

УДК 332.146.2:504(045)

*Е.Н. Яковлева, Н.Н. Кудринская***ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ЭКОЛОГИЧЕСКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Сложность и комплексность решаемых социально-эколого-экономических проблем территорий требует сегодня новых подходов к управлению ими. Поэтому все большее распространение в органах государственной и муниципальной власти получает проектное управление. В статье рассмотрены актуальность, предпосылки, специфика и перспективы применения проектного подхода в управлении экологически устойчивым развитием муниципальных образований в Российской Федерации. Изучение лучших зарубежных практик реализации инновационных проектов в развитии городской среды позволило выявить их акцент на «зеленых» целевых установках с применением цифровых технологий. Представлена практика применения проектного подхода для комплексного решения экологических проблем в Спасском сельском поселении Вологодского муниципального района Вологодской области. В рамках проекта «Зеленый муниципалитет» предложена авторская модель реализации экологической политики муниципального образования, основным вектором которой является повышение уровня экологической культуры всех акторов территории. В качестве ключевого результата выступает повышение качества жизни населения муниципальных образований. Представлены итоги первого года реализации мероприятий проекта «Зеленый муниципалитет». Поскольку модель проекта включает универсальные составляющие, то она может быть адаптирована с учетом местных особенностей к использованию в других сельских населенных пунктах нашей страны.

*Ключевые слова:* проект, проектное управление, муниципальное образование, экологически устойчивое развитие, зеленая экономика, зеленый муниципалитет, энергоэффективность.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-488-493

Реализация национальных проектов, начавшаяся в РФ в 2019 г., послужила триггером широкого распространения проектного подхода не только в региональном, но и муниципальном управлении. Эффективная имплементация федеральных проектов и достижение национальных целей невозможны без широкого участия местных сообществ. Формально в национальных проектах не предусматривается непосредственное участие органов местного самоуправления (далее – МСУ) (для этого требуется разработка и принятие собственных нормативных актов) [1]. Они также не несут обязательств по разработке и реализации муниципальных проектов. Однако участие этого уровня власти в национальных проектах через закрепление персональной ответственности за главами муниципальных образований (далее – МО) за достижение показателей, а также применяющееся в результате административной реформы управление по результатам стимулирует внедрение проектного подхода. Эффективность использования проектного управления в органах государственной власти и МСУ подтверждается обширным опытом зарубежных стран [2].

Изучению проблем реализации национальных проектов на региональном уровне посвящены труды многих отечественных авторов [1, 3-5 и др.], гораздо меньше в научных исследованиях рассматривается применение проектного подхода в муниципальном управлении [6; 7 и др.]. Это связано с тем, что на практике проектное управление сегодня в МО применяется достаточно редко и несистемно [5]. В качестве причин многие авторы отмечают: несовершенство законодательной базы, отсутствие типовых рабочих моделей процессов проектного управления на муниципальном уровне [5; 7], недостаточное методическое обеспечение, низкую мотивацию руководителей к применению проектного подхода, отсутствие у них соответствующих компетенций [3], отсутствие механизма широкого вовлечения общественности в реализацию социальных проектов [1; 3; 4], слабое взаимодействие между МО по обмену лучшими практиками [3], отставание по степени цифровизации от государственных органов власти, дефицит собственных финансовых средств (доходов в бюджете) [1; 5] и т. д. Вместе с тем в работах исследователей не нашли отражения концептуальные особенности и практика проектного управления в целях обеспечения устойчивости территориального развития.

Преимущества проектного управления проявляются в решении сложных комплексных проблем территорий, к которым, несомненно, относится задача обеспечения устойчивости развития. Важнейшей составляющей устойчивости являются экологические параметры развития территорий, которые

важно учитывать как в оперативном, так и стратегическом управлении. Ухудшающееся состояние окружающей среды от глобального (например, усиление климатических рисков) до локального (например, несанкционированные свалки, загрязнение водоемов и т.д.) масштабов актуализирует необходимость срочного и комплексного решения проблемы обеспечения экологической устойчивости территорий. Принимаемые на муниципальном уровне решения определяют качество жизни населения [1]. Поэтому управление в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования относится к числу ключевых, постоянных и наиболее значимых функций местного самоуправления, поскольку решение многих экологических проблем лежит в локальной плоскости. В связи с чем в РФ, как и во многих других странах, муниципальные органы власти наделены обширным перечнем природоохранных полномочий [8]. Муниципалитеты в развитых странах, учитывая специфику социально-экономического развития, предлагают сегодня широкий спектр инновационных практик в этой сфере. Так, например, обзор ТОП-10 инновационных городских проектов 2015 г. по версии Международного банка (составлен для Всемирного экономического форума) [9] показал, что 90 % из них имеют целью или одну из целей решение экологических проблем. В таблице отражено их краткое содержание и ожидаемые результаты.

