

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное общеобразовательное учреждение
высшего образования
"Уральский государственный экономический университет"

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине "Организация проектной деятельности в ГМУ"

Тема: " Развитие организации проектного управления в органах местного самоуправления"
(на примере Ханты-Мансийского автономного округа - Югры)

пишем-вкр-сами.рф

Институт/Факультет/Департамент/

Институт непрерывного образования

(ФИО)

Группа ИДО ЗБ ГМС

Направление (Специальность)

Руководитель

Кафедра _____

Дата защиты: _____

2023 год

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретические аспекты организации проектного управления в органах местного самоуправления.....	5
1.1. Понятие проектного управления в органах местного самоуправления.....	5
1.2. Правовая основа проектного управления в органах местного самоуправления.....	11
Глава 2. Анализ проектного управления на примере Ханты-Мансийского автономного округа	16
2.1. Общая характеристика органов местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа.....	16
2.2. Оценка эффективности проектного управления на примере Ханты-Мансийского автономного округа.....	17
2.3 Рекомендации по совершенствованию проектного управления на примере Ханты-Мансийского автономного округа.....	24
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	27
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	29

ВВЕДЕНИЕ

Современным трендом в государственном управлении Российской Федерации становится проектный подход, который хорошо зарекомендовал себя уже на протяжении нескольких десятилетий во множестве развитых стран. Это вполне объяснимо тем, что методы проектного менеджмента позволяют максимально эффективно достигать поставленных целей в кратчайшие сроки, а прозрачность, управляемость процессом, распределение ответственности являются его характерными особенностями. В послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации выделил проектное управление в качестве одного из ключевых инструментов эффективного управления в органах государственной власти. А 7 мая 2017 года «в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека»¹. Указом Президента были определены 12 приоритетных национальных проектов (программ). В свою очередь, в некоторых регионах и федеральных отраслевых ведомствах внедрение проектного менеджмента осуществляется уже с 2010 года. Благодаря этому Агентством стратегических инициатив были разработаны методические рекомендации по применению проектного управления, определяющие основные подходы, принципы, порядок внедрения проектного управления. В них формализованы типовые шаблоны нормативных методических документов для внедрения проектного подхода в органах исполнительной власти².

Цель работы заключается в изучении развития организации проектного управления в органах местного самоуправления и разработке рекомендаций по

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»..

² Вибе, А. И. Организация проектного подхода в органах местного самоуправления: сценарный подход к определению результатов / А. И. Вибе, А. А. Кузьминчук. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 48 (286). — С. 346-348.

его совершенствованию.

Задачами данного исследования выступают:

- исследовать теоретические аспекты организации проектного управления в органах местного самоуправления;
- провести анализ проектного управления в Ханты-Мансийском автономном округе;
- выявить проблемы и предложить рекомендации по совершенствованию проектного управления Ханты-Мансийского автономного округа.

Объект исследования – Ханты-Мансийский автономный округ.

Предмет исследования представляет собой организацию проектного управления в органах местного самоуправления.

Методы исследования: сравнение; анализ; обобщение.

Структура работы включает в себя введение, основную часть, заключение и список используемой литературы.

пишем-вкр-сами.рф

Глава 1. Теоретические аспекты организации проектного управления в органах местного самоуправления

1.1. Понятие проектного управления в органах местного самоуправления

С 2017 года у федеральных органов власти и регионов появился рейтинг эффективности проектного управления, который ориентирован на оценку практических результатов, а не формального наличия соответствующих регламентов.

По результатам пилотной оценки зрелости организации проектной деятельности в субъектах Российской Федерации, в которой приняли участие регионы, активно внедряющие проектное управление, разрабатывающие и реализующие региональные проекты, в пятерку лидеров вошли Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ленинградская область, Красноярский край и Ульяновская область.

Это именно те регионы, которые в числе первых начали внедрять проектный подход. Например, организационная модель Белгородской области, выбранная в 2010 году и не претерпевшая серьёзных изменений, включает три уровня: стратегического, тактического и оперативного управления. Эта же модель была распространена на все 22 муниципалитета области, где были созданы проектные офисы, а ответственные за проектную деятельность назначены в 335 поселениях региона³.

27 февраля 2017 года Д. А. Медведев на Сочинском форуме сказал: «...следующий этап (развития проектного управления) — перевод значительной части бюджетного процесса на проектные принципы. Изменения в бюджет на предстоящую трёхлетку, (конечно, за исключением технических вопросов, особых статей бюджета типа обороны, безопасности, некоторых

³ Отчет Центра проектного менеджмента РАНХ и ГС, 2019 год. Электронный режим доступа: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indeksa-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/>

других), должны быть оформлены как проекты с понятными целями и ответственными за их достижение исполнителями».

Это может означать серьезные намерения федерального центра по переходу от управления приоритетными проектами к формированию государственных программ на уровне местного самоуправления по проектному принципу, что неизбежно повлечет за собой расширение и углубление процессов проектного подхода на местах, переход от имитационного или «штучного» управления проектами к всеобъемлющей проектной работе на всех уровнях административного управления.

