

*G.V. Gratsinskaya, D.D. Gurin*

## MODERN PROJECT APPROACH TO MUNICIPALITY MANAGEMENT AS TOOL OF INNOVATION DEVELOPMENT

**Galina Gratsinskaya** – Professor, the Department of National Economy and Organization of Production, the State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Doctor of Economics, Gatchina; **e-mail: valeri-puchkov@yandex.ru.**

**Dmitry Gurin** – student, the Faculty of Management, Social Work and Tourism, the State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina; **e-mail: sluwbist@yandex.ru.**

*We consider possibilities for applying management techniques within project approach at municipality level. We describe stages and approaches to project organization at the level of municipal governmental bodies.*

**Keywords:** *management; project approach; municipal development projects; municipal cluster; innovation development.*

*Г.В. Грацинская, Д.Д. Гурин*

## СОВРЕМЕННЫЙ ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ КАК ИНСТРУМЕНТ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

**Галина Всеволодовна Грацинская** – профессор кафедры национальной экономики и организации производства, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, доктор экономических наук, г. Гатчина; **e-mail: valeri-puchkov@yandex.ru.**

**Дмитрий Дмитриевич Гурин** – студент факультета менеджмента, социальной работы и туризма, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail: sluwbist@yandex.ru.**

*Рассмотрены возможности применения технологий управления в рамках проектного подхода на уровне управления муниципальными образованиями. Описаны этапы и подходы к организации проектов на уровне муниципальных органов власти.*

**Ключевые слова:** *управление; проектный подход; муниципальные проекты развития; муниципальный кластер; инновационное развитие.*

В современных условиях государство действительно старается уделять большое внимание инновационным предложениям со стороны общества, в особенности для такой прогрессивной категории населения как молодежь, инициативы которых впоследствии могут реализовываться как проекты.

Благодаря проектному подходу человек (специалист) или организация (муниципальное образование) имеет возможность воплотить в жизнь свои планы, идеи и мечты. И на сегодняшний день проекти-

рование вовлечено во все сферы человеческой деятельности, оно является наиболее популярным методом социально-экономического развития, означающий в переводе от латинского «projectus» – брошенный, выступающий, выпирающий вперед.

Вообще, если исходить из начальных стадий проектных процессов, то в силу положений статьи 7 Гражданского Кодекса Российской Федерации при разночтениях в определениях в нормативно-правовых актах России применяется Междуна-

родный стандарт по управлению проектами ISO 21500, который говорит нам о том, что проект представляет собой работы, планы, мероприятия и другие задачи, направленные на создание нового продукта (устройства, работы, услуги). Отсюда необходимо делать вывод, что сам проект уже и есть некая инновация [4].

У федеральных и региональных государственных центров управления есть понимание, что внедрение новаций (чего-то совершенно нового, то есть первой ступени появления предмета), инноваций (процесса прохождения новшества в рамках какой-либо системы в виде существенных изменений состояния рассматриваемой системы) в направления российского народного хозяйства, так или иначе, является одним из важнейших факторов роста ВВП и ВРП, эффективности и устойчивости предпринимательских организаций.

Органы власти уделяют этим компонентам особое внимание, издавая такие регулирующие и практические акты, как «О науке и государственной научно-технической политике» (ФЗ от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ с изм. и доп. от 01.01.2017 г.), «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ФЗ от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ с ред. на 04.06.2018 г.), «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ с изм. и доп. от 31.12.2017 г.).