Анализ таблицы показывает, что большинство эколого-ориентированных инноваций в городском управлении направлены на снижение энергопотребления и выбросов вредных веществ в атмосферу, и предусматривают часто использование цифровых технологий [9].

Муниципальные образования РФ еще до принятия Национальных проектов начали активно разрабатывать и внедрять инициативные проекты экологической направленности. Например, в последнее десятилетие активно в нашей стране реализуются проекты «Зеленый город», (МО Челябинской области, МО Чувашской республики, г. Новокузнецк, г. Вологда и др.), которые направлены на озеленение и благоустройство городской среды. Реализация подобных проектов происходит чаще в крупных промышленных центрах с высокой экологической нагрузкой. Однако и сельские территории постепенно подключаются к этому процессу. Например, в Вологодской области интересным представляется опыт Спасского сельского поселения Вологодского муниципального района. В состав поселения в настоящее время входят 86 населенных пунктов, в том числе 4 крупных. Общая площадь составляет 485 кв. км., численность населения – 4083 чел. 36 % от числа занятых работает на предприятиях сельского хозяйства: СХПК «Племптица-Можайское» (специализируется на производстве племенного яйца и птицы); СПК (колхоз) «Племзавод Пригородный» (молочное животноводство, выращивание картофеля и овощей). Из-за близости областного центра активно развивается строительство индивидуального жилья, растет численность постоянно и временно проживающего населения. Важным фактором для выбора территории в качестве места проживания служит ее экологическая характеристика.

В поселении нет крупных промышленных предприятий с высокой техногенной нагрузкой на окружающую среду, однако на территории располагается крупная городская свалка коммунальных отходов и постоянно выявляются несанкционированные навалы мусора (на 01.12.2021 г. их количество составило 11 ед.). Последнее обстоятельство обусловлено тем, что в 70 населенных пунктах (82 % от общего количества) отсутствуют оборудованные площадки для сбора твердых коммунальных и крупногабаритных отходов.

Еще одной проблемой является высокое потребление энергоресурсов, что негативно сказывается на себестоимости продукции предприятий, расходах бюджетных учреждений и коммунальных платежах населения. Опыт применения энергосберегающих технологий в МБОУ ВМР «Спасская СОШ» выявил значительный потенциал для снижения потребления энергии: из диаграммы рис. 1 очевидно, что этот потенциал может составить до 50 % экономии и более. Кроме того, тренд на энергосбережение сегодня является общемировым ввиду обострения в последние десятилетия климатических проблем, которые часто связывают с выбросами углекислого газа при использовании традиционных источников энергии.

Для решения обозначенных проблем в конце 2020 г. по заказу Администрации Вологодского муниципального района при научной поддержке Вологодского филиала РАНХиГС был разработан проект «Формирование экологически устойчивой территории в Спасском сельском поселении через повышение экологической культуры акторов» или «Зеленый муниципалитет». Сроки его реализации: 24.11.2020 г. – 31.12.2024 г.

**Перечень проектов экологической направленности  
из ТОП-10 городских инноваций 2015 г. по версии Международного банка**

Инновационные технологии	Содержание	Цели
1. Перепрограммируемое пространство (цифровое) (г. Ванкувер, г. Глазго, г. Нью-Йорк, г. Мельбурн)	Перепрофилирование городского пространства с помощью цифровых технологий, эффективное использование существующей инфраструктуры	Повышение эффективности использования территории, снижение городского следа
2. Интернет труб (г. Квинсленд)	Использование умных моделей управления водными ресурсами на основе использования датчиков в сетевых трубах для мониторинга потока и управления всем водным циклом	Повышение эффективности управления водными ресурсами, снижение потерь воды, обеспечение населения питьевой водой в условиях дефицита
3. Стратегия городского леса (г. Мельбурн)	Увеличение зеленой площади города путем вовлечения граждан в управление городским лесным хозяйством с использованием социальных сетей (информирование и контроль за состоянием деревьев)	Адаптация к изменению климата через озеленение
4. Безопасный транспорт (г. Париж)	Планирование городского пространства, которое было бы устойчивым, здоровым, безопасным и пригодным для развития общественного, в первую очередь, велосипедного транспорта	Безопасное и экологичное передвижение, снижение выбросов углекислого газа, уменьшение транспортных пробок
5. Со-Со-Со: Совместное генерирование, Совместное нагревание, совместное охлаждение (города Скандинавии, Южной Европы, Южной Кореи и Японии)	Применение механических систем «когенерации», которые улавливают и используют избыточное тепло (вплоть до четверной генерации, позволяющей улавливать и использовать углекислый газ)	Повышение эксплуатационной гибкости, энергоэффективности, снижение выбросов углекислого газа
6. Город совместного использования: высвобождение запасных мощностей	Использование модели замкнутой экономики через совместное использование ресурсов: развитие шерингового сектора (каршеринг, аренда и субаренда недвижимости и др.), совместное использование физической, социальной и рекреационной инфраструктуры и т.д.	Комплексное потребление ресурсов городского хозяйства, повышение отдачи от него, снижение ресурсо- и энергопотребления
7. Мобильность по требованию	Использование цифровых информационно-коммуникационных технологий для эффективного управления автомобильным трафиком: мониторинг городской инфраструктуры мобильности, использование неиспользуемых транспортных средств с помощью алгоритмов динамической оптимизации	Снижение выбросов выхлопных газов, транспортных пробок, простоев
8. Интеллектуальное освещение (г. Чикаго)	Использование светодиодной светосенсорной сети для мониторинга происшествий по городу в режиме реального времени и обеспечения новаторских решений в таких областях как общественная безопасность, выявление свободных парковочных мест и др.	Снижение энергопотребления, повышение общественной безопасности, снижение выбросов вредных газов
9. Городское сельское хозяйство (г. Лондон)	Использование гидропонных систем и светодиодного освещения для выращивания растений на крышах и стенах домов	Обеспечение продовольственной безопасности городов, сокращение отходов, озеленение городской среды