Имея в виду реализацию государственных крупных проектов, президент РФ в декабре 2016 г. замечает: «Предлагаю создать механизм сопровождения наиболее значимых проектов. Этим мог бы заняться специальный проектный офис». Здесь важно отметить, что появляется наименование одной из подсистем управления проектами — проектный офис.

Также стоит отметить, что уже в марте 2018 г. ситуация прояснилась и стало понятно, что речь идет о совершенствовании самой главной системы управления в стране — аппарата правительства РФ. Цель обсуждаемой реформы — перейти от «ручного» управления Президента к проектной схеме управления.

И здесь также необходимо сказать, что одной из функций проектного управления является повышение эффективности существующей системы управления — в случае сферы государственного управления внедрение проектного управления, в рамках создания проектного офиса — повышение эффективности каждого министерства по 5-7 показателям КР1.

Таким образом, среди подсистем управления проектами уже можно выделить — проектные офисы регионального, федерального уровня, а также уровня муниципальных образований. Например, в декабре 2015 г. при Правительстве г. Москвы был создан Проектный офис, в состав которых вошли представители профильных министерств и предприниматели. Задачей данного офиса является продвижение стратегических проектов и снижение

административных барьеров для бизнеса.

Таким образом, подсистема управления на государственном уровне проектный офис — это некий коллегиальный комитет, основной целью создания которого является координация действий, направленных на осуществление и развитие любых мер, способствующих повышению эффективности деятельности или инвестиционной привлекательности

Следует отметить, что для эффективного управления проектами система должна быть хорошо структурирована. Суть структуризации сводится к разбивке проекта и системы его управления на подсистемы и компоненты, которыми можно управлять.

Основной структурной единицей участников проекта является команда проекта — специальная группа, которая становится самостоятельным участником проекта (или входит в состав одного из этих участников) и осуществляет управление инвестиционным процессом в рамках проекта.

Реализация проекта в правительства Москвы происходит в рамках организационной формы, структура которой в значительной степени влияет на сам проект. Отметим также, что в 2015 г. вышел новый стандарт, ГОСТ Р ИСО 21500-2014: Руководство по проектному менеджменту, содержащий «общие рекомендации, основные понятия и характеристики процессов проектного менеджмента». Как указывается в стандарте, его аудиторией являются руководители организаций верхнего уровня и кураторы проектов, а также руководители проектов и члены проектных команд.

Цель ознакомления данных лиц со стандартом лежит в необходимости одним предоставлять информационную поддержку членам команд, а другим позволяет сравнивать предлагаемый стандарт со стандартами других организаций. Соответственно для того, чтобы находить расхождения между процессами, происходящими «как есть» в организации и описанием того, «какими они должны быть», а далее принимать решения об их минимизации либо отказываться от него.

Известно, что подсистемы управления проектами формируются в

зависимости от структуры предметных областей и управляемых элементов проекта, относительно самостоятельных в его рамках.

Предметные области и управляемые элементы в самом общем виде включают управление содержанием и объемами работ, временем, продолжительностью, стоимостью, качеством, закупками и поставками, распределением ресурсов, человеческими ресурсами, рисками, запасами ресурсов, информацией и коммуникациями. Эти подсистемы присутствуют почти в любом проекте и в специфических случаях могут добавляться определенные подсистемы.

Основным отличием функций управления проектами в муниципальном управлении от подсистем управления муниципалитетом является то, что подсистемы ориентированы на предметную область, а функции нацелены на специфические процессы, процедуры и методы.

Таким образом, организация проектного подхода в органах местного самоуправления, является необходимым условием для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Сегодня в России существует несколько условных «подходов», которые применяются при организации проектного управления в органах местного самоуправления:

- имитация деятельности по организации и реализации управления проектами. Формально создан проектный офис или иной орган, курирующий проектную деятельность в муниципальном образовании, на местном уровне приняты необходимые документы, но фактически работа ведется в прежнем режиме классической бюрократии;
- организация управления проектами по отдельным приоритетным программам или направлениям, частичное, мозаичное внедрение проектных технологий в текущую деятельность муниципальной администрации;
- реальное системное применение проектного подхода в управлении.

Ситуация имитации проектного управления характерна для большинства муниципальных образований, является типичной. По мнению А. Н.

Соломахина, реальное внедрение проектного управления в первую очередь, зависит от первого лица территории, которое принимает решение⁴.

Учитывая неоклассическую парадигму управления, и «конкуренцию администраторов», характерную для нестабильного состояния в современной России, зависимость местного самоуправления от региональных и федеральных властей по базовым параметрам своего существования (бюджет, ресурсы, влияние административных и правоохранительных структур и др.), организация проектного управления часто может восприниматься как необходимое условие для благосклонного отношения.

Такая мотивация к организации проектной деятельности в органах местного самоуправления влияет на уровень вовлеченности и самооправдание формального подхода, описанного выше. Ситуация с дефицитом высококвалифицированных кадров, обладающих проектными компетенциями, описывается в исследованиях большинства авторов.

Муниципальным служащим необходимы не только знания, но и навыки — доведенные до автоматизма, как в своей узкой области, так и в области проектного управления. Эти навыки нарабатываются исключительно в практической деятельности.

