

© Наталья Валерьевна Наумова,
к. пед. н., доцент кафедры
конституционного и
муниципального права

Naumova N. V.,
Ph.D., Associate Professor,
Department of Constitutional and
Municipal Law

© Анастасия Дмитриевна Земляникина,
главный специалист-эксперт отдела
методологии и сопровождения
проектов комитета проектной
деятельности администрации
Владимирской области

Zemlyanikina An.D.,
chief specialist - expert of the
department of methodology and
project support of the project
committee of the administration of
the Vladimir region

**ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА КАК СОВРЕМЕННОГО
ИНСТРУМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Project management as a modern instrument of state and municipal management (on the
example of the Vladimir region)**

Аннотация: на протяжении многих десятилетий система государственной и муниципальной службы считалась наименее готовой к новациям и изменениям. Однако современные условия определяют и новые инструменты, поступательно внедряемые в государственное и муниципальное управление. К данным инструментам относится и проектное управление.

Annotation: For many decades, the system of state and municipal services was considered the least prepared for innovations and changes. However, modern conditions also determine new tools, which are gradually being introduced into state and municipal administration. These tools include project management.

Ключевые слова: проектное управление, государственное и муниципальное управление, межбюджетные трансферты.

Keywords: project management, state and municipal administration, intergovernmental transfers.

Усиливающийся в обществе запрос на повышение качества жизни, эффективности государственного и муниципального управления, улучшение уровня социального обеспечения в стране – основные предпосылки установления показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов госвласти) регионов. Перечень включает в себя 15 показателей, закрепленных Указом Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 [2]. Для органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов установлено 14 показателей в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 [3].

Все показатели оценки эффективности коррелируют с целевыми и дополнительными показателями национальных проектов, утвержденных в рамках Указа Президента РФ, в том числе и достижение национальных целей развития Российской Федерации обеспечивается посредством реализации национальных проектов. Сегодня усиливается потребность в обеспечении эффективного внедрения проектного

управления в деятельность органов государственной и муниципальной власти с учётом существующих условий и особенностей социально-экономического развития нашей страны. Одновременно важно подчеркнуть, что успешность внедрения любого инструмента управления зависит от разработки и принятия нормативных правовых актов, закрепляющих общие положения, регламент и ответственных лиц.

Условиями, обуславливающими внедрение проектного управления в деятельность органов государственной и муниципальной власти, являются:

- динамичность развития и обновления всех сфер общественной жизни;
- новизна проектного подхода в деятельности органов власти, как на региональном, так и на муниципальном уровнях власти;
- широкое распространение эффективных форм взаимосвязи науки и высокотехнологичных производств;
- сложность межведомственного взаимодействия;
- низкий уровень управления рисками;
- недостаточная четкость в распределении ответственности;
- низкая эффективность системы мониторинга и контроля [5].

Однако следует признать, что социально-экономические условия, специфические черты развития управленческой культуры, характерные для нашей страны, определяют следующие особенности внедрения проектного управления:

- недостаточный уровень знаний по профилю «Управление проектами»;
- неприятие изменений, препятствующее раскрытию потенциала органов управления;
- необходимость детальной проработки нормативно-правовой базы для эффективного встраивания принципов проектного управления в деятельность органов государственной и муниципальной власти [5].

Данные факторы оказывают большое влияние на реализацию проектов как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Во-первых, значительным пробелом является недостаточность навыков выстраивания связей с организациями различной формы собственности (как источников внебюджетного финансирования) для обеспечения хода реализации проекта дополнительными финансовыми ресурсами.

Во-вторых, отсутствует детальная проработка методических рекомендаций по оценке рисков проектов, а также по выявлению потенциальных рисков. Это не позволяет дать правдоподобную характеристику результативности и эффективности проекта (в частности, по итогам реализации за квартал/год), что впоследствии может привести к потере устойчивости проекта.

На уровне муниципальных образований проблемы реализации проектов во многом идентичны региональным. Прежде всего, организация проектной деятельности в органах местного самоуправления зависит от наличия нормативной правовой базы в самом субъекте Российской Федерации, которая является основополагающей для муниципального нормотворчества в вопросе проектного менеджмента. В данном случае во Владимирской области практика внедрения системы управления проектами начата с 2017 года. В структуре администрации Владимирской области был создан комитет проектной деятельности, отвечающий за внедрение и развитие проектной деятельности в органах исполнительной власти области, а также за методическую и экспертно-консультативную поддержку органов местного самоуправления в рамках проектных мероприятий. Кроме этого комитет проектной деятельности наделен функциями областного проектного офиса в части организации проектной деятельности и обеспечения межведомственного взаимодействия.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим организацию проектной деятельности во Владимирской области, является Распоряжение администрации Владимирской области от 02.12.2019 № 1012-р «Об организации проектной деятельности» [4]. В нем отражены условия и порядок принципов применения управления проектами органами исполнительной власти, а также содержится основная характеристика этапов жизненного цикла проекта, функциональная структура управления проектной деятельностью во Владимирской области.

