

А.С. ХАРИТОНЕНКОВ

*СОИСКАТЕЛЬ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА
МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТА) МИНИСТЕРСТВА
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

**ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В
МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ПРОЕКТОВ)**

Статья отражает современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов, являющихся новой формой государственного управления. Проводится анализ проблем нормативной правовой базы и адми-

нистративно-правового механизма управления реализацией проектов, а также общих проблем интеграции проектно-ориентированного подхода в механизм государственного управления.

Ключевые слова: административно-правовой механизм управления, государство, государственная программа, государственная стратегия, государственное управление, приоритетный национальный проект, проектирование, социальное государство, управление проектами, целеполагание, реализация проекта.

A. KHARITONENKOV

*APPLICATION, INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION,
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA*

**ON ISSUES OF INTEGRATING A PROJECT APPROACH
WITH THE MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION (
ILLUSTRATED BY THE EXAMPLE OF THE PRIORITY
NATIONAL PROJECTS)**

The paper describes the present-day issues of the implementation of the priority national projects which are a new form of state administration. The legal rules and regulations, the administrative and

legal mechanism of managing the implementation of the projects as well as the general issues of integrating a project-orientated approach with the mechanism of state administration are analyzed.

Key words : administrative and legal mechanism of management, state, state program, state strategy, state administration, priority national project, project development, social state, project management, target identification, project implementation.

Повышенное внимание государства к необходимости обеспечения устойчивого социально-экономического развития России обусловило появление новых форм и способов достижения

планируемых результатов в системе государственного управления, в т.ч. опирающихся на проектный подход. Примером реализации такого подхода стали приоритетные национальные

проекты (ПНП)¹, определенные на начальных стадиях их реализации как элемент новой государственной стратегии развития России².

За прошедший с 2005 г. (года «запуска» национальных проектов) период стали ясны проблемы, сопровождающие внедрение проектного подхода в механизм отраслевого и межотраслевого государственного управления, функционирующий на регулярной основе. Причем «политизация» приоритетных национальных проектов привела к еще более яркому проявлению этих проблем.

1. Нормативная правовая база реализации приоритетных национальных проектов.

Декларация необходимости перехода к новым формам деятельности государственной администрации, повышающим эффективность достижения конечного результата, привела к формированию новых категорий, используемых на федеральном и региональном уровнях государственного управления, а также фактическому построению новой системы внешних и внутренних связей между федеральными и региональными органами исполнительной власти, что потребовало переосмысления сути целого ряда процессов государственного управления, а также их нормативной правовой основы.

В частности, появление и закрепление института приоритетных национальных проектов вызвало необходимость пересмотра федеральных целевых программ (ФЦП), которые, исходя из положений Бюджетного кодекса РФ, являлись основой реализации приоритетных национальных проектов. Принятие новых и модернизация уже действующих ФЦП в значительной мере определило эффективность деятельности по реализации приоритетных национальных проектов.

В то же самое время приоритетные национальные проекты существенно отличаются от федеральных целевых программ. В интервью «Российской газете» Д.А. Медведев так охарактеризовал национальные проекты: «Нацпроекты - это своего рода целеуказание и, одновременно, инструмент. Нацпроекты - это индикаторы, показывающие те сферы жизни, в которых у нас существуют наиболее серьезные проблемы и где мы должны сконцентрировать все наши усилия. Нацпроекты ни в коем случае нельзя рассматри-

вать как разверстывание денег по регионам, по конкретным потребителям»³.

Имеются следующие существенные отличия национальных проектов от федеральных целевых программ:

а) национальные проекты - это приоритеты развития страны, а федеральные целевые программы - просто важные задачи;

б) реализация национальных проектов находится непосредственно под контролем Президента РФ, а реализацию федеральных целевых программ должно контролировать Правительство РФ;

в) национальные приоритеты построены по принципу проектного управления с помощью специально созданной структуры, на основе сквозного планирования, отчетности и контроля (что подразумевалось при начале их реализации).

г) исполнение федеральных целевых программ осуществляется в рамках соответствующего министерства, а реализация приоритетных национальных проектов подразумевает подключение к его реализации как различных федеральных органов исполнительной власти, так и различных уровней власти, а также организационных структур негосударственного управления.