Таким образом, можно выделить основные барьеры, препятствующие организации проектной деятельности на уровне муниципальных образований:

- уровень вовлеченности руководителя в деятельность по организации проектного управления и его мотивация к реализации проектного подхода,
- скептическое отношение к эффективности проектного подхода в органах местного самоуправления,
- дефицит кадров, способных обеспечить успешное внедрение и реализацию проектного управления,
- отсутствие опыта реализации проектного подхода в органах местного самоуправления,

⁴ Соломахин А. Н., Щербина Н. А. Организация проектного управления в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления в России: состояние, задачи и перспективы // Электронный научный журнал «Регион: государственное и муниципальное управление». РАНХ и ГС. 2017 год. – с. 78

– недостаточный контроль реальной организации проектной деятельности.

Перечисленные барьеры характерны и для городского округа Кемерово. Их снятие будет способствовать реализации проектного подхода в органах местного самоуправления, что рассматривается как оптимистический сценарий. В качестве результата рассматривается переход от процессного подхода к деятельности, ориентированной на результат.

Реализуемые проекты, при условии сохранения внешних позитивных тенденций, будут способствовать полному раскрытию потенциала развития территории и достижению конкурентоспособности, большему вовлечению общественности в реализацию стратегии социально-экономического развития городского округа Кемерово.

Наряду с этим можно обозначить и инерционный сценарий в направлении совершенствования системы муниципального управления, который предполагается возможным при сохранении имеющегося подхода к организации проектной деятельности.

В качестве результата — догоняющий характер роста инвестиций, сохранение прежнего уровня конкурентоспособности или его снижение, отставание темпов развития инфраструктуры и миграционная убыль населения.

1.2. Правовая основа проектного управления в органах местного самоуправления

Будущее административного управления как на государственном, так и на муниципальном уровне принадлежит проектному подходу в противовес прочно вошедшему в практику процессному подходу⁵. При этом, проектная деятельность является довольно новым и не вполне освоенным подходом для отечественных муниципальных образований.

⁵ 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. 15.

В работах исследователей, посвященных проектному управлению в муниципальных образованиях, и в рамках международных научных конференций по государственному и муниципальному управлению актуальным является вопрос отсутствия или низкого уровня проработанности нормативно-правовой базы организации проектной деятельности в органах местного самоуправления.

Первостепенной задачей является разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей проектную деятельность в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Сегодня муниципальные образования, внедряя практику проектной деятельности, опираются на документы федерального уровня.

Для повышения эффективности государственного управления, в целях внедрения и развития проектного управления в органах государственной власти, оптимизации использования ресурсов, обеспечения текущего контроля и прозрачности принятия решений 5 июня 2013 года был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в состав которого вошли представители органов государственной власти Российской Федерации, коммерческих организаций, научных и образовательных учреждений⁶.

Основным нормативным документом, регламентирующим проектную деятельность в Российской Федерации, являлось Постановление Правительства Российской Федерации № 1050, которое было подписано 15 октября 2016 года⁷. В нем утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и Функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации. В 2018 году данное Постановление утратило силу в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации

⁶ Приказ Министерства экономического развития РФ от 5 июня 2013 года N 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации»

⁷ Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. N 1050 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации"

проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁸.

Данное постановление уточняет подходы к организации проектной деятельности, объекты и субъекты управления, устанавливает последовательность действий, функции, полномочия и ответственность участников проектной деятельности в ходе инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов.

Так, в соответствии с актуальной нормативной правовой базой в системе органов исполнительной власти выстроена модель системы управления проектами. В рамках деятельности Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации распоряжением Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. утверждены методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти⁹.

Методические рекомендации включают описание процессов и инструментов проектного управления, подходы, принципы и порядок внедрения проектного управления. В них приводится перечень базовых терминов, типовые шаблоны нормативных методических документов для их внедрения в органах исполнительной власти. Предписана надлежащая структура отчета по проекту, представлено Типовое положение по управлению проектами, в котором определены принципы и порядок управления приоритетными и внутренними проектами. Разработана система управления мотивацией участников проектов.

Предложена концепция организационной поддержки проектной деятельности путем создания проектных ролей, специализированных структурных подразделений и коллегиальных органов в рамках организационной структуры органа исполнительной власти¹⁰. Предлагаются

⁸ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288

⁹ Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г.

¹⁰ Аржанухин С.В., Макович Г.В. Управление проектами в муниципальных образованиях: монография / С.В. Аржанухин, Г.В. Макович. – М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2018. – 81-82 с.

такие структурные подразделения поддержки проектной деятельности, как Проектный комитет, Проектный офис, функциональные проектные офисы, проектные офисы на уровне отдельных проектов.

В Методических указаниях представлены Типовые положения о Проектном комитете и Проектном офисе, представлена понятийная база проектного управления для обеспечения единообразия подходов в рамках проектного управления во всех органах исполнительной власти. Рассмотрим некоторые определения, представленные в Методических рекомендациях¹¹: Проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений. Проектный комитет – коллегиальный орган органа исполнительной власти, принимающий управленческие решения в части планирования и контроля деятельности на долгосрочный и среднесрочный периоды, контроль реализации проектов, достижения контрольных событий и показателей органа исполнительной власти. Проектный офис – подразделение, организующее планирование и контроль проектной деятельности, внедрение, административную поддержку и развитие проектно-ориентированной системы управления в органе исполнительной власти.