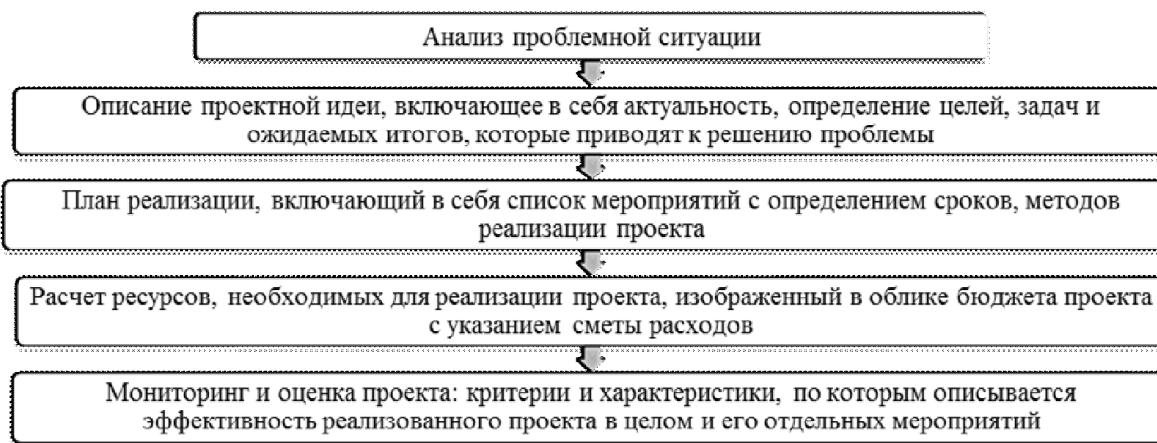
Стратегические задачи и новые направления в экономике раскрыты в указе Президента от 7 мая 2018 года № 204 (ред. 19.07.2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в документах Правительства РФ – «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 08.12.2011 г. № 2227-р (ред. 18.10.2018 г.), «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» от 15.04.2014 г. № 316 (с изм. и доп. от 19.09.2018 г.), а также и в региональных декретах на основе федеральных положений.

Нынешние реалии таковы, что овладение основами проектного подхода обусловлены, во-первых, тем, что данная технология имеет широкую область применения на всех уровнях организации системы управления, образования; во-вторых, владение логикой и технологией такого инструментария позволит более эффективно осуществлять организационно-управленческие, аналитические, социальные функции в органах государственной и муниципальной власти; в-третьих, проектные внедрения обеспечивают конкурентоспособность субъектов РФ, муниципальных образований, организации, специалиста [3].

Надо отметить, что такая творческая деятельность строится на базе специальной технологии, которую можно освоить и усовершенствовать. Исходя из проектного подхода по решению существующих текущих муниципальных проблем, авторы статьи предлагают опираться на определенный ряд этапов реализации проекта, указанного на рисунке.

Коммуницируя и взаимодействуя со специалистами муниципального уровня, авторы статьи выделяют наиболее популярные и эффективные управленчески-ориентированные подходы в обеспечении инновационного развития проектный подход. Сегодня без реализации различных по масштабам проектов, в частности в сфере местного развития, интеграции субъектов хозяйствования в специфические территориально-отраслевые объединения – кластеры (объединения нескольких однородных элементов, которые могут рассматриваться как самостоятельные единицы, обладающие определенными свойствами), внедрения проектно-ориентированной деятельности в организациях как публичного, так и бизнес сектора, трудно представить развитие муниципальных образований.

Осуществление деятельности муниципальными органами власти на основе проектного подхода повышает гибкость и адаптируемость различных коммерческих и некоммерческих институтов, активизирует процессы привлечения инвестиций, обеспечивает повышение интенсивности



### Основные этапы реализации проекта

Источник: [составлен авторами].

развития малого и среднего предпринимательства, способствует росту производительности их деятельности и инновационной активности, привлекает к управлению и участию в проекте молодежь. Такой методический подход может ускорить социально-экономическое и научно-техническое развитие муниципального образования, позволить увеличение количества новых рабочих мест, уровня заработной платы, поступлений в бюджет и, соответственно, повышения конкурентоспособности экономики муниципалитета по отношению к другим муниципальным территориям [1].

