

Харитоненков А.С.

## Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами

Одной из форм, связанных с приданием нового импульса социально-экономическому развитию России за счет изменений в системе государственного управления социальной сферой, в том числе в части защиты социальных прав граждан, стали в 2005 г. приоритетные национальные проекты (ПНП), определенные В.В. Путиным на встрече с членами Правительства, Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета в Кремле 5 сентября 2005 г. в качестве неотъемлемого элемента новой государственной стратегии развития России. Именно эта дата фактически стала стартовой для развития новой формы государственного управления, которую можно рассматривать как единство планов развития важнейших социальных областей (здравоохранения, образования, жилищного строительства, АПК) и деятельности по их осуществлению. В российской Федерации были сформированы четыре ПНП: «Образование», «Здоровье», «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Разработка, принятие и реализация ПНП, составляющие оформленный управленческий цикл, стали ярким индикатором состояния действовавших административно-правовых межотраслевых и отраслевых механизмов управления в социальной сфере как по структуре и содержанию, так и по эффективности, а более чем 5-летний опыт реализации ПНП позволил сделать объективные научно обоснованные выводы о необходимости существенных трансформационных изменений указанных механизмов, в том числе правовых. Следует подчеркнуть, что приоритетные национальные проекты стали новым этапом процесса модернизации системы государственного и муниципального управления, без которой невозможно развитие Российской Федерации как демократического социального государства. Существенным фактором, повлиявшим на содержание административно-правового механизма управления ПНП, стало то, что их реализация фактически совпала по срокам со вторым и третьим этапами административной реформы и проходила под воздействием общих изменений в системе государственного управления<sup>1</sup>.

Вобрав в себя все недостатки действовавшей системы управления, административно-правовой механизм управления ПНП столкнулся с целым рядом проблем, в том числе связанных с «политизацией» самого процесса управления проектами. В частности, возникли проблемы с созданием полноценной нормативной правовой базы реализации ПНП, без которой механизм управления является недостаточно эффективным. Ю.А. Тихомиров отмечает<sup>2</sup>, что административно-правовое регулирование в качестве разновидности государственного регулирования есть механизм императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого правового порядка их функционирования.

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 (ПНП). Принятие новых и модернизация уже

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 № 1789-р (ред. от 28 марта 2008 г.) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>2</sup> Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. С. 309.

действующих ФЦП в значительной мере определило эффективность деятельности по реализации ПНП.

Федеральные целевые программы являлись до недавнего времени одной из самых «спорных» форм государственного управления, в то же самое время, их применение было достаточно распространено, а многие отрасли в основном получали государственное финансирование на основе принятых ФЦП, которые стоит относить к программно-ориентирующим средствам регулирования.

ФЦП как изначально базовые конструкции для реализации ПНП были одной из первых попыток, пусть сильно усеченной и неосознанной, интеграции проектно-ориентированного подхода в систему нового государственного управления. Это особенно важно в связи с тем, что приоритетные национальные проекты уже в большей степени связаны с использованием этого подхода. Существенным преимуществом ФЦП по отношению к другим программно-ориентирующим средствам регулирования, например планам действия, программам развития и т.п., являлось более выраженное структурирование содержания по следующим разделам:

- состояние проблемы и необходимость ее решения программными методами;
- основные цели, задачи, сроки и этапы реализации ФЦП;
- система программных мероприятий;
- ресурсное обеспечение;
- механизм реализации и организация управления программой;
- контроль за ходом реализации программы;
- оценка социально-экономической эффективности реализации ФЦП<sup>3</sup>.

Приоритетные национальные проекты существенно отличаются от федеральных целевых программ. В интервью «Российской газете» в то время исполнявший обязанности первого заместителя председателя Правительства Российской Федерации 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 рассматривать как разверстывание денег по регионам, по конкретным потребителям».

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 ФЦП 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 ФЦП осуществляется в рамках соответствующего министерства, а ПНП подразумевает подключение к его реализации как различных ФОИВ, так и различных уровней власти, а также организационных структур негосударственного управления.

С этой точки зрения необходимо отметить тенденцию последнего времени, согласно которой ПНП переименовываются в государственные программы (например, в середине 2008 г. национальный сельскохозяйственный проект стал государственной программой поддержки сельского хозяйства). Это дает возможность сделать вывод, что

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 № 1789-р. С. 313–314.

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 ПНП лишь к принятию новых отраслевых ФЦП 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 ПНП, попытка применения новых форм и способов государственного управления при минимальных, «настраивающих» изменениях в нормативном правовом регулировании приводит к нивелированию нового и прогрессивного.

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

Так, для обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, 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<sup>4</sup>, позже преобразованный в преобразованный в Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике<sup>5</sup>. Основными задачами Совета являются:

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по разработке приоритетных национальных проектов, выработке основных направлений

<sup>4</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №43. Ст. 4374.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 июля 2006 г. №698 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов», в Положение и в состав Совета, утвержденные этим Указом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3245.

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 ПНП, стал Департамент приоритетных национальных проектов Правительства РФ.