На основе Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти и Положения «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» субъекты Российской Федерации разрабатывают собственную нормативную базу с учетом региональной специфики и кадрового потенциала для организации проектного управления.

Проектная культура формируется на достаточно высоком уровне только в том случае, если чиновники обладают необходимым набором навыков и знаний по управлению проектами, созданы и применяются на практике единые стандарты, методология и терминология управления проектами, имеется значительный опыт ведения проектов и действуют процедуры его накопления¹².

¹¹ Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, 2014

¹² Парчайкина Е.А. Нормативно-правовое регулирование проектного управления в органах власти // Сборник

Основным барьером на пути к организации проектной деятельности органами местного самоуправления в контексте нормативно-правового регулирования, можно назвать отсутствие унифицированной нормативно-правовой основы организации проектной деятельности на муниципальном уровне.

В настоящее время органы местного самоуправления при необходимости внедрения проектных практик ориентируются на нормативную основу конкретного субъекта РФ, если таковая имеется. Для дальнейшего развития нормативно-правовой базы проектного менеджмента в сфере государственного и муниципального управления необходимо дополнить существующие стандарты такими разделами, как управление рисками проекта, управление качеством проекта, управление коммуникациями проекта.

В государственных стандартах необходимо определить понятие «эффективность проекта», в том числе понятие «эффективность государственных и муниципальных проектов», а также обозначить основной перечень показателей эффективности¹³. Важно разделить понятия эффективности и результативности проекта.

Для дальнейшего развития нормативно-правовой базы, адаптированной именно под муниципальные образования, было бы целесообразно внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ¹⁴, а также федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵.

Таким образом, при организации проектной деятельности в муниципальных образованиях, определяющее значение имеют заинтересованность и профессионализм администрации территории, взаимодействие с градообразующим предприятием, вовлечение активного населения и некоммерческих организаций, государственная поддержка.

¹³ Парчайкина Е.А. Нормативно-правовое регулирование проектного управления в органах власти // Сборник материалов IX международной очно-заочной научно-практической конференции. 2019 С. 29.

¹⁴ "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 16.04.2022)

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Глава 2. Анализ проектного управления на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

2.1. Общая характеристика органов местного самоуправления ХМАО-Югры.

Местное самоуправление в городе Ханты-Мансийск (далее - городское самоуправление) - форма осуществления населением города своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы городского самоуправления вопросов местного значения городского округа (далее - вопросы городского значения) исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Городское самоуправление осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией

Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и настоящим Уставом, решениями, принятыми на городском референдуме, правовыми актами органов городского самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления города Ханты-Мансийск составляют:

- 1) представительный орган муниципального образования - Ханты-Мансийский городской Совет народных депутатов (далее - городской Совет);
- 2) Глава муниципального образования - Глава города Ханты-Мансийска (далее - Глава города);
- 3) исполнительно-распорядительный орган муниципального образования - администрация города Ханты-Мансийска (далее - администрация города);
- 4) контрольно-счетный орган муниципального образования - контрольно-счетная палата города Ханты-Мансийска (далее - контрольно-счетная палата).

Изменение структуры органов местного самоуправления города Ханты-Мансийск осуществляется путем внесения изменений в Устав города.

Органы местного самоуправления города Ханты-Мансийск не входят в систему органов государственной власти и наделены собственными полномочиями по решению вопросов городского значения.

Городской Совет, администрация города, контрольно-счетная палата в соответствии с федеральным законом и настоящим Уставом наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

2.2. Оценка эффективности проектного управления на примере Ханты-Мансийского автономного округа - Югры

В 2019 году была принята Стратегия социально-экономического развития городского округа на 2018-2030 годы и на период до 2035 года. Основными инструментами является реализация приоритетных стратегических программ

(проектов). Важным элементом Стратегии является организация проектной деятельности.

При разработке документа важным представлялось сделать Стратегию максимально конкретной, определить с помощью каких механизмов, через реализацию каких мероприятий и программ, за счет каких ресурсов могут быть достигнуты поставленные стратегические цели устойчивого развития моногорода. Для достижения наилучшего эффекта из общей совокупности проанализированных сфер жизнедеятельности отобраны 5 основных направлений, которые при их полноценной реализации дают наибольший синергетический эффект перспективного развития и способствуют решению проблем: повышения уровня медицинского обслуживания населения, дошкольного, общего и профессионального образования, физической культуры и спорта, культуры и искусства, комфортности социальной среды, вовлечения граждан в процессы самоуправления. Содержание отражает этапы, программы, проекты и мероприятия. В стратегии указано, что она ориентирована на усиление индустриальной позиции. Комплексный подход с точки зрения экономических подходов к деятельности («оцифровка» планов) осуществляется на стадии детальной разработки программ и проектов.