С этой точки зрения необходимо отметить тенденцию последнего времени, согласно которой приоритетные национальные проекты переименовываются в государственные программы (например, в середине 2008 г. национальный сельскохозяйственный проект стал государственной программой поддержки сельского хозяйства). Это дает возможность сделать вывод, что государство ищет нормативную правовую форму реализации декларации на ускорение социально-экономического развития и достижения определенных его показателей, соответствующую исторически сложившемуся построению системы исполнительной власти, не предусматривающую реализацию проектно-ориентированного подхода к управлению.

Приоритетные национальные проекты в этом смысле явились хорошим индикатором гибкости правовой системы России, которая в идеальном случае не должна допускать инерции при оперативном решении острых вопросов,

определяющих эффективность обеспечения социальной функции государства. Сведение, с точки зрения нормативного правового регулирования, приоритетных национальных проектов, лишь к принятию новых отраслевых федеральных целевых программ или подобных программ, а также попытка их реализации на существующей нормативной правовой основе системы государственного управления, привела к объективной негативной реакции этой системы на новый, развивающий ее стимул и попыткам скинуть «новое ярмо», в т.ч. путем передачи его на региональный, муниципальный и негосударственный уровни управления.

Таким образом, для полноценной реализации приоритетных национальных проектов, а на их основе и других проектов различного уровня, т.е. закрепления проектно-ориентированного подхода в государственном управлении, следует принять ряд взаимосвязанных нормативных правовых актов, затрагивающих различные отрасли права, и, прежде всего, административное и финансовое, дающих возможность государству оперативно сконцентрировать ресурсы для решения идентифицированных проблем, а также создать эффективный административно-правовой механизм управления проектом / проектами, не входящий в конфликт с традиционной регулярной системой управления.

Как показывает опыт реализации приоритетных национальных проектов, попытка применения новых форм и способов государственного управления при минимальных, «настраивающих» изменениях в нормативном правовом регулировании приводит к нивелированию нового и прогрессивного.

2. Управление приоритетными национальными проектами.

Как уже было отмечено выше, реализация приоритетных национальных проектов изначально осложнялась отсутствием соответствующего административно-правового механизма, формирование которого должно затрагивать не только изменение внутренней структуры федеральных органов исполнительной власти, но и создания новых межотраслевых и отраслевых органов управления.

Так, для обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной влас-

ти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов и демографической политики создан Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Основными задачами Совета являются:

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по разработке приоритетных национальных проектов, выработке основных направлений демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также по определению мер, направленных на их реализацию;

- рассмотрение концептуальных основ, целей и задач приоритетных национальных проектов, вопросов, касающихся демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также определение способов, форм и этапов их реализации;

- анализ практики реализации приоритетных национальных проектов, оценка эффективности мер, направленных на решение задач в области демографической политики, а также подготовка предложений по совершенствованию деятельности в этих областях.

Для решения задач, возложенных на Совет, из числа членов, а также из числа представителей органов и организаций, не входящих в состав Совета, были созданы межведомственные рабочие группы и экспертный совет.

Основной же организационной структурой, курирующей реализацию приоритетных национальных проектов, стал Департамент приоритетных национальных проектов Правительства РФ.

Однако на уровне основных субъектов реализации приоритетных национальных проектов – уровне профильных министерств и агентств, в силу их организационной структуры, а также привязки последней к исполнению системы государственных функций, фактически не было создано специализированных организационных единиц, управляющих реализацией ПНП, т.е. возможно констатировать, что функция по реализации приоритетных национальных проектов

для федеральных органов исполнительной власти стала дополнительной и во многом ресурсно необеспеченной. Именно на этом уровне приоритетные национальные проекты стали превращаться в механизм трансферта государственных инвестиций, так как несмотря на декларируемые нестоимостные успехи по реализации ПНП, федеральные органы исполнительной власти в основном измеряют собственную эффективность деятельности по росту целевых государственных расходов, а также по соблюдению соответствующих планов.

Сведение механизма реализации приоритетных национальных проектов к мониторингу и контролю над мероприятиями, финансирующимися из бюджетных источников не только исказило планировавшееся качество этого механизма, но и привело к переориентации идеологии национальных проектов.