Однако, на уровне основных субъектов реализации ПНП – 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 ПНП для органов 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 не стоимостные успехи по реализации проектов, ФОИВ в основном измеряют собственную эффективность деятельности по росту целевых государственных расходов, а также по соблюдению соответствующих планов.

В этой связи актуальным становится вопрос о существенной трансформации содержания административно-правового механизма управления приоритетными национальными проектами, реализация которых не прекращается, а переходит в форму государственных программ.

Во-первых ПНП можно рассматривать как «пилотную» форму использования проектно-ориентированного подхода в системе государственного управления, который полезно воспринимать в традиционном, «менеджерском» смысле. При построении и обеспечении эффективного функционирования административно-правового механизма проектного управления государство выступает не только как источник ресурсов и «собственник» способа их распределения. На него ложатся новые задачи по достижению требуемой экономической, социальной и иных видов эффективности за счет привлечения ресурсов бизнеса, общества и др., мобилизуемых для усиления синергетической отдачи от реализации проектов. С этой точки зрения государство, по мнению автора, должно выступать как высокоэффективный менеджер, применяющий оптимальные управленческие формы, процедуры и мероприятия с учетом более объемной системы критериев оценки успеха проектов в сравнении с подобными для бизнес-проектов.

Анализ теории и практики реализации бизнес-проектов, появляющийся в специальной литературе дает повод для ее применения по отношению к государственным проектам и программам, тем более, что в современные бизнес-проекты имеют масштаб (особенно для мегапроектов), сопоставимый с государственными проектами по таким показателям, как сроки и территория реализации, объем инвестиций, виды и количество привлекаемых ресурсов, диверсификация деятельности и т.п.

Например, Г.Л. Ципес и А.С. Товб<sup>6</sup> дают развернутую классификацию моделей проектов, в которую вошли и государственные проекты. Так, особо выделяются:

- модель PMI (Институт менеджмента проектов), издающий широко востребованное в международной практике управления проектами Руководство к Своду знаний об управлении проектами;
- изначально разработанный для реализации государственных информационных и телекоммуникационных проектов в Великобритании стандарт PRINCE;
- системную модель СОВНЕТ, основанную на разработках ученых советской и российской школы<sup>7</sup>;
- компетентностные модели и их эволюцию – глобальный стандарт компетенции, основанный на выполнении;
- модели «третьей волны», рассматривающие менеджмент проектов как стратегический ресурс организации и др.

Указанные модели не являются единственным применимыми к управлению проектами примерами использования научно-методологического аппарата. Необходимо также упомянуть смежные модели и методы, как раз лежащие в сфере оценки различных сторон проектов на их основных стадиях. Прежде всего это сбалансированная система показателей (СБС), использующая при оценке целевые (соответствие выбранной стратегии), временные, стоимостные и качественные критерии.

В Российской Федерации измерение эффективности реализации проектов, финансируемых из бюджетов различного уровня, до недавнего времени было неформальным и вариативным. Оно по разным методикам осуществлялось для федеральных целевых программ, существовавших до принятия политического решения по созданию структуры и определению содержания национальных проектов, региональных и муниципальных программ. В исследовании Б.А. Минина, В.Б. Радина, В.В. Серебрянникова и др.<sup>8</sup> [3, приводится информация о требованиях к количественной и качественной оценке эффективности программ, направленных на общественное развитие (на примере программ г. Москвы). Для сформировавшейся к 2007 г. в Москве системы городских программ стал использоваться подход, определяющий их вклад в повышение качества жизни (по регулированию факторов, снижающих продолжительность жизни; условиям жизнедеятельности; показателям, непосредственно определяющим качество жизни, таким как прирост числа населения, повышение трудоспособного возраста и др.).

Речь идет фактически о создании системы расчета, оценки и анализа суммарной эффективности городских программ, включающей показатели не только экономической, но также социальной и экологической эффективности. Для двух последних видов эффективности особую задачу составляет переводение натуральных/физических критериев/показателей в стоимостную форму, используемую в основном при расчете экономической эффективности.

Определяя основные подходы, которые могут быть использованы при анализе эффективности реализации государственных проектов, необходимо затронуть и еще один сюжет.

---

<sup>6</sup> Ципес Г.Л., Товб А.С. Менеджмент проектов в практике современной компании. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006. С. 18–27.

<sup>7</sup> См., напр.: Баркалов С., Воронаев В. Математические основы управления проектами / Под ред. В.Н. Буркова. М.: Высшая школа, 2005 и др.

<sup>8</sup> Минин Б.А., Радин В.Б., Серебрянников В.В. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий / М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. С. 207–216.

К сожалению, как продемонстрировал опыт работ в рамках ПНП, государство проводит оптимизацию проектов прежде всего по экономическим критериям. Именно это заставляет конкретных разработчиков производить декомпозицию целей проектов и программ, в качестве основной выбирая цель второго порядка. Например, самый «затратный» ПНП «Здравоохранение», федеральное финансирование составило 91,15 млрд руб. в 2006 г. и 131,4 млрд руб. в 2007 г., не преследует цель первого уровня – повышение качества жизни, а предназначен в основном для выполнения цели второго уровня – улучшения демографической ситуации.