Непосредственным механизмом реализации Стратегии является план мероприятий по реализации Стратегии, включающий муниципальные, инвестиционную программы и другие организационные составляющие, нацеленные на реализацию одной или нескольких стратегических задач. Социально-экономическая эффективность реализации Стратегии городского округа ХМ оценивается по степени достижения следующих целевых показателей к 2030 году:

1. Увеличение численности постоянного населения с 105,3 тыс. человек в 2020 году до 117,4 тыс. человек;
2. Повышение ожидаемой средней продолжительности жизни с 68,9 в 2020 году до 80 лет;
3. Рост объема инвестиций в основной капитал с 5,1 млрд. рублей до 11,0

млрд. рублей;

4. Рост объема отгруженной продукции с 28,9 млрд. рублей до 68,5 млрд. рублей;

5. Снижение уровня регистрируемой безработицы с 1,92 в 2020 году до 1,5;

6. Увеличение среднедушевых денежных доходов населения с 19,4 тысяч рублей в месяц до 33,2 тысяч рублей в месяц;

7. Снижение численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума от численности всего населения с 6,0 процентов до 3,0 процентов.

Концепция развития, помимо основной цели предусматривает несколько подцелей, достижение которых будет способствовать успешной реализации всего комплекса действий и достижения целевых показателей. В частности, для обеспечения устойчивого и сбалансированного функционирования бюджетной системы, повышения эффективности бюджетных расходов, планируется переход на бюджетирование, ориентированное на результат (конкретные целевые показатели). А также формирование активной городской политики и развитие городского местного самоуправления (обеспечение поддержки творческого самовыражения жителей городского округа, координации разных общественных структур для активного участия в реализации стратегических инициатив по развитию городского округа, партнерство в экономической, социальной и культурной сферах).

В документ включены 36 стратегических проекта, в которых отражены цели, задачи, мероприятия и показатели. Предполагается, что ресурсное обеспечение заявленных проектов, в первую очередь финансирование, будет определяться ежегодно при формировании и принятии бюджета городского округа ХМ и на этапе межбюджетных отношений в процессе принятия бюджета Тюменской области.

Бюджеты 2017-2022 годов сформированы программно-целевым методом. Расходная часть включает в себя затраты на содержание органов местного

самоуправления, осуществление государственных полномочий, финансирование муниципальных программ (подпрограмм) и конкретных мероприятий. Только в одном случае говорится о формировании современной городской среды в целях реализации национального проекта «Жилье и городская среда».

Таким образом, возникает противоречие в формальном обозначении и обеспечении финансовыми ресурсами разработанных и утвержденных Стратегией развития городского округа проектов. Известно, что для обеспечения успешности проекта, необходимо управлять его ресурсами. Один из основных ресурсов муниципальных проектов – финансовый – в проектной деятельности Администрации городского округа ХМ не предусмотрен.

Организационная структура системы управления проектной деятельностью включает в себя:

- постоянные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся Глава городского округа, совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам,

- формируемые в целях реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики проектов (программ), руководители проектов (программ), рабочие органы проектов (программ).

- обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся общественно-деловые советы и экспертные группы¹⁶.

Функции органов управления проектной деятельностью городского округа определяются функциональной структурой системы управления проектной деятельностью в городском округе ХМ.

Такая схема организации проектной деятельности имеет ряд недостатков:

- отсутствие возможности у граждан инициировать и участвовать в

¹⁶ Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. / А.Н. Савенков, В.Е. Чиркин // Гос-во и право. 2018. № 12. С. 24.

подготовке, реализации и мониторинге реализации проектов,

- недостаточно четко проработан порядок формирования проектных комитетов,
- большая вероятность отклонения (завершения реализации) проекта различными стейкхолдерами на всех этапах.

Организационная структура системы управления проектной деятельностью не предполагает привлечения профессиональных проектных менеджеров к реализации проектов. Создается ситуация, когда организацией проектного подхода, помимо выполнения должностных обязанностей, вынуждены заниматься сотрудники органов местного самоуправления. Тогда как к полномочиям Администрации по решению вопросов местного значения относятся более 55 различных направлений. На вопрос «Действует ли сегодня в Администрации проектный офис и как Вы оцениваете его работу?» респонденты полуформализованного интервью дали приблизительно одинаковые ответы: офис действует отчасти, проекты реализуются, каждый сотрудник там или иначе выполняет функции проектного менеджера, но вследствие большого объема текущей работы, проектная деятельность документально не подтверждается.

В 2018 году Глава ГО Ханты-Мансийск прошёл обучение по программе повышения квалификации Высшей школы экономики совместно с Агентством стратегических инициатив и Школы управления «Сколково». Образовательный модуль по организации проектного управления был включен в программу специализированных курсов. Кроме того, обучение по программе повышения квалификации «Организация проектной деятельности» прошли еще несколько специалистов Администрации, и только 1 человек из них на данный момент продолжает работать в структуре органа местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что для сотрудников Администрации преимущества проектной деятельности неочевидны. Недостаточная мотивация и низкий уровень подготовленности кадров по проектной деятельности являются основными точками роста в работе по

совершенствованию организации проектного подхода в Администрации ГО Ханты-Мансийска.