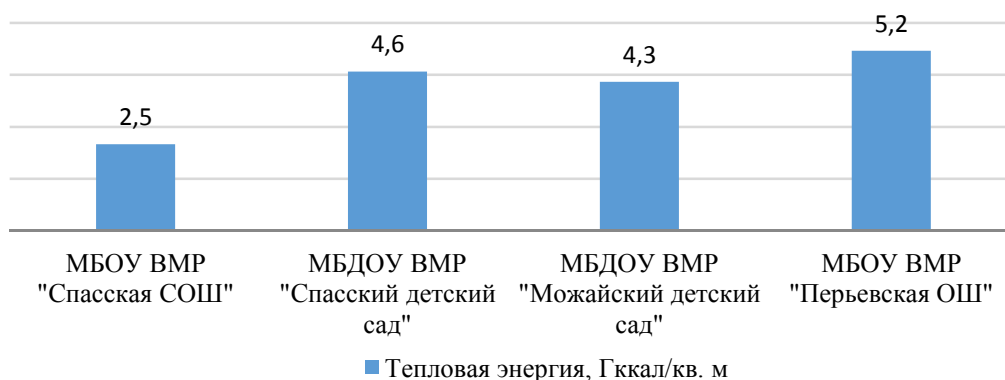


Рис. 1. Удельный расход тепловой энергии в бюджетных учреждениях Спасского сельского поселения в 2021 г.

Источник: Рассчитано авторами по данным учета расхода теплоэнергии муниципальных бюджетных учреждений.

Проект «Зеленый муниципалитет» направлен в первую очередь на преобразование отношения общества к окружающей среде и формирование эколого-ориентированного поведения посредством развития экологической культуры детей, юношества, взрослого населения (рис. 2). Имплементация этой доминанты позволит эффективно бороться с последствиями антропогенного негативного воздействия на природу, а также (самое важное) снижать уровень такой нагрузки, предотвращая появление экологических проблем в будущем. Здесь кроется важное преимущество проекта «Зеленый муниципалитет» перед национальным проектом «Экология», система мероприятий которого направлена лишь на ликвидацию накопленного экологического ущерба и не позволит существенно улучшить ситуацию в стране [10; 11].



Рис. 2. Модель функционирования результатов проекта «Зеленый муниципалитет»

Источник: Составлено авторами

Наиважнейшая роль в выполнении проекта отводится участию общественности, коммерческих предприятий, организаций сферы образования и жилищно-коммунального хозяйства. В том числе, предусматривается софинансирование государством (в форме грантов) и частными структурами. Поэтому в рамках проекта предусмотрены инструменты вовлечения общественных институтов и организаций в реализацию мероприятий.

Значимыми результатами проекта «Зеленый муниципалитет» будут повышение качества жизни населения и положительное восприятие Спасского сельского поселения как экологически чистой территории, что предотвратит отток жителей, в том числе молодежи, и побудит к переезду проживающих из других населенных пунктов, в первую очередь из близлежащего города Вологды.