Если исходить из масштабности и долговременности проектного подхода в муниципальном образовании, то стоит отметить процесс создания упомянутых кластеров. Их на уровне муниципалитета можно рассматривать как специфический вид проектов развития. Авторы статьи полагают, что этот процесс можно подчинить классическим требованиям методологии управления проектами, а именно:

- создание кластера можно рассматривать как проект, который имеет определенные ограничения (время, качество, ресурсы), четкое распределение ответственности;
- является отчасти уникальным по своей целевой, содержательной, территориально-ресурсной, инфраструктурной и другим признакам;
- ключевым критерием завершения такого проекта является достижение ожидаемого результата (продукта проекта или

полезного эффекта) и удовлетворенность всех его участников (общественности, власти, бизнеса, научного сообщества).

В соответствии со своими направлениями кластерный подход обеспечивает как экономический, так и сугубо социальный эффект – выгоды муниципального образования.

В этом случае можно предложить эффективность от реализации такого типа проекта рассчитывать как [2]:

$$\text{Эффективность } (\mathcal{Э}) = \frac{\text{Результат } (P)}{\text{Затраты } (З)} * 100\%.$$

При этом авторы акцентируют внимание и на учете полезного эффекта проекта, который можно рассчитать как [2]:

$$\text{Эффект } (\mathcal{Эф}) = \text{Результат } (P) - \text{Затраты } (З).$$

Особенными чертами проекта создания муниципального кластера является обязательное определение механизмов взаимодействия кластера с местными органами власти. Каждый проект создания муниципального кластера должен рассматриваться с позиций общей стратегии развития муниципалитета, а стратегия, в свою очередь, должна реализовываться на основе проектного подхода к реализации стратегических приоритетов. Тем самым обеспечивается их интеграция и ориентация на приоритетный комплекс потребностей муниципального образования.

Зарубежный опыт также говорит о том, что проекты и кластеры уже признаны в мире как эффективные инструменты обеспечения инновационного развития муниципальных территорий. Результаты

анализа свидетельствуют, что именно проектный подход в реализации стратегических приоритетов местного развития (идейный тренд «приоритет-проект») предоставляет возможность рассмотрения проекта как отчетности за результаты стратегической деятельности и ее оценки, в частности общественностью муниципалитета, и создает предпосылки реализации программно-целевого подхода к распределению ресурсов на местном уровне.

В процесс разработки муниципальной стратегии многие исследователи и практики включают аналитический (исследование связанности муниципальной территории, определение центра муниципальной системы и производства, ведущих структурных связей), идейный или концептуальный (определяет выработку идеи или концепции социально-экономического развития муниципалитета с учетом генеральных целей), прогнозный (определение количественных и качественных показателей в перспективе, то есть составление сценария социально-экономического развития) группы [5].

Из проведенного исследования авторы статьи выделяют понятие «муниципальные проекты развития», представляющие собой проекты, которые осуществляются под эгидой муниципальных властей (как генерального заказчика) и имеют центры ответственности в его структурных подразделениях, направленные на реализацию стратегических приоритетов развития муниципального образования и утверждены в составе проектной части стратегии, а результатами их выполнения являются заранее оцененные и согласованные с заинтересованными сторонами чисто социальные или социально-экономические выгоды муниципального образования.

Д.Д. Гурин и Г.В. Грацинская отмечают, что этапы жизненного цикла муниципального проекта развития можно выразить как в классике проектного управления. И здесь существуют различные подходы к представлению жизненного цикла такого проекта: по фазам (предынвестиционная, инвестиционная, эксплуатационная); по стадиям (концептуализа-

ция, разработка, реализация, завершение); по содержанию и интенсивности деятельности (инициализация идеи-плана и разработка концепции, формирование команды и комплексное финансово-экономическое обоснование; планирование и структурирование; архивирование результатов и передача в эксплуатацию) [5].

Из всего описанного исследователи данной темы полагают, чтобы определить необходимость реализации муниципальных проектов и кластеров для решения проблем социально-экономического характера, можно обратить внимание на показатели нижеследующей таблицы.

Следовательно, такие числовые и процентные данные покажут, какой проект или кластер необходимо разрабатывать для решения той или иной проблемы по представленным авторами показателям.