Помимо мотивации, важным элементом управления, который мог бы стать драйвером развития проектной деятельности в муниципальном образовании, является система стимулирования. В Администрации города Ханты-Мансийск внедрена кадровая практика «Оценка эффективности, результативности профессиональной деятельности и премировании в исполнительно-распорядительном органе местного самоуправления».

Практика разработана и применяется в целях реализации положений программы «Комплексное развитие ХМАО», а также в целях усиления материальной заинтересованности сотрудников органа местного самоуправления в повышении качества выполнения возложенных задач, для поощрения за своевременное и добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, повышения уровня ответственности за порученный участок работы, а также по результатам работы и за выполнение заданий в особых условиях.

Задачей внедрения практики является оценка эффективности и результативности служебной деятельности муниципального служащего, определение размера премии, включая расчет¹⁷. Премия рассчитывается исходя из степени достижения работником целей и задач, поставленных перед работником руководителем органа местного самоуправления или его подразделения за отчетный период ежемесячно, в срок до 25 числа перед отчетным в автоматизированной системе «Целевые показатели эффективности государственных и муниципальных служащих». При использовании данного метода оценки для каждого работника формируется система целей его профессиональной служебной деятельности. Система целей формируется на основе должностных обязанностей и ответственности, установленных должностным регламентом муниципального служащего, с учетом декомпозиции долгосрочных и среднесрочных целей органа местного

¹⁷ Чазова, И. Ю. Оценка эффективности системы государственного управления / И. Ю. Чазова // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 1-4(70). – С. 53-59

самоуправления.

Рекомендуется руководителям при формировании целей и показателей эффективности руководствоваться программой «Комплексное развитие», где цели – это мероприятия программы, а показатели эффективности – достижение контрольных точек программы. В систему целей входят общие, типовые и профессиональные группы целей. К типовым по большей части относятся такие показатели, как «своевременная сдача отчетности», «отсутствие жалоб от населения», «стаж работы» и другие. Профессиональные цели формируются для исполнения конкретных показателей, разработанных непосредственными руководителями, кураторами по направлению деятельности для достижения контрольных точек исполнения Комплексного плана развития моногорода, количественных показателей по другим нормативным-правовым актам по оценке эффективности органов местного самоуправления и заносятся в автоматизированную систему «Целевые показатели эффективности государственных и муниципальных служащих».

Еще профессиональным целям можно отнести заполнение данных в автоматизированную систему, выполнение поручения, участие в заседаниях Думы города Ханты-Мансийск. Стоимость каждого показателя эффективности и результативности деятельности оценивается в баллах и общее количество баллов по всем показателям. Стоимость (в рублях) одного балла составляет 1 процент должностного оклада работника. Для оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности руководителям ежемесячно рекомендовано устанавливать не более 5 показателей эффективности и результативности. Непосредственные руководители, кураторы по направлению деятельности после занесения показателей эффективности в автоматизированную систему, знакомят с данным перечнем показателей руководимых работников. По истечении месячного срока проставляют в автоматизированной системе фактическое исполнение баллов за выполнение поручений (показателей).

Учитывая отсутствие инициирования реализации проектного подхода,

проектно-ориентированные показатели, скорее всего, не имели бы должного эффекта. При условии тотального внедрения проектной деятельности, можно было бы заменить такие показатели, как «выполнение поручения» и «стаж работы» на более системные – например, личное участие в проектах, факт закрытия этапа или этапов проекта. По мнению начальника отдела кадров и муниципальной службы, высказанном в ходе полужформализованного интервью: «По сути, работа сотрудников включает в себя проектную деятельность. Она стимулируется исходя из тех показателей, которые выделяют кураторы муниципальных служащих и других сотрудников¹⁸.

Таким образом, на данном этапе организация проектной деятельности в Администрации города Ханты-Мансийск демонстрирует низкий уровень использования проектных принципов управления, фактически для достижения стратегических целей используется программный подход, а не проектное управление:

- применяется малоэффективная организационная структура проектного управления, – мотивация сотрудников находится на очень низком уровне,
- отсутствует специализированное программное обеспечение для сопровождения проектной деятельности,
- в штате нет специалистов по управлению проектами,
- сотрудники Администрации специального обучения методам проектного управления не проходили.

2.3 Рекомендации по совершенствованию проектного управления на примере Ханты-Мансийского автономного округа

На данном этапе проектная деятельность в муниципальном образовании города Ханты-Мансийск организована недостаточно эффективно и требует дополнительных действий. Фактически применяется программный подход. В соответствии с действующим Положением, проектный подход реализуется

¹⁸ Черкасова, М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2020. – № 1. – С. 177-181

постояннодействующим органом – Советом по стратегическому развитию и временными Проектными комитетами. В сложившуюся систему необходимо внести ряд изменений и дополнений, а именно, дополнить постояннодействующим Проектным офисом, который выступит в качестве некоего «агента» проектной активности и будет способствовать разработке, сопровождению, реализации и мониторингу проектов в рамках стратегии развития города. Это позволит привлечь к проектной деятельности освобожденного от иной работы специалиста, владеющего компетенциями в области проектного менеджмента, который преимущественно занимается консультированием разработчиков проектов и сопровождением во время реализации проектов¹⁹.

