**Строев П.В. [1], Пивоварова О.В. [1]**
[1] Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

# Проектный подход как необходимое условие реализации эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований

**ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:**
Строев П.В., Пивоварова О.В. Проектный подход как необходимое условие реализации эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Креативная экономика. – 2021. – Том 15. – № 6. – С. 2661–2672. doi: 10.18334/ce.15.6.112241

**АННОТАЦИЯ:**
В статье обоснована роль проектного подхода в реализации эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований как необходимой институциональной организационной основы. Выделены ключевые проблемы реализации проектного управления на муниципальном уровне, среди которых: недостатки нормативно-правовой базы, низкий уровень распространенности организационных структур проектного управления, недостаточный уровень согласованности целевых индикаторов проектных и программных документов со стратегическими, недостаток квалификации и компетенций профильных специалистов, низкий уровень мотивации муниципальных служащих к осуществлению проектного управления. Предложены и охарактеризованы направления совершенствования проектного подхода к управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований: нормативное разграничение процессной и проектной деятельности органов местного самоуправления; дополнение нормативно-правовой базы регулирования проектной деятельности на муниципальном уровне; формирование единой информационной системы управления проектами; развитие организационно-структурных механизмов проектного управления в муниципальных образованиях. Проведен анализ муниципальных практик по созданию организационных механизмов участия органов местного самоуправления в реализации национальных (региональных) проектов, выделены и описаны лучшие из них.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** управление социально-экономическим развитием муниципальных образований, проектный подход, институциональная основа, эффективность

**ФИНАНСИРОВАНИЕ:**
Статья подготовлена при поддержке РФФИ грант № 20-010-00783 «Моделирование и оценка влияния процессов трансформации человеческого капитала на экономическое и пространственное развитие регионов России», Финансовый университет, Москва, Россия.

**ОБ АВТОРАХ**
**Строев Павел Викторович,** директор Института региональной экономики и межбюджетных отношений, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета (stroevpavel@gmail.com)
**Пивоварова Ольга Владимировна,** заместитель директора Института региональной экономики и межбюджетных отношений (ovpivovarova@fa.ru)

издательство КРЕАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА

creativeconomy.ru

**Stroev P.V. [1], Pivovarova O.V. [1]**
[1] The Financial University under the Government of the Russian Federation, Russia

ISSN 1994-6929

# Project approach as a necessary condition for implementing effective management of socio-economic development of municipalities

**CITE AS:**
Stroev P.V., Pivovarova O.V. (2021) Proektnyy podkhod kak neobkhodimoe uslovie realizatsii effektivnogo upravleniya sotsialno-ekonomicheskim razvitiem munitsipalnyh obrazovaniy [Project approach as a necessary condition for implementing effective management of socio-economic development of municipalities]. *Kreativnaya ekonomika. 15*. (6). – 2661–2672. doi: 10.18334/ce.15.6.112241

**ABSTRACT:**
The article substantiates the role of the project approach in the implementation of effective management of socio-economic development of municipalities as a necessary institutional organizational basis. The key problems of project management implementation at the municipal level are highlighted. They are as follows: deficiencies in the regulatory framework, low level of prevalence of organizational structures of project management, insufficient level of consistency of target indicators of project and program documents with strategic ones, lack of qualifications and competencies of specialized specialists, low level of motivation of municipal employees to implement project management. The directions of improving the project approach to the management of socio-economic development of municipalities are proposed and characterized. They are as follows: normative differentiation of process and project activities of local self-government bodies; addition of the regulatory framework for regulating project activities at the municipal level; formation of a unified information system for project management; development of organizational and structural mechanisms for project management in municipalities. The analysis of municipal practices on the creation of organizational mechanisms for the participation of local self-government bodies in the implementation of national (regional) projects is carried out. The best practices are identified and described.

**KEYWORDS:** socio-economic development management, project approach, institutional framework, efficiency

**ACKNOWLEDGMENTS:**
The article was prepared with the support of the RFBR grant No. 20-010-00783 «Modeling and evaluation of the impact of human capital transformation processes on the economic and spatial development of Russian regions», Financial University, Moscow, Russia.

