национальных и региональных проектов для достижения наиболее эффективных результатов стратегических целей.

Обобщая вышеизложенное, отметим положительные черты проектного управления расходами муниципального образования:

- в первую очередь, это направленность цели управления бюджетными расходами на достижение срочных изменений в социально-экономической сфере в условиях ограниченных ресурсов;

- во-вторых, применение проблемно-ориентированного подхода и декомпозиция стратегических установок до конкретных мероприятий с установлением необходимых к достижению измеримых показателей, которые позволили бы оценить успешность конкретного проекта;

- в-третьих, высокий уровень конкретизации целей бюджетных расходов на основе SMART-подхода (сервисный, мотивирующий, адаптивный, риск-ориентированный и технико-цифровой подходы).

Все вышесказанное позволяет назвать проектное управление устойчивым развитием муниципальных образований одним из современных и востребованных управленческих технологий сити-менеджмента.

Помимо этого, необходимо отметить, что применение методов проектного управления в муниципальных образованиях определяется процессом самого проектирования, а именно

определением целевых установок, приоритетных областей и реперных точек развития на основе специфических черт каждого муниципального образования, и лишь затем непосредственно проектного метода при исполнении расходов органами местного самоуправления.

В этой связи определим приоритетность достижения стратегических целей муниципального образования через декомпозицию Целей в области устойчивого развития ООН.

Так, например, Департамент образования городского округа Самара является исполнителем городского проекта «Самарское детство», реализуемого в рамках декомпозированных на муниципальный уровень показателей региональных составляющих национального проекта «Образование», доведенных Министерством образования и науки Самарской области.

Декомпозиция позволяет говорить о необходимости высококачественной нормативной регламентации муниципальных проектов для выстраивания создания определенной последовательности их разработки. Примером подобной нормативной регламентации могут служить Методические рекомендации по подготовке муниципальных проектов Национального проекта «Образование», разработанные для реализации проектов муниципальными образованиями на Республики Саха [Национальный проект «Образование»: методические рекомендации по подготовке муниципальных проектов, [www](#)].

Методические рекомендации устанавливают принципы разработки муниципальных проектов. Соответственно, было рекомендовано производить разработку проектов с учетом следующих элементов:

- обеспечение достижения целей, показателей и результатов регионального проекта;
- определение целей и показателей мун. проекта, направленных на достижение целей и показателей рег. проекта;
- включение в паспорт муниципального проекта показателей регионального проекта, утвержденных в паспорте регионального проекта;
- включение при необходимости в муниципальный проект дополнительных показателей, непредусмотренных в паспорте регионального проекта;
- планирование мероприятий муниципального проекта, направленных на его достижение;
- закрепление на муниципальном уровне персональной ответственности за достижение целей, показателей, результатов и контрольных точек.

При этом реализация проектов необходима с учетом следующих элементов, описывающих использование проектного подхода в муниципальных образованиях на практике:

- наделение особыми полномочиями отдельных функциональных подразделений, ответственных за реализацию проекта;
- создание центра по управлению проектами, специального комитета или комиссии;
- назначение руководителя, ответственного за создание команды и результаты реализации проекта.

Заключение

На основании необходимых для дальнейшего изучения элементов разработки и реализации муниципальных проектов определим, какие проблемы при использовании проектного управления встречаются на муниципальном уровне [Государственное и муниципальное управление, [www](#)]:

- отсутствие стандартизированной методологии при определении целей, направлений и задач национального проекта;

- отсутствие согласованности целевых установок с высшим органом исполнительной государственной власти по содержанию и составу;
- отсутствие финансово-экономических обоснований при расчете сумм бюджетных средств;
- отсутствие понимания, как будет происходить оценка ожидаемой эффективности, в связи с не разработанностью этих показателей;

Таким образом, понимая проблемы при использовании проектного управления, необходимо определить перспективы и приоритетные направления развития проектного подхода:

1. Разработать стандартизированную методологию определения целей, направлений и задач национального проекта, которая будет учитывать мнение всех заинтересованных сторон и будет прозрачной для всех.

2. Обеспечить согласованность целевых установок с высшим органом исполнительной государственной власти по содержанию и составу путем создания рабочих групп, которые будут заниматься координацией действий между ведомствами и обеспечением единого подхода к реализации национальных проектов.

3. Разработать финансово-экономические обоснования при расчете сумм бюджетных средств, которые будут основываться на анализе реальных потребностей и возможностей реализации проектов.

4. Разработать показатели оценки ожидаемой эффективности, которые будут учитывать все аспекты реализации национальных проектов и будут доступны для оценки всем заинтересованным сторонам.

5. Обеспечить более тесное взаимодействие внутри и между ведомствами при осуществлении национальных проектов путем создания механизмов координации и обмена информацией. Также необходимо усилить работу с общественностью и привлечь к реализации национальных проектов широкие круги населения.

Преодоление рассмотренной проблематики с помощью вышеназванных путей решения позволит наиболее эффективно организовать систему управления проектами устойчивого развития муниципальных образований.

