

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

Р. Н. Мамедов

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

В статье представлены результаты исследования проблем системы управления программами и проектами муниципального образования, обоснована потребность и обобщены этапы развития системы управления органов муниципальной власти, на основе чего сформулированы задачи повышения эффективности системы управления и спрогнозированы будущие научные результаты в виде методических рекомендаций по разработке системы поддержки малого предпринимательства на базе системы сбалансированных показателей и шаблонов моделей процессов управления реализацией программ поддержки предпринимательства. Научной новизной, представленной в статье, является подход к рассмотрению системы управления администрации муниципального образования, в котором рассматривается акцент на управлении программами и проектами как одним из важнейших инструментов развития муниципального образования, подчеркивается значимость адаптации и применения современных апробированных технологий управления, указывается на отсутствие во многих муниципальных образованиях практики применения подобных инструментов. Автором составлена классификация уровней развития систем муниципального управления, состоящая из пяти этапов, и определен основной состав инструментария управления: проект системы сбалансированных показателей, состав показателей оценки качества реализации программ и проектов, методические рекомендации по проектированию и развитию системы управления и по конфигурации процессов проектного офиса системы управления реализацией программ и проектов муниципального образования.

Ключевые слова: проекты и программы муниципальных образований, система управления муниципального органа власти, этапы развития систем управления, система сбалансированных показателей, управление проектами и процессами при реализации проектов и программ поддержки предпринимательства.

THE DEVELOPMENT OF GOVERNANCE SYSTEM IN BODIES OF MUNICIPAL POWER WHILE REALIZING PROGRAMS AND PROJECTS

Ramil N. Mamedov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

The article provides findings of the research of governance system for municipal programs and projects, grounds the need and summarizes stages of the governance system development in bodies of municipal power. On this basis the authors formulate the tasks of raising efficiency of the governance system and forecast future academic results in the form of methodological recommendations dealing with the development of the system of small business support based on the system of balanced indicators and patterns of processes of governing the implementation of programs supporting entrepreneurship. Academic novelty is an approach to considering the governance system of municipal administration, where focus is made on managing programs and projects as one of the most important tools of developing the municipal structure. The importance of adaptation and use of modern tested technologies of governance is underlined as in many municipal structures there are no practices of using such tools. The author classifies the levels of systems of municipal governance, which consists of five stages and shows the key set of governance tools: the draft system of balanced indicators, composition of appraisals of the quality of program and project implementation, methodological recommendations connected with designing and developing the

governance system and with configuration of processes of project office in the system of managing program and project implementation in the municipal structure.

Keywords: programs and projects of municipal structures, governance system of municipal body of power, stages of the development of governance systems, system of balances indicators, managing projects and processes while realizing projects and programs of supporting entrepreneurship.

Поставленная президентом и правительством Российской Федерации задача по изменению структуры экономики страны возможна во многом благодаря развитию малого предпринимательства¹.

Сектор малого предпринимательства сосредоточен в основном в сферах торговли и предоставления услуг населению. Поэтому доля инновационных, наукоемких предприятий с высокой добавленной стоимостью в отраслевой структуре малого предпринимательства должна постоянно увеличиваться.

Важным аспектом развития экономики в целом является изменение структуры экспорта с сырьевой направленности на продукцию с высокой добавочной стоимостью, где участие малого предпринимательства также должно значительно увеличиваться. Если рассматривать развитые страны Европы, США, Японию и интенсивно развивающиеся страны, в частности Китай, то обнаруживается закономерная особенность структуры их экономик с превалированием малых экспортно ориентированных предприятий [1].

Этому есть логичное объяснение: малые предприятия более гибки и динамичны, акцентированы на работе в высококонкурентной среде, способны идти на риск и в большей степени эффективны, чем средние и крупные предприятия.

На развитие малого предпринимательства делается основная ставка в качествен-

ных структурных перестройках экономики России².

В этой связи актуальной проблемой выступает необходимость повышения управляемости и контроля реализации планов и программ поддержки малого предпринимательства на всех этапах управления на уровне муниципальных органов власти.