Важно отметить, что проектная деятельность имеет неразрывную связь со стратегическим планированием. Это обусловлено тем, что инициация проектов происходит исходя из стратегических целей развития моногорода. Стратегия социально-экономического развития городского округа ХМ на 2018-2030 годы и на период до 2035 года включает в себя 36 приоритетных программ, которые конкретизируются проектами.

Формулировкой целей, разработкой программ и проектов, а также реализация мероприятий стратегии развития занимается исключительно администрация городского округа и органы местного самоуправления. Тогда как субъектами стратегического планирования должны быть не только органы местного самоуправления, но и бизнес, бюджетные организации, некоммерческие организации и граждане.

Вовлечение общественности – некоммерческих организаций и граждан будут способствовать совершенствованию этого процесса. Поэтому дополнительным вектором изменений в существующее положение дел авторы видят широкое вовлечение общественности в стратегическое планирование и проектную деятельность. Необходимо разработать и внедрить удобные,

¹⁹ Николаева А. А., Прохоров А. И. Особенности системы управления социальной сферой муниципального образования / А.А. Николаева, А.И. Прохоров // Экономика и менеджмент систем управления. 2020. №1 (35). С. 88-95.

рациональные инструменты участия населения в стратегическом планировании и проектном управлении, которые в настоящий момент отсутствуют.

Градообразующим предприятием моногорода посредством проектного управления на протяжении 13 лет реализуются социальные инвестиции.

Предусмотреть конкурсный отбор проектов, решающих социальные проблемы города. Благодаря этому можно повысить мотивацию разработчиков и внедрять более эффективные проекты. В качестве аналогии можно привести пример грантового конкурса. Наиболее успешные направления – это образование, культура и массовые мероприятия. Также повышению уровня мотивации сотрудников администрации и органов местного самоуправления будет служить система финансового и нефинансового стимулирования. Используемая сегодня практика поощрения в Администрации зарекомендовала себя с хорошей стороны.

Таким образом, необходимо внести в нее дополнительные критерии и ключевые показатели эффективности, связанные с организацией проектной деятельности (такие, как трудозатраты участия, коэффициент полезного участия сотрудника в проектной деятельности, коэффициент качества выполненных работ, коэффициент сложности проекта, коэффициент успешности проекта, количество проектов). Особое внимание следует уделить разработке нормативных и регламентирующих документов, а именно корректировка и актуализация Положения о Проектной деятельности в Администрации города Ханты-Мансийск, Положения об оценке эффективности сотрудников, Бюджета городского округа, Стратегии развития, должностных инструкции сотрудников Администрации, разработка документов, регламентирующих деятельность проектного офиса, сотрудников офиса и т.д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В свете последних социально-экономических проблем, которые вызваны сложностями мировой экономики, эпидемиологической ситуацией, возникает

потребность поиска эффективных и результативных инструментов управления на всех уровнях, в том числе и на уровне муниципальных образований. Представляется целесообразным акцентировать внимание на сущности и основных принципов проектного менеджмента, т. е. деятельности по управлению проектами. Проектное управление — это управление видами деятельности в организации, которые требуют постоянного руководства в условиях строгих ограничений по затратам, срокам и качеству работ.

Для предприятий особенно важным является тот факт, что проектный подход позволяет организации сфокусировать внимание и сконцентрировать усилия на выполнении ограниченного комплекса задач в строго ограниченных временных и бюджетных рамках. И здесь уместно привести определение, данное ISO 21500, в соответствии с которым проект — это уникальный набор процессов, состоящих из скоординированных и управляемых задач с начальной и конечной датами, предпринятых для достижения цели.

Достижение цели любого проекта в муниципальных образованиях требует получения результатов, соответствующих определённым заранее требованиям, в том числе ограничения на получения результатов, таких как время, деньги и ресурсы. Наконец, представим здесь определение, которое было дано современным экономическим словарем: проект — замысел, идея, образ, воплощённые в форму описания, обоснования, расчётов, чертежей, раскрывающих сущность замысла и возможность его практической реализации.

В нашем понимании, при рассмотрении проблематики основных подсистем управления проектами и ее функции, наиболее целесообразно отталкиваться от следующего определения.

Проектом является комплекс мероприятий, которые направлены на создание уникального результата (это может быть разработка и производство нового продукта, либо формирование и оказание новой услуги). Мероприятия являются связанными между собой, а реализуются они в условиях ресурсных и временных ограничений.

Известно, что проектное управление достаточно эффективно

зарекомендовало себя на предприятиях, сначала за рубежом, затем и в нашей стране. Имеющийся отечественный и зарубежный опыт по внедрению проектного управления свидетельствует о значительных улучшениях деятельности предприятий, в том числе:

- обеспечение структурирования всех процессов выполнения работ;
- исключение «размывание» ответственности по исполнителям, что регулярно встречается в рамках традиционного подхода к управлению;
- выполнение более полного контроля за тем, как сотрудники выполняют работы.