**JEL Classification:** R12, R13, R19

**Received:** 07.06.2021 / **Published:** 30.06.2021
© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
**For correspondence:** Stroev P.V. (stroevpavel@gmail.com)

## Введение

Поиску путей повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований посвящено достаточно большое количество научных и практических исследований, среди которых все большую популярность набирает проектный подход. С одной стороны, это обусловлено его преимуществами, которые он продемонстрировал в коммерческом секторе, позволяя эффективно мобилизовать и структурировать ресурсы для достижения целей социально-экономического развития [1, с. 44] *(Vasilev, Prokofev, 2016, p. 44)*, а с другой – необходимостью на муниципальном уровне реализовывать национальные и региональные проекты.

Суть проектного управления на муниципальном уровне заключается в организации четкого и обоснованного планирования при осуществлении программ и проектов, соответствующего контроля сроков исполнения и расходования ресурсов, работе по нивелированию рисков, временных и ресурсных затрат [2, с. 44] *(Opochinskiy, 2018, p. 44)*. В контексте управления социально-экономическим развитием муниципальных образований проектный менеджмент призван сформировать эффективную организационную основу, что особенно важно при реализации крупных инфраструктурных проектов и осуществлении стратегического планирования, а также способствует повышению уровня результативности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления и проведению общественного контроля.

Цель данного исследования состоит в анализе проблем реализации проектного управления на муниципальном уровне и разработке рекомендаций по совершенствованию проектного подхода как институциональной основы для эффективной реализации управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Методология исследования основана на использовании системного подхода, анализа и синтеза, логического и сравнительного анализа, метода группировки и обобщения, экспертного анализа и метода научной классификации.

Научная новизна заключается в разработке направлений совершенствования проектного подхода в контексте управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, а также практических рекомендаций на основе лучших муниципальных практик проектного управления, что позволит сформировать эффективную институциональную основу для реализации эффективного управления на муниципальном уровне в целом.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

## Проблемы реализации проектного управления на муниципальном уровне

Несмотря на активное внедрение в муниципальное управление проектного подхода, его эффективная имплементация сопряжена с рядом проблем.

1. Недостатки нормативно-правовой базы, а также отсутствие унифицированной методологии на муниципальном уровне по управлению проектами, что приводит к необоснованному задвоению процессной деятельности органов местного самоуправления в проектной.

2. Низкий уровень распространенности организационных структур проектного управления (проектных офисов).

3. Отсутствие специализированного программного обеспечения для сопровождения проектной деятельности на муниципальном уровне [3, с. 90] *(Smyslova, Stroev, Nesterova, 2018, p. 90)*.

4. Недостаточный уровень согласования целевых индикаторов отдельных муниципальных служащих, подразделений местных администраций, муниципальных программ со стратегическими документами муниципального образования [4, с. 489] *(Fattakhov, Nizamutdinov, Oreshnikov, Pivovarova, 2020, p. 489)*.

5. Недостаток специалистов с соответствующей квалификацией и компетенциями в области проектного управления.

6. Низкая мотивированность муниципальных служащих к реализации проектного подхода и непосредственному участию в проектах из-за недостатков действующей системы денежного содержания, которая в достаточной степени не ориентирована на результат, а также высокого уровня загруженности процессной работой.

Указанный перечень проблем не является исчерпывающим, однако именно они, на наш взгляд, препятствуют формированию институциональной среды для эффективного социально-экономического развития муниципального образования, а также не позволяют проектному управления стать действенным кадровым инструментом профессионального и личного развития муниципальных служащих [5] *(Astakhov, Turyanskiy, 2017)*, что требует принятия соответствующих решений.

## Направления совершенствования проектного подхода к управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований

В первую очередь целесообразно нормативно и организационно разграничить процессную и проектную деятельность исполнительно-распорядительных органов муниципального образования, поскольку из-за дублирования в проектах текущей деятельности возникает дополнительная нагрузка, которая выражается в наложении функций и увеличении отчетности [6, с. 6] *(Bushin, Belousova, Shukhat, 2019, p. 6)*. Кроме того, необходимо учитывать тот факт, что существуют процессы, не требующие применения к себе проектного подхода, и это следует отражать при организации процесса управления.

Главным образом это касается сферы жилищно-коммунальных услуг. Ярким примером является уборка мусора. Если система уборки налажена и работает исправно в соответствии с санитарными требованиями и ожиданиями жителей территории, то она просто должна поддерживаться на регулярной основе с помощью мониторинга и контроля в рамках осуществления процессной деятельности соответствующего подразделения администрации муниципального образования.

Следовательно, целесообразно грамотно организовать работу органов местного самоуправления по определению подхода для решения тех или иных задач социально-экономического развития с тем, чтобы наиболее рациональным образом распределять усилия для повышения качества жизни муниципального образования.