Большое количество научных исследований посвящено разработке программ поддержки предпринимательства, проектированию и развитию институтов поддержки развития малого бизнеса. В отдельных работах делается упор на разработку показателей оценки качества реализации программ развития предпринимательства, изучаются и классифицируются проблемы, стоящие перед малым бизнесом и территориями. Вместе с тем отсутствуют работы, посвященные вопросам постановки процессов реализации разработанных программ и предлагаемых мероприятий, а также решению выявленных проблем.

Как следствие, на практике отсутствует эффективная система реализации разработанных планов и программ. Отсюда – низкие показатели и результаты, когда на протяжении многих лет ситуация с развитием малого предпринимательства кардинально не меняется в лучшую сторону.

Можно сделать вывод, что одна из основных проблем в системе управления муниципальных органов власти – отсутствие механизмов детализации и исполнения разработанных программ и проектов в целом и поддержки предпринимательства на территории, наличие несогласованности программ с текущей оперативной дея-

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/media/files/jFDd9wbAbApXgEiHNaxHvetyq7hfPO96.pdf> (дата обращения: 29.06.2017).

² См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 29.06.2017).

тельностью по их реализации в частности. В этой связи для органов управления муниципального образования, несомненно, выгодно применение принципов и технологий проектного [3], процессного [2] и программно-целевого управления [8].

В Распоряжении Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»¹ подчеркивается необходимость создания проектных офисов, в круг основных задач которых входит координация деятельности различных субъектов при реализации программ и проектов, внесение предложений по изменению нормативно-правовой базы, оказание помощи в развитии предпринимательства и при выходе на внешние рынки и т. д.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации)² и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы»³ органам государственной, региональной и муниципальной власти рекомендовано устанавливать порядок организации проектной деятельности с определением организационной структуры и системы управления проектной деятельностью, этапами инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ).

Несмотря на то, что органы управления муниципальной власти, по сути, не являются коммерческими организациями и основной целью их существования является не получение прибыли, а удовлетворение потребностей общества, муниципального образования, в частности предпринимательского сообщества, и выполнение общественного заказа с получением большей самостоятельности в управлении, деятельность органов муниципальной власти становится все больше похожа на деятельность коммерческих предприятий.

Таким образом, в управлении реализацией программ поддержки предпринимательства⁴ муниципальным органам власти необходимо использовать все имеющиеся и хорошо себя зарекомендовавшие методики управления коммерческими предприятиями, подстраивая данные технологии к специфике их деятельности.

Показательно, что разные субъекты муниципальной власти в Российской Федерации находятся на разных этапах развития их систем управления. В таблице представлена классификация уровней развития систем управления муниципальной власти в разрезе контуров управления. Всего можно выделить пять этапов становления систем управления (по аналогии с этапами развития предприятий других отраслей деятельности [6]), используя не только отечественный, но и зарубежный опыт.

Для муниципальных органов власти, находящихся на первом этапе развития своих систем управления, характерно отсутствие таких элементов, как стратегическое управление, миссии и системы оценочных показателей деятельности в целом и реализации программ поддержки предпринимательства в частности, используемых в управлении и развитии.

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/ (дата обращения: 27.07.2017).

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 27.07.2017).

³ URL: <http://base.garant.ru/71515460/> (дата обращения: 27.07.2017).

⁴ См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12154854/> (дата обращения: 29.06.2017).