Сложность же реализации цели первого уровня возникает из-за того, что качество жизни можно трактовать как интегральную категорию, всесторонне характеризующую уровень и степень благосостояния свободы, социального и духовного развития человека, а также его физическое здоровье. В числе ее структурных составляющих в различных исследованиях выделяют: уровень здоровья и продолжительность жизни населения, уровень жизни населения, образ жизни населения и др.

Международная же статистика (Всемирная организация здравоохранения) включает 12 и более показателей качества жизни (от демографических характеристик населения до показателей свободы и степени мобильности конкретного человека).

Ситуация, когда государство уделяет равное внимание, выраженное в ресурсном обеспечении роста всех показателей, каждому критерию качества жизни в условиях ограниченности финансовых ресурсов, безусловно, утопична. Ресурсная составляющая должна оптимально обеспечивать рост самых «критических» критериев развития.

В настоящее время, государство осуществляет свою деятельность в сложных посткризисных условиях, причем анализ как внутренней, так и внешней среды управления привел к системному выводу о необходимости модернизации определенной совокупности управленческих отношений. Естественно, что здесь государству нельзя обойтись без анализа эффективности использования финансовых, организационных, кадровых и иных ресурсов.

Именно поэтому одним из ключевых вопросов государственного планирования, связанным со многими сторонами деятельности государства (бюджет, отраслевое управление, управление социально-экономическим развитием и др.), является вопрос планирования и реализации различных типов государственных программ, многие из которых эволюционно следуют в русле приоритетных национальных проектов. Тем более, что Председатель Правительства России В.В. Путин, проводивший в Тамбове 2 июля 2010 г. заседание Президиума Совета по приоритетным национальным проектам определил, что «... мы приняли принципиальное решение их продолжить, при необходимости дополнять новыми направлениями и мероприятиями»<sup>9</sup>.

Эти направления и мероприятия отражены в основном в перечне государственных программ, неоднократно обсуждавшемся в течение года, в том числе в рамках мероприятий по бюджетному проектированию (например, на заседаниях Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам).

Следует также отметить, что к числу ускоряющих внедрение проектного подхода в национальную систему государственного управления факторов относится принятие Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588<sup>10</sup>. Постановлением определено, что

<sup>9</sup> Путин В.В. Выступление на заседании Президиума Совета по приоритетным национальным проектам. 2 июля 2010 г. Тамбов // <http://www.government.ru/docs/11267> (10.07.2010).

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // <http://www.government.ru/gov/results/11649> (08.08.2010).

государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Причем государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти (подпрограммы).

Установлены требования к содержанию государственной программы, расширяющие возможности для мониторинга осуществления конкретных программ, а также четко позиционирующие их в системе государственного управления, в том числе относительно реализации проектов развития (раздел II).

Очень важно, что также определены требования к целевым индикаторам и показателям государственной программы, которые должны быть отражены в паспорте, а также количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы. При определении целевых показателей и индикаторов каждая госпрограмма должна соотноситься с таковыми, действующими на региональном и муниципальном уровнях.

Подразумевается, что каждая из госпрограмм будет проходить экспертную оценку в Минэкономразвития России.

Таким образом, в России постепенно складывается комплексная система оценки результативности государственных проектов и программ различного уровня. Это достаточно сложный процесс, затрагивающий интересы многих субъектов государственного управления, поэтому он не может идти быстро. Однако, уже сейчас видно, что приоритетные национальные проекты, а также становление и деятельность административно-правового механизма их реализации, оказали значительное влияние на модернизацию системных аспектов государственного управления. В дальнейшем потребуется перенести научные исследования в рассматриваемой сфере на методический уровень, развитие которого, например, в части создания Методики проектирования критериев успеха / неуспеха программ, поможет упомянутому выше механизму быть более эффективным и прозрачным.

Только такой подход может преодолеть ситуацию, когда механизм реализации государственных проектов и программ сводится к мониторингу и контролю над мероприятиями, финансирующимися из бюджетных источников, что не только исказило планировавшееся качество этого механизма, но и привело к переориентации идеологии национальных проектов.

Административно-правовое регулирование реализации государственных проектов и программ 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.

Административно-правовой механизм регулирования реализации ПНП / 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. Механизм должен содержать четко выраженные элементы, связанные с административным процессом, такие как принятие нормативных юридических актов органами исполнительной власти (федеральными и региональными), а также применение ими правовых норм. В данном случае элементы административного

процесса в его «юридическом понимании» пересекаются с элементами управленческого процесса<sup>11</sup>.

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 в процессе их эволюции, 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.

#### Список литературы:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.
2. Минин Б.А., Радин В.Б., Серебрянников В.В. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008.
3. Баркалов С., Воропаев В. Математические основы управления проектами / Под ред. В.Н. Буркова. М.: Высшая школа, 2005.
4. Путин В.В. Выступление на заседании Президиума Совета по приоритетным национальным проектам. 2 июля 2010 г. Тамбов // <http://www.government.ru/docs/11267> (10.07.2010).
5. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.
6. Ципес Г.Л., Товб А.С. Менеджмент проектов в практике современной компании. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006.

<sup>11</sup> См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 170–171.