Первый год реализации проектных мероприятий дал хорошие результаты: проведена модернизация системы отопления с установкой приборов учёта в здании МБУК «Спасский дом культуры» в п. Непотягово. Осуществлена закупка ста контейнеров для раздельного сбора мусора. Оборудовано 12 новых площадок для сбора твёрдых коммунальных отходов и крупногабаритных отходов в восьми населённых пунктах. Осуществлена замена 60 ламп уличного освещения на энергосберегающие светильники. В Спасском центре образования реализуется образовательная программа «Школа зелёной экономики», разработаны и реализуются программы дополнительного образования «Эколята – защитники планеты Земля», «Зелёный патруль», открыт кадетский класс «Лесная охрана». На сельскохозяйственных предприятиях разработаны и приняты политики в области утилизации отходов, энергоэффективности и энергосбережения.

Несмотря на наличие экологической специфики каждого МО, разнообразие целей, разноплановость и сложность задач муниципального управления в сфере охраны окружающей среды, большинство этих целей и задач имеют много общего ввиду единства правового поля, уровня полномочий и круга функций, возлагаемых на органы местного самоуправления в РФ. Это значит, что разработанный и апробируемый проект «Зеленый муниципалитет» может быть тиражируемым для широкого круга МО с аналогичными экологическими проблемами и минимальными затратами на адаптацию его к конкретным особенностям территории.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Голованов, В.И. Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 101-107.
2. Большаков С.О. практиках проектного управления: опыт стран центральной и восточной Европы // Общество и экономика. 2018. № 9. С. 33-43.
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: монография / коллектив авторов под ред. К.А. Ивановой. М: Проспект, 2020. 456 с.
4. Мусинова Н.Н. Повышение роли местного сообщества в реализации национальных проектов // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 108-112.
5. Пронина, Л.И. Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14-2. С. 555-560.
6. Зотов, В.Б. Управление проектами (системами) как инструмент повышения эффективности муниципального управления / В.Б. Зотов, А.С. Никулин // Муниципальная академия. 2020. № 3. С. 95-100.
7. Мамедов Р.Н. Развитие системы управления органов муниципальной власти при реализации программ и проектов // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2018. № 1 (97). С. 147-154.
8. Сафаров, Д.И. Сравнительно-правовой анализ полномочий органов самоуправления в сфере охраны окружающей среды в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 115-121.
9. Официальный сайт всемирного экономического форума. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/top-ten-urban-innovations> (дата обращения: 03.02.2022)
10. Замятина М.Ф. Национальный проект «Экология» и его влияние на эколого-экономическое развитие регионов // Региональная экономика и развитие территорий: сборник научных статей / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; ФГБУН «Институт проблем региональной экономики РАН»; научно-исследовательский университет Высшая школа экономики. СПб., 2020. С. 196-201.
11. Краснощеков В.Н., Ольгаренко Д.Г. Оценка эффективности реализации национального проекта «Экология» // Природообустройство. 2019. № 2. С. 6-12.

Яковлева Елена Николаевна, кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры управления и экономики  
Вологодский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»  
160017, Россия, г. Вологда, ул. Ленинградская, 71  
E-mail: yem2a@mail.ru

Кудринская Наталья Николаевна, глава Спасского сельского поселения,  
Вологодский муниципальный район  
160510, Россия, Вологодский район, п. Непотягово, 44  
E-mail: kudrinskayann@volraion.ru

*E.N. Yakovleva, N.N. Kudrinskaya*

**APPLICATION OF PROJECT MANAGEMENT FOR ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-488-493

The complexity and comprehensiveness of the socio-ecological and economic problems of the Territories being solved now requires new approaches to their management. Therefore, project management is becoming increasingly widespread in state and municipal authorities. The article considers the relevance, prerequisites, specifics and prospects of the project approach in managing the environmentally sustainable development of municipalities in the Russian Federation. The study of the best foreign practices of implementing innovative projects in the development of the urban environment made it possible to identify their emphasis on "green" target installations using digital technologies. The practice of application of the project approach for complex solution of environmental problems in Spassky rural settlement of Vologda municipal district of Vologda region is presented. Within the framework of the Green Municipality project, an author's model for implementing the environmental policy of the municipality is proposed, the main vector of which is an increase in the level of environmental culture of all actors of the territory. The key result is an improvement in the quality of life of the population of municipalities. The results of the first year of implementation of the Green Municipality project activities are presented. Since the project model includes universal components, it can be adapted to take into account local characteristics for use in other rural settlements of our country.

*Keywords:* project, project management, municipality, environmentally sustainable development, green economy, green municipality, energy efficiency.

Received 18.02.2022

Yakovleva E.N., Candidate of Economics, Associate Professor,  
Associate Professor at Department of Management and Economics  
Vologda branch of RANEPA  
Leningradskaya st., 71, Vologda, Russia, 160017  
E-mail: yem2a@mail.ru

Kudrinskaya N.N., Head of the Spasskiy settlement, Vologda municipal district  
Nepotyagovo, 44, Vologda district, Russia, 160510  
E-mail: kudrinskayann@volraion.ru