Характеристика этапов становления систем управления органов муниципальной власти

Фазы контура управления	Этап развития 1	Этап развития 2	Этап развития 3	Этап развития 4	Этап развития 5
Разработка миссии	Миссия не определена	Миссия формально определена для внешнего использования	Определено внутреннее представление миссии вместе с внешним	Миссия постоянно уточняется. Внутреннее описание миссии представлено детальным описанием принципов построения деятельности	Миссия выходит на первый план в качестве инструмента согласования потребностей заинтересованных групп (муниципальной образования, предпринимательской сферы, населения)
Формулировка целей органа власти и его подразделений	Цель – уложиться в рамки бюджета	Цели формально заявлены, но не соотношены с миссией	Цели связаны с миссией в рамках единого дерева целей	Цели связаны с миссией, объективно отражают направления деятельности и развития, опирающиеся на рациональное использование всех ресурсов	Цели направлены на удовлетворение требований заинтересованных групп на основе рационального использования нематериальных активов
Планирование	Реакция на события	Формальные оперативные планы деятельности «от текущих результатов прошлого»	Стратегия жестко определена на долгосрочную перспективу, имеются формальные планы развития. Построены основы системы бюджетирования	Стратегия определена на долгосрочную перспективу с рациональным перераспределением ресурсов между программами и направлениями в рамках программы развития предпринимательства. Построена система гибкого бюджетирования	Стратегия определена на долгосрочную перспективу с рациональным перераспределением ресурсов и альянсом с другими внешними структурами
Постановка стратегического и оперативного управления	Руководитель муниципального образования единолично принимает управленческие решения на всех участках деятельности	Формализация структур управления	Проводятся формализация и оптимизация бизнес-процессов оперативной деятельности, внедряется система управления качеством процессов и результатов работы	Проводится работа по оптимизации используемых ресурсов	Оптимизация интеллектуальной деятельности
Система контроля и регулирования деятельности органа власти	Руководитель муниципального образования единолично осуществляет контроль деятельности органа	Руководитель в принятии решений руководствуется учетно-отчетными данными деятельности	Контроль и регулирование делегируются заместителям и руководителям на местах. Начинаются работы по разработке системы мониторинга	Формируется единая система сбалансированных показателей, ориентированная на участие всех работников в реализации целей и задач поставленных в рамках программ и проектов, проводится регулярный стратегический анализ деятельности	Единая система сбалансированных показателей, ориентированная на участие всего персонала. Полноценно используется в развитии, управлении и решении стратегических целей и задач регулярный стратегический анализ деятельности. Внедрены информационные средства поддержки стратегического управления

В таких органах власти отсутствует понимание процессного управления, ориентации на потребности заинтересованных групп (населения, предпринимательского сообщества и т. д.). Система мониторинга, контроля качества процессов организована формально, оценка результатов деятельности опирается на устаревшие и формальные показатели, не проводится работа по сбору и анализу потребностей заинтересованных групп (предпринимательского сообщества и населения). Рассчитывать на высокие показатели работы органы муниципальной власти, чьи системы управления находятся на данном уровне развития, не могут.

Требования, сформулированные правительством и президентом России к повышению качества и эффективности работы органов муниципальной власти, настраивают их руководителей на поиск современных и действенных способов и методов развития систем управления администраций муниципального образования.

Выйти на более высокий уровень развития системы управления, к примеру третий, возможно в первую очередь благодаря структуризации внутренних процессов и формированию качественной системы мониторинга за процессами и результатами работы, без этого не получится реализовать следующие этапы развития – четвертый и пятый. Понимание текущего состояния процессов даст возможность определить задачи и перспективы развития, вывести на иной качественный уровень работу по исполнению задач, сформулированных в программах развития предпринимательства, а также повысить качество разработки самих программ, сформулировать цели и связать их в системе сбалансированных показателей. Невозможно двигаться вперед, пока не будет полного понимания текущего состояния и возможности измерения текущей ситуации и проведения анализа и прогнозирования развития ситуации.

Разработанная программа и система мониторинга качества процессов и резуль-

татов реализации программ развития предпринимательства позволит формулировать цели и показатели их оценки в системе сбалансированных показателей (ССП) более точно и конкретно. Поскольку одна из проблем разработки карты ССП заключается в слабо проработанных, неконкретных и непонятно как измеряемых показателях, внедрение в первую очередь системы мониторинга качества процессов и результатов реализации программ развития предпринимательства позволит решить данную проблему.

Переход на четвертый и пятый этапы развития систем управления возможно благодаря становлению стратегического мышления и организации регулярных процессов стратегического управления [5], а также внедрению системы оценки выполнения стратегических инициатив (мероприятий) в оперативной деятельности, выполняемых в ходе реализации программ развития предпринимательства в муниципальном образовании на основе системы сбалансированных показателей [7] оценки качества выполнения процессов и получаемых результатов.