Учитывая совокупность положительных эффектов от применения проектного управления на базе предприятий и организаций коммерческого цикла, для государственных управленцев стала очевидна необходимость внедрения данного инструмента и в сферу государственного управления, а также в систему органов местного самоуправления.

пишем-вкр-сами.рф

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Конституция РФ. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс

2. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 16.04.2022)

3. Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

4. Российская Федерация. Законы. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

5. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 11.11.2010) // СПС КонсультантПлюс

6. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

7. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. N 1050 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации"

8. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288

9. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г.

10. Приказ Министерства экономического развития РФ от 5 июня 2013 года N 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации»

11. Адамская Л.В. Местное самоуправление в РФ / Л.В. Адамская // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2017. № 3 (16). С. 22-23.

12. Алиева Г.Ш. Проблемы организации местного самоуправления и его взаимодействия с центральной государственной властью / Г.Ш. Алиева // Аллея науки. 2018. Т. 2. № 2 (18). С. 573-575.

13. Андросова В.Е., Равлюк И.В., Шахворостов Г.И. Специфика организации эффективной системы административного управления муниципалитета на основе проектного подхода / В.Е. Андросова, И.В. Равлюк, Г.И. Шахворостов // Регион: государственное и муниципальное управление. 2016. № 4 (8). С. 15.

14. Аржанухин С.В., Макович Г.В. Управление проектами в муниципальных образованиях: монография / С.В. Аржанухин, Г.В. Макович. – М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2018. – 81-82 с.

15. Баранова И.А. Экономическая основа местного самоуправления / И.А. Баранова // Интеграл наук. 2017. Т. 1. № 2 (6). С. 18-20.

16. Бейдина Т.Е. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления как теоретическая и практическая политическая проблема / Т.Е. Бейдина // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24. № 2. С. 39-46.

17. Божиган В.С. Деятельность органов местного самоуправления в сфере обеспечения благосостояния населения / В.С. Божиган // Наука в современном мире: приоритеты развития. 2018. Т. 2. № 1 (4). С. 45-46.

18. Боков Ю.А., Фетисова А.В. Конституционные гарантии местного самоуправления в РФ / Ю.А. Боков, А.В. Фетисова // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXIX междунар. науч.-практ. конф. № 1(63). – Новосибирск: СибАК, 2017. – С. 23-28.

19. Багян, Г. А. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации / Г. А. Багян, В. И. Лукащук // Modern Science. – 2020. – № 5-1. – С. 450-454.

20. Большаков, С. Н. Организационные структуры муниципального управления и их совершенствование / С. Н. Большаков, О. Л. Ким, М. И. Чекалев // Экономика и политика. – 2020. – № 1(15). – С. 16-22.

21. Вибе, А. И. Организация проектного подхода в органах местного самоуправления: сценарный подход к определению результатов / А. И. Вибе, А. А. Кузьминчук. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 48 (286). — С. 346-348.

22. Дзакоев, З. Л. Опыт проектного управления в муниципальном образовании / З. Л. Дзакоев, Н. Р. Хачатурян // Матрица научного познания. – 2020. – № 3. – С. 15-21.

23. Дзина, М. А. Совершенствование механизма управления муниципальным образованием / М. А. Дзина // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 1(114). – С. 512-517.

24. Зелинская, М. В. Проблемы модернизации инструментов государственного и муниципального управления / М. В. Зелинская // Проблемы развития современного общества. Сборник научных статей 5-й международной научно-практической конференции, Курск, 23–24 января 2020 года / под редакцией: Кузьминой В.М.. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. – С. 240-243.

25. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, 2014. – 190 с.

26. Николаева А. А., Прохоров А. И. Особенности системы управления социальной сферой муниципального образования / А.А. Николаева, А.И. Прохоров // Экономика и менеджмент систем управления. 2020. №1 (35). С. 88-95.

27. Отчет Центра проектного менеджмента , 2019 год. Электронный режим доступа: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indeksa-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/>

28. Парчайкина Е.А. Нормативно-правовое регулирование проектного управления в органах власти / Е.А. Парчайкина // Сборник материалов IX

международной очно-заочной научно-практической конференции. 2019 С. 29.

29. Савченко И. А., Холикова Г. М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: проблемы и управленческие меры по их решению / И.А. Савченко, Г.М. Холикова // Экономика и менеджмент систем управления. 2019. №4-1(34). С. 170-177.

30. Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. / А.Н. Савенков, В.Е. Чиркин // Гос-во и право. 2018. № 12. С. 24.

31. Соваренко А. В. Местное самоуправление: право или обязанность? (сущность местного самоуправления) / А.В. Соваренко // Выбор власти & Власть выбора: сб. док. Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых (с международным участием). Иваново, 2018. С. 228-236.

32. Соломахин А. Н., Щербинина Н. А. Организация проектного управления в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления в России: состояние, задачи и перспективы / А.Н. Соломахин, Н.А. Щербинина // Электронный научный журнал «Регион: государственное и муниципальное управление». РАНХ и ГС. 2017 год. – с. 78

33. Чазова, И. Ю. Оценка эффективности системы государственного управления / И. Ю. Чазова // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 1-4(70). – С. 53-59.

34. Черкасова, М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2020. – № 1. – С. 177-181.