Научный анализ сущности и содержания приоритетных национальных проектов позволяет сделать вывод о том, что они могли стать важной составной частью формирования новой стратегии развития Российского государства, ее переориентации на использование ресурсов всех видов социального управления (а не только государственного, как это было принято ранее) для решения острых социально-экономических проблем в сложных условиях роста количества и изменения качества внутренних и внешних вызовов устойчивому развитию.

Определение «национальные» (применительно к приоритетным проектам можно использовать и определение «общенациональные») также не случайно. Этот термин указывает на то, что предложенные Президентом России В.В. Путиным в 2005 г. проекты изначально рассматривались не только как федеральная инициатива. Они обращены и к региональным, и к местным властям, а также ко всему обществу, всем институтам гражданского общества – партиям, общественным организациям, творческим и профессиональным союзам, а также, что немаловажно, к национальному бизнесу.

Таким образом, приоритетные национальные проекты – это прототипы, будущие модели развития ключевых областей основных сфер общественной жизни, которые предназначены для всего общества и должны реализовываться

всеми институтами общества. «По вертикали» они относятся ко всем уровням власти – федеральной, региональной, местной. «По горизонтали» – ко всем институтам гражданского общества и бизнесу. Этот вывод важен для понимания того, что финансовые и организационные масштабы проектов не сводятся только к выделенным федеральной властью ресурсам. Например, только для целей самого «затратного» ПНП «Здравоохранение» федеральное финансирование составило 91,15 млрд руб. в 2006 г. и 131,4 млрд руб. в 2007 г.

Государственное финансирование (без учета финансовых гарантий, государственных кредитов и т.п.) должно быть не основным источником финансирования нацпроектов. В то же самое время должны развиваться административно-правовой и экономический механизмы реализации подобных проектов и государственных программ. Только последнее условие, создающее стимул участия в проектно-ориентированной деятельности по намеченным государству «вехам» даст возможность привлечь к участию в проектах / государственных программах всех субъектов социального управления. Особенно важным выглядит настоящее положение в условиях наметившейся тенденции по переводу приоритетных национальных проектов (особенно в сфере здравоохранения и аграрной сфере) на региональный уровень реализации.

3. Административно-правовой механизм реализации национальных проектов и государственных программ.

Административно-правовое регулирование реализации ПНП выступает в качестве доктринальной программы институционализации принципов социально ориентированной рыночной экономики и предполагают частичный отказ от идеи «свободного рынка» в пользу системы государственного регулирования социально-экономических процессов, особенно в период кризиса этого рынка.

Реализация приоритетных национальных проектов должна осуществляться в таких формах, как:

а) правотворческая – предусматривающая действенный механизм законодательного обеспечения реформирования социальной сферы (см. п.1);

б) правоприменительная - разворачивающаяся на нескольких уровнях: федеральном, региональном, местном, а также на государственном и негосударственном (муниципальная власть, различные институты гражданского общества, банки, промышленные корпорации и др.);

в) институционально-экономическая - определяющая экономический порядок, направленный на достижение «общественного блага» как главного критерия оценки государственной политики в области обеспечения национальных интересов;

г) программно-доктринальная - включающая в себя разрабатываемые в общенациональном, региональном и местном масштабах программы социального развития государства, субъекта РФ, федерального округа, муниципального образования, а также предлагаемые научным сообществом концепции государственно-правового регулирования социальной сферы.

Причем все эти формы должны основываться на консенсусе всех институтов общества относительно приоритетных целей развития, определение которых, а также вычленение первоочередных целей, позволит сформировать долгосрочную стратегию, реализуемую субъектами управления не в интересах политической элиты, а в интересах всего гражданского общества.

Административно-правовой механизм регулирования реализации приоритетных национальных проектов / госпрограмм, основанный на действующем административно-правовом механизме управления различными сферами жизни общества, а также использующий его основные ресурсы, может быть более технологичным, т.е. воздействующим на выбранную стратегию не в той степени как сегодня. Только такой принцип даст возможность реализовать проекты / программы в полном объеме, достигая целевых результатов.