Как показало наше исследование систем управления органов муниципальной власти муниципальных образований, постановка проектного и процессного управления, структуризация и оптимизация процессов реализации программ и проектов, а также разработка и внедрение системы мониторинга качества реализации проектов, их процессов и результатов деятельности являются важнейшими задачами для выхода их систем управления на более высокий этап развития.

Для решения поставленных задач можно использовать накопленный опыт в области управления качеством и построения систем менеджмента качества, проектного и процессного управления не только коммерческих, но и некоммерческих организаций как в России, так и за рубежом. Несомненным подспорьем являются теоретические и практические наработки в области статистического сбора и анализа ин-

формации, инструменты социологических опросов, анкетирования и интервьюирования субъектов предпринимательства муниципального образования как основы построения качественной системы мониторинга и определения значений исследуемых показателей качества процессов и результатов реализации программ поддержки предпринимательства.

Характерной чертой систем управления четвертого и пятого этапов должно стать наличие стратегического управления и разработанной системы сбалансированных оценочных показателей деятельности. В этой связи важно акцентировать внимание на методологии разработки и внедрения систем сбалансированных показателей и исследовании имеющегося опыта в данном направлении.

Таким образом, можно сделать вывод, что основными задачами развития систем управления органов муниципальной власти в целях повышения их эффективности при реализации программ и проектов развития малого предпринимательства на сегодняшний день являются:

1) проведение работы по описанию и оптимизации внутренних бизнес-процессов проектного офиса, внедрению систем их мониторинга;

2) разработка и внедрение системы сбалансированных показателей как инструмента формирования и реализации стратегии и контроля исполнения значимых стратегических инициатив;

3) адаптация существующих методов программно-целевого, проектного и процессного управления при построении системы стратегического управления реализацией программ и проектов развития малого предпринимательства муниципальными органами власти.

Для создания системы управления процессами реализации программ и проектов в целом и проектов поддержки развития малого предпринимательства на муниципальном уровне нами разработаны:

- проект системы сбалансированных показателей для управления процессами реализации программ и проектов поддержки развития предпринимательства на муниципальном уровне к применению органами муниципальной власти;

- состав показателей оценки качества исполнения программ поддержки развития предпринимательства на муниципальном уровне для использования при разработке (адаптации) системы сбалансированных показателей для управления процессами реализации программ и проектов поддержки развития предпринимательства на муниципальном уровне;

- методические рекомендации по проектированию и развитию системы сбалансированных показателей для управления процессами реализации программ и проектов поддержки развития предпринимательства на муниципальном уровне;

- рекомендации по составу и конфигурации процессов проектного офиса системы управления реализацией программ и проектов поддержки развития малого предпринимательства на муниципальном уровне;

- система сбалансированных показателей и схема процессов управления реализацией программ и проектов поддержки предпринимательства в виде шаблона и опорного примера при практической разработке и адаптации систем муниципального управления реализацией программ поддержки малого предпринимательства.

В конечном итоге планируемыми практическими результатами являются методические рекомендации по разработке системы управления поддержки малого предпринимательства на основе системы сбалансированных показателей и шаблонов моделей системы управления реализацией программ поддержки предпринимательства, которые можно использовать в практике работы проектных офисов муниципальных органов власти для совершенствования существующих систем управления.

Список литературы

1. *Бутова Э. Ю.* Проблемы развития малого бизнеса в России [Электронный ресурс] // Экономика и социум. – 2016. – № 12 (31). – URL: http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_31/Butova.pdf (дата обращения: 27.07.2017).
2. *Гафарова Л. А.* Проектно-процессный подход и возможности его использования в системе местного самоуправления // Вестник Башкирского университета. – 2009. – Т. 14. – № 1. – С. 265–269.
3. *Маковкина С. А., Трофимова О. М.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении [Электронный ресурс] // Вопросы управления. – 2016. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnedrenie-standartov-upravleniya-proektami-v-gosudarstvennom-i-munitsipalnom-upravlenii>
4. *Перов В. И.* Становление муниципального финансового контроля представительных органов власти в Российской Федерации // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 5 (89). – С. 59–64.
5. *Рой О. М.* Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований [Электронный ресурс] // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2015. – Вып. 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/rol-strategicheskogo-planirovaniya-v-razvitii-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 29.06.2017).
6. *Серышев Р. В.* Условия и тенденции развития системы управления образовательными комплексами и учреждениями // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2017. – № 4. – С. 175–180.
7. *Фролов Ю. В., Серышев Р. В.* Применение информационной системы сбалансированных показателей в процессах управления образовательными комплексами // Экономика образования. – 2015. – № 6. – С. 27–42.
8. *Шедько Ю. Н.* Программно-целевое управление в контексте пространственного стратегирования [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Наукovedение». – 2017. – Т. 7. – № 2. – URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/26EVN215.pdf> (дата обращения: 29.06.2017).