Таким образом, очевидно, что российское общество вступило в эру глобальной информационной революции, инновационного прогресса во всех сферах народного хозяйства, следствием чего востребованными становятся проекты, которые внедряются и (или) приспособляются к условиям жизнедеятельности муниципального образования и страны в целом. Основополагающим составляющим современного общества является умение скоро и верно улаживать появляющиеся трудности в изменяющемся обществе [6].

Из всего вышеизложенного важно отметить, что проектный подход подразумевает ориентацию на приобретение конкретного итога. Такой подход нацелен на приобретение новых или «преобразование» существующих знаний, которые потом возможно реализовать на практике. Разработка проектов подразумевает не только присутствие и понимание некоей проблемы (идеи), но и процесс ее раскрытия, решения, что подключает точное планирование действий (этапов проекта), присутствие плана (мероприятий) или гипотезы решения данной проблемы (идеи), точное расположение ролей, заданий для всякого участника при условии взаимодействия.

Проектный подход открывает перед

**Значимые показатели для разрешения проблем социально-экономического характера в муниципальном образовании**

№	Показатели анализа	Единицы измерения
1	Естественный прирост (убыль) населения по категориям	Чел.
2	Миграционный прирост (убыль) населения	Чел.
3	Средняя продолжительность жизни населения	Лет
4	Число браков (разводов) на 1 тысячу местных жителей	Чел.
5	Число социально-обусловленных заболеваний (алкоголизм, наркомания) на 1 тысячу местных жителей*	Чел.
6	Уровень преступности на 1 тысячу местных жителей	Чел. или %
7	Доля малоимущих жителей и жителей без определенного места жительства*	Чел. или %
8	Доля местных жителей, повседневно занимающаяся физической культурой и спортом*	Чел. или %
9	Уровень средней номинальной заработной платы	Руб.
10	Средний уровень обеспеченности жильем	Чел.
11	Средний уровень износа основных фондов, организаций и учреждений муниципального образования	%
12	Уровень безработицы от экономически активного населения (трудоспособного населения и безработных)*	%
13	Уровень рентабельности экономической деятельности по основным сферам специализации местной экономики	% или руб.
14	Доля прибыльных предприятий от общего числа действующих в муниципалитете	%
15	Индекс промышленного роста	%
16	Бюджетная обеспеченность муниципального образования, то есть отношение доходов местного бюджета к численности населения	Руб./чел
17	Доля просроченного муниципального долга в собственных доходах	%
18	Доля расходов на муниципальное управление, включая исполнение государственных полномочий	Руб.
19	Доля расходов на социальную защиту, здравоохранение, образование и иные социальные вопросы	Руб.
20	Доля собственных доходов	Руб.
21	Доля расходов на местные целевые программы, проекты	Руб.
22	Инвестиции в основной капитал в расчете на одного жителя, включая инвестиции в муниципальные проекты и кластеры	Руб.

*Примечание (\*):* возможно дальнейшее социологическое исследование и проведение расчетов, указанных в таблице показателей, из-за отсутствия в настоящее время способов и инструментов у муниципальных органов власти для необходимого анализа.

*Источник:* [составлено авторами].

муниципальными институтами или отдельным человеком большие возможности для реализации инициатив, раскрытия своего потенциала и даже решения существующей проблемы. А каждый уже реализованный проект будет являться инструментом и вектором развития муниципального образования.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р (ред. от 18.10.2018 г.) «Об утверждении Стратегия инноваци-

онного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

2. Багинова В.В., Бродская Т.Г. [и др.]. Экономическая теория. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2014. 747 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/430228> (дата обращения: 11.01.2019).

3. Ильина О.Н. Методология управления проектами: становление, современное состояние и развитие: монография. М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2015. 208

- с.
4. Официальный сайт Центра проектного менеджмента РАНХиГС. URL: <http://pm.center/> (дата обращения: 11.01.2019).
5. *Тихомирова О.Г.* Управление проектом: комплексный подход и системный анализ: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. 300 с. URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=942737> (дата обращения: 11.01.2019).
6. *Чиркин В.Е.* Основы государственного и муниципального управления. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 384 с.