Как уже было отмечено выше, именно замена функции безусловной реализации на функцию управления изменениями в интересах субъекта управления не позволила достигнуть всех планируемых целевых результатов приоритетных национальных проектов, а также вызвала необходимость увеличения их длительности и привлечения новых ресурсов для решения возникших уже в ходе реализации проблем.

Новое качество административно-правового механизма регулирования реализации ПНП / госпрограмм может и должно быть связано с новым для отечественной практики государственного управления подходом, меняющим саму суть управления - проектно-ориентированным подходом, переносящим большинство полномочий на уровень структуры, управляющей проектом.

Основная сложность такого качества управления - в выстраивании ориентированной на единую стратегическую цепь «проектной цепочки», снимающей вопросы «что дальше?», а также позволяющей сохранить высококвалифицированные управленческие кадры, задействованные в управлении проектами различного уровня.

Реализующиеся в настоящее время приоритетные национальные проекты нельзя не признать успешными уже по причине того, что это - первый опыт крупномасштабной реализации социально ориентированного проектного подхода в новейшей истории России. Все отношения, как в правовой сфере, так и в сфере управления национальными проектами должны стать предметом тщательного научного анализа, для того, чтобы с использованием передового зарубежного и отечественного опыта, распространить теорию и практику проектно-ориентированного управления «по горизонтали» и «по вертикали».

Причем при выработке рекомендаций по созданию эффективного административно-правового механизма регулирования реализации ПНП / госпрограмм возможно с успехом использовать опыт имеющихся международных стандартов в этой сфере, переработанных с учетом национальной специфики государственного управления, заключающейся в основном в существенной разнице в уровнях социально-экономического развития и ресурсной специфике.

Например, целевая особенность современных российских национальных проектов во многом определена тем, что они являются частью системного стратегического проекта государственно-правовых преобразований, цель которого - формирование социального правового государства, обладающего экономическим суверенитетом и политической преемственностью

либеральному общественному развитию. Национальные проекты были призваны «смягчить» результаты радикальных реформ в социально-экономической сфере и стабилизировать ситуацию в преддверии смены политических элит.

Безусловно, что выбор следующего поколения приоритетов социально-экономического развития, должен расширить сферу приложения проектно-ориентированного управления, распространяя ее на все акторы ускоренного развития потенциала человеческой личности, в т.ч. на науку, культуру, все стадии образования, участие в государственном / негосударственном управлении и т.п.

Кроме того, для успешной реализации следующего поколения национальных проектов / государственных программ, необходимо сопровождать их информационной базой, т.е. фактически перейти к реализации мультипроектов, одной из составляющих которых всегда будет информационный проект сопровождения. Причем такой проект необходим не только для формирования источников информации, но и для получения обратной связи со средой реализации проекта – обществом или отдельными его институтами. Практика реализации действующих проектов привела к постановке именно такой задачи.

Приоритетные национальные проекты явились своевременным и необходимым шагом в совершенствовании системы государственного

управления и проверки ее на «прочность» путем применения новых управленческих подходов, одним из которых является проектный подход.

Несмотря на декларированную высокую степень «прочности» системы государственного управления, применение такого подхода без существенной трансформации механизмов управления, в особенности административно-правового, представляется недостаточно эффективным. В статье сделана попытка определить общие контуры проблем, возникающих при применении проектно-ориентированного подхода в системе государственного управления на примере реализации приоритетных национальных проектов, а также поиска решений преодоления вышеуказанных проблем, основными направлениями которого должны стать:

- исследование нового качества системы социального целеполагания;
- определение теоретической базы реализации национальных проектов / государственных программ в привязке не только к управленческо-правовой сфере, но и к отдельным сферам социально-экономической деятельности;
- определение методологии реализации проектно-ориентированного управления;
- определение требований к субъектам государственного управления, а также к государственным служащим, вовлекаемым в проектно-ориентированное управление и др.

¹ Понятие «приоритетные национальные проекты» рассматривается как единство планов развития важнейших социальных областей (здравоохранения, образования, жилищного строительства, АПК) и деятельности по их осуществлению.

² Путин В.В. Выступление на встрече с членами Правительства, Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета. Москва. Кремль. 5 сентября 2005 г. // www.gov.ru

³ Российская газета. Федеральный выпуск № 4499. 2007. 23 октября.