References

1. Butova E. Yu. Problemy razvitiya malogo biznesa v Rossii [Problems of Small Business Development in Russia] [E-resource]. *Ekonomika i sotsium* [Economics and Socium], 2016, No. 12 (31). (In Russ.). Available at: http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_31/Butova.pdf (accessed 27.07.2017).
2. Gafarova L. A. Proektno-protsessnyy podkhod i vozmozhnosti ego ispol'zovaniya v sisteme mestnogo samoupravleniya [Project-Process Approach and Opportunities of its Use in the System of Local Self-Governance]. *Vestnik Bashkirskogo universiteta* [Bulletin of the Bashkirskiy University], 2009, Vol. 14, No. 1, pp. 265–269. (In Russ.).
3. Makovkina S. A., Trofimova O. M. Vnedrenie standartov upravleniya proektami v gosudarstvennom i munitsipal'nom upravlenii [Introducing Standards of Project Management in State and Municipal Governance] [E-resource]. *Voprosy upravleniya* [Issues of Management], 2016, No. 4. (In Russ.). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnedrenie-standartov-upravleniya-proektami-v-gosudarstvennom-i-munitsipalnom-upravlenii>
4. Perov V. I. Stanovlenie munitsipal'nogo finansovogo kontrolya predstavitel'nykh organov vlasti v Rossiyskoy Federatsii [Developing Municipal Finance Control of

Representative Bodies of Power in the Russian Federation]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 5 (89), pp. 59–64. (In Russ.).

5. Roy O. M. Rol' strategicheskogo planirovaniya v razvitii munitsipal'nykh obrazovaniy [The Role of Strategic Planning in the Development of Municipal Structures] [E-resource]. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Policy, Economics, Law], 2015, Issue 4. (In Russ.). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/rol-strategicheskogo-planirovaniya-v-razvitii-munitsipalnyh-obrazovaniy> (accessed 29.06.2017).

6. Seryshev R. V. Usloviya i tendentsii razvitiya sistemy upravleniya obrazovatel'nymi kompleksami i uchrezhdeniyami [Conditions and Trends in the Development of Governance System of Education Complexes and Institutions]. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of Management)], 2017, No. 4, pp. 175–180. (In Russ.).

7. Frolov Yu. V., Seryshev R. V. Primenenie informatsionnoy sistemy sbalansirovannykh pokazateley v protsessakh upravleniya obrazovatel'nymi kompleksami [The Use of Information System of Balanced Indicators in Governance Processes in Education Complexes]. *Ekonomika obrazovaniya* [Education Economics], 2015, No. 6, pp. 27–42. (In Russ.).

8. Shed'ko Yu. N. Programmno-tselevoe upravlenie v kontekste prostranstvennogo strategirovaniya [Program-Target Management in the Context of Space Strateging] [E-resource]. *Internet-zhurnal «Naukovedenie»* [Internet-Journal 'Naukovedeniye'], 2017, Vol. 7, No. 2. (In Russ.). Available at: <http://naukovedenie.ru/PDF/26EVN215.pdf> (accessed 29.06.2017).

Сведения об авторе

Рамиль Надир оглы Мамедов

аспирант кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: ramil-mn@yandex.ru

Information about the author

Ramil N. Mamedov

Post-Graduate Student of the Department for State and Municipal Governance of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: ramil-mn@yandex.ru