Во-вторых, следует совершенствовать нормативно-правовую базу в части регулирования проектной деятельности на муниципальном уровне:

– разработать методические рекомендации по подготовке муниципальных проектов, так как в настоящий момент исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований вынуждены руководствоваться рекомендациями для субъектов РФ, которые в полном объеме неприменимы для местного уровня;

– нормативно согласовать необходимость увязки задач и целевых индикаторов муниципальных проектов и программ с соответствующими документами стратегического планирования [7, с. 17] *(Selyutina, Kholodov, 2017, p. 17)*;

– устранить проблемы в муниципальном законодательстве в части реализации проектов вышестоящего уровня.

В-третьих, следует сформировать единую информационную систему управления проектами на муниципальном уровне, что позволит, с одной сто-

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

роны, обеспечить технологическую поддержку проектной деятельности, а с другой – увеличить скорость выполнения проектных задач на фоне сокращения соответствующих издержек [6, с. 9] *(Bushin, Belousova, Shukhat, 2019, p. 9)*. Для этого целесообразно применять следующие программные инструменты: Primavera, Bitrix24, JIRA Software, Microsoft Project, ADVANTA, Comindware, Worksection и другие.

Представляется целесообразным также активнее развивать деятельность организационно-структурных механизмов проектного управления в муниципальных образованиях, в том числе со стороны вышестоящих органов власти. Это касается в первую очередь проектных офисов, так как во многих муниципалитетах Российской Федерации проектные офисы вообще не сформированы, а определенная часть уже функционирующих не обеспечивает должного уровня эффективности из-за квалификационных, организационных, мотивационных и других вышеобозначенных проблем, в то время как именно проектные офисы призваны сформировать проектную культуру в муниципалитетах, осуществлять работу по развитию методологии проектной деятельности, сопровождению и мониторингу реализуемых на территории муниципального образования проектных инициатив [8, с. 42] *(Abramkina, Vladykina, Lukin, 2019, p. 42)*. Для эффективной организации и унификации процесса их создания и функционирования следует разработать модельные муниципальные правовые акты, в которых будет определен порядок формирования и ключевые особенности деятельности проектных офисов. Положительным примером является опыт Республики Башкортостан, где осуществляется комплексная организационно-методическая поддержка проектного управления в муниципальных образованиях [9].

## Лучшие муниципальные практики проектного управления

Необходимость реализации национальных (региональных) проектов требует от органов местного самоуправления совершенствования организационно-правовых механизмов участия в них в текущем периоде без соответствующей комплексной институциональной основы, что, в свою очередь, приводит к появлению результативных технологий, являющихся неотъемлемой частью системы проектного управления в целом, которые целесообразно транслировать на другие муниципальные образования.

1. Практика заключения соглашений между органами государственной власти субъектов РФ и муниципалитетами о совместной работе по реализации национальных (региональных) проектов, в которых предусмотрена декомпозиция ряда целевых показателей до муниципального уровня. Так,

например, в Республике Башкортостан заключено 1108 таких соглашений, которые охватывают реализацию 26 региональных проектов в рамках 9 национальных, на основании которых сформированы сводные муниципальные планы мероприятий по достижению результатов проектов. Аналогичные соглашения успешно функционируют в Республике Татарстан, Пермском крае, а также в Орловской и Калининградской областях [9].

2. Введение представителей муниципальных образований в состав региональных проектных офисов. При этом в регионах практикуются различные форматы такого участия. Например, в Ростовской области и Пермском крае руководители советов муниципальных образований входят в состав регионального проектного офиса. В Республике Крым, Саратовской и Тамбовской областях, Кабардино-Балкарской Республике в структуры региональных офисов введены главы администраций всех или большинства муниципальных образований [10, с. 107] *(Yarasheva, Makar, 2020, p. 107)*.

3. Формирование отдельных структурных подразделений, ответственных за координацию деятельности муниципальных образований в процессе реализации ими мероприятий национальных (региональных) проектов в структурах органов государственной власти субъектов РФ [11] *(Stroev, Orlov, Chachua, 2020)*. В Томской области функционируют ведомственные проектные команды по каждому региональному проекту, кураторами которых осуществляется сетевое межведомственное взаимодействие согласно принятому Плану совместных действий органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления Томской области [9].