Библиография

1. Государственное и муниципальное управление. 2-е изд. URL: <https://urait.ru/book/gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-519311> (дата обращения: 25.01.2024).
2. Кадырова Г.М., Еремин С.Г., Галкин А.И. Проектное управление в органах власти: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2023. 263 с.
3. Качанова Е.А. Технологии проектного менеджмента в муниципальном образовании: возможность или необходимость? (на примере города Екатеринбурга) // Современный город: власть, управление, экономика. 2020. № 1. С. 66-81.
4. Национальный проект «Образование»: методические рекомендации по подготовке муниципальных проектов // Минобрнауки Республика Саха. URL: <https://minobrnauki.sakha.gov.ru/natsionalnyj-proekt-obrazovanie> (дата обращения: 25.01.2024).
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об организации проектной деятельности в органах местного самоуправления муниципального образования «Город Ростов-на-Дону»: постановление Администрации города Ростова-на-Дону от 25.05.2021 № 423 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Пенчук А.В. Проектный подход: понятие и роль в системе планирования бюджетных расходов // Экономика, налоги, право. 2018. № 4. С. 70-72.
9. Dahana M. A. et al. Analysis of the budget planning process and budget execution process // European Journal of Business

and Management Research. – 2020. – T. 5. – №. 4.

10. Rahman F. A., Sahabuddin R., Karim A. The Effectiveness for Regional Budget of Revenue and Expenditure as a Control Tools in Enrekang Regency Governments //Saudi J Econ Fin. – 2021. – T. 5. – №. 4. – C. 173-179.

The system of project management in municipalities

Dmitrii A. Svyatov

Student,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: svyatov98@mail.ru

Oleg I. Kolmogorov

PhD in Economics,
Associate Professor of the Department of state and municipal administration,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: OIKolmogorov@fa.ru

Abstract

The article examines project management systems in municipalities, analyzes the categorical apparatus, identifies positive features and problems that are an obstacle to further effective development, as well as connections and differences with the program-target approach. Today, the project management system in municipalities plays a key role in the development of urban infrastructure and improving the quality of life of citizens. But at the same time, a municipal project is most often just a decomposition of federal and regional projects. However, the application of the principles, tools and methods of project management in cities and rural areas contributes to the effective implementation of tasks set at various levels. Examples of successful projects in various regions highlight the importance of good management to achieve set goals. It is necessary to take into account the fact that the implementation of a project management system in municipal structures faces challenges and problems, such as lack of funding, difficulties in organizing the work of various departments and limited resources. Solving these problems requires an integrated approach and active interaction of all participants in the process. It is important to constantly improve the project management system to ensure sustainable development of municipalities and improve the quality of life of residents.

For citation

Svyatov D.A., Kolmogorov O.I. (2024) Sistema proektnogo upravleniya v munitsipal'nykh obrazovaniyakh [The system of project management in municipalities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (2A), pp. 98-105. DOI: 10.34670/AR.2024.79.81.017

Keywords

Project approach, optimization, development strategy, management, strategic planning.

References

1. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie* [State and municipal administration], 2nd ed. Available at: <https://urait.ru/book/gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-519311> [Accessed 25/01/2024].
2. Kachanova E.A. (2020) Tekhnologii proektnogo menedzhmenta v munitsipal'nom obrazovanii: vozmozhnost' ili neobkhodimost'? (na primere goroda Ekaterinburga) [Project management technologies in municipalities: opportunity or necessity? (on the example of the city of Yekaterinburg)]. *Sovremennyi gorod: vlast', upravlenie, ekonomika* [Modern city: power, management, economics], 1, pp. 66-81.
3. Kadyrova G.M., Eremin S.G., Galkin A.I. (2023) *Proektnoe upravlenie v organakh vlasti: uchebnik dlya vuzov* [Project management in government bodies: a textbook for universities]. Moscow: Yurait Publ.
4. Natsionalnyi proekt «Obrazovanie»: metodicheskie rekomendatsii po podgotovke munitsipal'nykh proektov [National project “Education”: methodological recommendations for the preparation of municipal projects]. *Minobrnauki Respublika Sakha* [Ministry of Education and Science of the Republic of Sakha]. Available at: <https://minobrnauki.sakha.gov.ru/natsionalnyj-proekt-obrazovanie> [Accessed 25/01/2024].
5. O strategicheskoy planirovani v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
6. Ob organizatsii proektnoi deyatel'nosti v organakh mestnogo samoupravleniya munitsipal'nogo obrazovaniya «Gorod Rostov-na-Donu»: postanovlenie Administratsii goroda Rostova-na-Donu ot 25.05.2021 № 423 [On the organization of project activities in local government bodies of the municipal formation “City of Rostov-on-Don”: Resolution of the Administration of the city of Rostov-on-Don dated May 25, 2021 No. 423]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
7. Ob organizatsii proektnoi deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 31.10.2018 № 1288 [On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 No. 1288]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
8. Penchuk A.V. (2018) Proektnyi podkhod: ponyatie i rol' v sisteme planirovaniya byudzhetykh raskhodov [Project approach: concept and role in the system of planning budget expenditures]. *Ekonomika, nalogi, parvo* [Economics, taxes, law], 4, pp. 70-72.
9. Dahana, M. A. (2020). Analysis of the budget planning process and budget execution process. *European Journal of Business and Management Research*, 5(4).
10. Rahman, F. A., Sahabuddin, R., & Karim, A. (2021). The Effectiveness for Regional Budget of Revenue and Expenditure as a Control Tools in Enrekang Regency Governments. *Saudi J Econ Fin*, 5(4), 173-179.