Муниципальные органы власти Владимирской области, участвуя в реализации мероприятий проектов (региональных), также осуществляют сопровождение и контроль. На сегодняшний день для управления проектной деятельностью на территории муниципального образования специально созданы структурные подразделения (наделяемые полномочиями муниципального проектного офиса) и определены ответственные лица за реализацию проектов в 11 муниципальных образованиях, что составляет половину (52 %) от общего числа муниципальных образований Владимирской области. Информационное сопровождение реализации проектов (региональных) осуществляется в полной мере в 12 муниципальных образованиях Владимирской области: созданы специальные разделы на официальных сайтах муниципальных образований и осуществляются публикации в новостных лентах, посвященные реализации национальных проектов на территории соответствующих муниципальных образований.

Вместе с тем эффективность внедрения практик проектного управления в деятельность органов местного самоуправления во многом зависит от наличия унифицированной нормативной правовой базы, определяющей условия и порядок принципов применения управления проектами органами местного самоуправления.

Данный аспект был отражён и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Президент отметил, что необходимо нормативное закрепление в Конституции РФ принципов единой системы публичной власти, закрепление расширения реальных возможностей местного самоуправления [6]. В том числе повысить эффективность внедрения, а также выстроить прямое взаимодействие с муниципальными проектными офисами поможет разработка и принятие нормативного правового акта об организации проектной деятельности в органах местного самоуправления Владимирской области и методических рекомендаций по организации деятельности муниципальных проектных офисов Владимирской области, развитию региональных центров компетенций по вопросам реализации федеральных, региональных, ведомственных проектов (сопровождение и мониторинг).

Помимо этого взаимодействие региональных и муниципальных органов власти в ходе реализации проектов усложняется наличием нерешенных проблем, которые во многом объясняются особенностями внедрения проектного управления в нашей стране.

Во-первых, необходимость совершенствования порядка и механизмов предоставления межбюджетных трансфертов. Работа в данном направлении ведется федеральными министерствами и предполагает распределение межбюджетных трансфертов на 3 года; перевод иных межбюджетных трансфертов в субсидии и другие виды расходов; заключение с регионами соглашений на срок, не меньший периоду, на который утверждено распределение межбюджетных трансфертов; заключение долгосрочных соглашений с регионами по федеральным проектам. Это позволит субъектам Российской Федерации осуществлять не только более четкое составление

планов реализации проектов, но и упорядочить порядок заключения соглашений с органами местного самоуправления.

Во-вторых, увеличение финансовой обеспеченности муниципальных образований. В настоящее время имеется проблема недостатка финансовых средств муниципальных образований в части софинансирования либо выделения полного объема средств на реализацию каких-либо мероприятий (например, разработать проектно-сметную документацию по объектам, создаваемым или капитально реконструируемым в рамках проектов). Представляется возможным и внесение изменений в статью 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [1], содержащих следующее дополнение п. 2 словами: *«в том числе показателей региональных проектов, реализующихся на территории муниципального образования»*.

В-третьих, повышение эффективности взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в ходе подготовки и реализации проектов. Важное значение в данном аспекте имеют не только информационное сопровождение и утверждение методических рекомендаций, но и вовлеченность представителей муниципалитетов в работу региональных проектных офисов.

В-четвертых, разработка дистанционных программ повышения квалификации, которые будут направлены на формирование двух типов компетенций, необходимых для всех участников проектной деятельности:

- персональные и управленческие, включающие в себя индивидуальные особенности личности (исходя из жизненных ценностей и ориентиров), набор теоретических и практических знаний, способствующих эффективному исполнению ключевых функций соответствующей роли в проекте;
- прикладные, включающие в себя профессиональные компетенции, которыми должен обладать менеджер проектов [7].

Таким образом, внедрение принципов проектного управления в деятельность органов государственной и муниципальной власти отвечает быстрым изменениям и формированию новых требований граждан к работе органов власти. Единовременно с изменениями в управленческой сфере должно осуществляться обновление действующих и принятие новых нормативных актов, способствующее упорядочению и регламентации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. - № 40, ст. 3822.
2. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. - № 17, ст. 2078
3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. - № 18, ст. 2003
4. Об организации проектной деятельности (вместе с «Положением об организации проектной деятельности», «Функциональной структурой проектной деятельности»): Распоряжение администрации Владимирской обл. от 02.12.2019

№ 1012-р [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3300201912030004> (дата обращения: 01.02.2020).

5. Селютина Е. Н., Холодов В. А. Проектное управление в муниципальных образованиях: проблемы нормативно-правовой регламентации // Вестник Поволжского института управления. - 2017. - Т. 17. - № 3. - С. 13-18.

6. Послание Президента Федеральному Собранию 15.01.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 08.02.2020).

7. Модель компетенций: Центр проектного менеджмента РАНХиГС [Электронный ресурс]. URL: <https://pm.center/study/model-kompetentsiy/> (дата обращения: 10.02.2020).