4. Организация целенаправленного обучения руководителей и специалистов органов местного самоуправления основам проектной деятельности. Подобный опыт подготовки управленческих проектных команд набирает все большую популярность и широко применяется в таких субъектах РФ, как Республика Татарстан и Республика Крым, Нижегородская и Самарская области, Красноярский край [12, с. 919] *(Pokidov, Makarov, Avtsinova, 2020, p. 919)*.

5. Применение современных информационно-коммуникационных технологий в процессе проектной управленческой деятельности [13, с. 64] *(Pivovarova, 2020, p. 64)*. В рамках повсеместного активного развития различного рода мессенджеров и мобильных приложений все большую результативность демонстрируют тематические группы, организованные специалистами местных администраций. Так, например, в Республике Крым для оперативной коммуникации пользуются мобильным приложением Viber, в Самарской и Орловской областях – мессенджером «ТамТам» [9].

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

## Заключение

Таким образом, по итогам проведенного анализа реализации проектного управления на муниципальном уровне были выделены следующие ключевые проблемы: пробелы в нормативно-правовом регулировании, низкий уровень развития организационных структур проектного управления, недостатки в части согласования целевых индикаторов проектных и программных документов со стратегическими в муниципальных образованиях, дефицит квалификации и компетенций специалистов в области проектного управления, низкий уровень мотивации муниципальных служащих к осуществлению проектной деятельности.

В контексте выделенной роли проектного подхода как необходимого условия обеспечения организационной ресурсной составляющей процесса управления социально-экономическим развитием муниципальных образований сформулированы и охарактеризованы основные направления совершенствования нормативно-правового и организационно-структурного характера, а также выделены лучшие муниципальные практики по созданию организационных механизмов участия органов местного самоуправления в реализации национальных (региональных) проектов.

Представляется, что реализация предложенных направлений совершенствования проектного управления, а также применение представленных передовых муниципальных практик позволят создать необходимые условия для результативной реализации проектного подхода на муниципальном уровне, что в конечном итоге позволит сформировать эффективную институциональную организационную основу для осуществления эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

## ИСТОЧНИКИ:

1. Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. – 2016. – № 4. – с. 44-52.
2. Опочинский Ф.М. Анализ проблем проектного управления, на решение которых нацелено государственное регулирование // ИнноЦентр. – 2018. – № 1(18). – с. 44-49.
3. Смыслова О.Ю., Строев П.В., Нестерова Н.Н. Механизм повышения устойчивости социально-экономического развития регионов с использованием ГИС-технологий // Управленческие науки. – 2018. – № 4. – с. 84-93. – doi: 10.26794/2404-022X-2018-8-4-84-93.

4. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Орешников В.В., Пивоварова О.В. Прогнозирование экономического развития муниципального образования // Самоуправление. – 2020. – № 4(121). – с. 486-490.
5. Астахов Ю.В., Турьянский В.А. Управление муниципальными проектами: опыт, проблемы, перспективы // Общество: социология, психология, педагогика. – 2017. – № 9. – с. 13-16. – doi: 10.24158/spp.2017.9.2.
6. Бушин С.В., Белоусова А.А., Шухат П.А. Развитие применения проектного подхода в деятельности органов муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 4(29). – с. 5-13.
7. Селютина Е.Н., Холодов В.А. Проектное управление в муниципальных образованиях: проблемы нормативно-правовой регламентации // Вестник Поволжского института управления. – 2017. – № 3. – с. 13-18. – doi: 10.22394/1682-2358-2017-3-13-18.
8. Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть. – 2019. – № 2(76). – с. 37-45. – doi: 10.22394/1996-0522-2019-2-37-45.
9. Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации. Официальный сайт Минэкономразвития России. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_vybralo_luchshie_praktiki_uchastiya_municipalitetov_v_realizacii_nacionalnyh_proektov.html (дата обращения: 21.05.2021).
10. Ярашева А.В., Макар С.В. Региональные особенности национального проекта «Здравоохранение»: потребность и доступность квалификационного роста медицинских работников // Экономика. Налоги. Право. – 2020. – № 3. – с. 102-111. – doi: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-102-111.
11. Строев П.В., Орлов С.Л., Чачуа Т.Г. Стратегические векторы пространственного развития России // Вестник экономики, права и социологии. – 2020. – № 3. – с. 33-39.
12. Покидов Б.М., Макаров И.Н., Авцинова А.А. О необходимости трансформаций на рынках образовательных услуг в регионах // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – № 3. – с. 917-928. – doi: 10.18334/epp.10.3.100703.
13. Пивоварова О.В. Организация и оценка эффективности деятельности государственных гражданских служащих на региональном уровне: проблемы и пути совершенствования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2020. – № 7. – с. 61-66. – doi: 10.37882/2223-2974.2020.07.27.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

## REFERENCES:


Abramkina S.R., Vladykina L.B., Lukin A.N. (2019). *Ispolzovanie proektnogo metoda v gosudarstvennom i munitsipalnom upravlenii: ot deklarirovaniya k rezultativnosti* [Project management in the system of state and municipal government: experience, problems and their solutions]. *Society and Power*. (2(76)). 37-45. (in Russian). doi: 10.22394/1996-0522-2019-2-37-45.

Astakhov Yu.V., Turyanskiy V.A. (2017). *Upravlenie munitsipalnymi proektami: opyt, problemy, perspektivy* [Management of municipal projects: experience, problems, prospects]. *Obschestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. (9). 13-16. (in Russian). doi: 10.24158/spp.2017.9.2.

Bushin S.V., Belousova A.A., Shukhat P.A. (2019). *Razvitie primeneniya proektnogo podkhoda v deyatelnosti organov munitsipalnogo upravleniya* [Project approach development in the municipal authorities' activity]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*. (4(29)). 5-13. (in Russian).

Fattakhov R.V., Nizamutdinov M.M., Oreshnikov V.V., Pivovarova O.V. (2020). *Prognozirovanie ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnogo obrazovaniya* [Forecasting the economic development of municipality]. *Samoupravlenie*. (4(121)). 486-490. (in Russian).

Opochinskiy F.M. (2018). *Analiz problem proektnogo upravleniya, na reshenie kotoryh natseleno gosudarstvennoe regulirovanie* [Analysis of project management problems on the soilution of which aimed state regulation]. *Innocentre*. (1(18)). 44-49. (in Russian).

Pivovarova O.V. (2020). *Organizatsiya i otsenka effektivnosti deyatelnosti gosudarstvennyh grazhdanskikh sluzhashchikh na regionalnom urovne: problemy i puti sovershenstvovaniya* [Organizing and evaluating the effectiveness of public civil servants at the regional level: problems and ways to improve]. *Sovremennaya nauka: aktualnye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo*. (7). 61-66. (in Russian). doi: 10.37882/2223-2974.2020.07.27.

Pokidov B.M., Makarov I.N., Avtsinova A.A. (2020). *O neobkhodimosti transformatsiy na rynkakh obrazovatelnyh uslug v regionakh* [About the necessity of transformations in the educational services markets in the regions]. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*. *10* (3). 917-928. (in Russian). doi: 10.18334/epp.10.3.100703.

Selyutina E.N., Kholodov V.A. (2017). *Proektnoe upravlenie v munitsipalnyh obrazovaniyakh: problemy normativno-pravovoy reglamentatsii* [Project management in municipalities: problems of regulatory and legal regulation]. *Bulletin of the volga region Institute of Administration*. *17* (3). 13-18. (in Russian). doi: 10.22394/1682-2358-2017-3-13-18.

Smyslova O.Yu., Stroev P.V., Nesterova N.N. (2018). *Mekhanizm povysheniya ustoychivosti sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov s ispolzovaniem GIS-tekhnologiy* [Mechanism of increasing the sustainability of socio-economic development of regions with using GIS-technologies]. *Management Sciences. 8* (4). 84-93. (in Russian). doi: 10.26794/2404-022X-2018-8-4-84-93.

Stroev P.V., Orlov S.L., Chachua T.G. (2020). *Strategicheskie vektory prostranstvennogo razvitiya Rossii* [Strategic vectors of spatial development of Russia]. *The Review of Economy, the Law and Sociology*. (3). 33-39. (in Russian).

Vasilev A.I., Prokofev S.E. (2016). *Organizatsiya proektnogo upravleniya v organakh gosudarstvennoy vlasti* [Project management organisation in public authorities]. *Management Sciences. 6* (4). 44-52. (in Russian).

Yarasheva A.V., Makar S.V. (2020). *Regionalnye osobennosti natsionalnogo proekta «Zdravookhranenie»: potrebnost i dostupnost kvalifikatsionnogo rosta meditsinskikh rabotnikov* [Regional features of the national project "Healthcare" implementation: the need and availability of qualification growth for medical professionals]. *Economy. Taxes. Law. 13* (3). 102-111. (in Russian). doi: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-102-111.

ISSN 1994-6929