

УДК 330.8

*Л. П. Кетова*

ФГБОУ ВО «Донской государственный аграрный университет», пос. Персиановский,  
e-mail: ketova1710@yandex.ru

## ПОЯВЛЕНИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИИ В 2005(2003)–2018 ГГ.

**Ключевые слова:** проектный подход в государственном управлении, нормативно-правовые основы проектного подхода, институционализация проектного подхода в государственном управлении, организация проектной деятельности, проект, проектная деятельность, история развития проектного подхода в государственном управлении России.

В статье исследуется процесс появления и институционализации проектного подхода в государственном управлении Российской Федерации. Прослеживается формирование его нормативно-правовой базы. Обращено внимание на «плюсы» данного подхода, которые сделали его приоритетным в государственном управлении России современного периода. Сделан вывод о том, что на первом, начальном этапе его развития, в 2005 (2003)–2018 гг. шло создание нормативно-правовой базы, практика его применения еще не была достаточно широкой. Также отмечено, что начальный период институционализации проектного подхода в российской системе государственного управления длился довольно долго – 15 лет.

*L. P. Ketova*

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Don State Agrarian University, Persianovsky, e-mail: ketova1710@yandex.ru

## THE EMERGENCE AND INSTITUTIONALIZATION OF THE PROJECT APPROACH IN THE STATE ADMINISTRATION OF RUSSIA IN 2005 (2003)–2018

**Keywords:** project approach in public administration, regulatory framework of the project approach, institutionalization of the project approach in public administration, organization of project activities, project, project activities, history of the development of the project approach in public administration in Russia.

The article examines the process of the emergence and institutionalization of the project approach in the public administration of the Russian Federation. The formation of its regulatory framework is traced. Attention is drawn to the «advantages» of this approach, which made it a priority in the public administration of Russia of the modern period. It is concluded that at the first, initial stage of its development, in 2005 (2003)–2018, the creation of a regulatory framework was underway, the practice of its application was not yet sufficiently broad. It is also noted that the initial period of institutionalization of the project approach in the Russian system of public administration lasted quite a long time – 15 years.

### Введение

В современной России приоритетным методом государственного управления является проектный подход. Этот инструмент управления используется и в коммерческой деятельности, и в государственном управлении. В связи с его многообразным применением имеются различные определения понятия «проект» в исследовательской литературе [9; с. 6-7]. Для целей данной статьи используются понятия, установленные в Положении об организации проектной деятельности в Правительстве РФ: «проект» – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, а «проектная

деятельность» – это деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов [4].

Суть проектного подхода в государственном управлении состоит в том, что выявляется проблема, значимая для экономики, или социальной сферы, или культуры, и определяются цель по ее решению, задачи, сроки, материальные ресурсы (их объемы и источники), мероприятия, исполнители, планируются поэтапные результаты решения данной проблемы – и все это оформляется в форме проекта. Таким образом, в проекте имеются: цель, сроки, этапы, ресурсные объемы и их источники, перечень подпрограмм и мероприятий, желаемые результаты.

**Целью данного исследования** является систематизация сведений о появлении и развитии проектного подхода в государственном управлении России. Для достижения данной цели решаются следующие задачи исследования: определяются достоинства проектного подхода, позволившие ему стать приоритетным в системе государственного управления современной России; в хронологическом порядке появления изучается институционализация данного подхода в государственном управлении России; изучаются нормативно-правовые акты и документы стратегического планирования, устанавливающие и регулирующие данный подход как обязательный к применению в системе государственного управления России.

#### **Материалы и методы исследования**

Эмпирической базой исследования являлись нормативно-правовые акты и документы стратегического планирования, содержащие положения о внедрении в российское государственное управление проектного подхода; материалы официальных Интернет-сайтов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных и региональных органов государственной власти; иные Интернет-ресурсы; доктринальная литература по данному вопросу.

Для достижения цели исследования и решения поставленных задач применялись как общенаучные методы исследования (анализ и синтез, сравнительный анализ, системный), так и специальный – формально-юридический – для изучения правовых актов и документов стратегического планирования.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Какие достоинства проектного подхода в системе государственного управления позволили ему стать ведущим в деятельности государственных органов современной России? К таким «плюсам» следует отнести следующие характерные черты проектного подхода:

1) точечная формулировка цели, которая позволяет спланировать реальные мероприятия (шаги) для ее достижения; нацеленность на результат;

2) наличие отчетливого плана действий на несколько лет вперед; ясность задач для каждого исполнителя, участника проекта;

3) межведомственность; для выполнения проекта предполагаются усилия разных министерств, иных органов; система управления проектом позволяет подчинять его целям совершенно разных органов власти – и по вертикали, и по горизонтали, что вызывает взаимозависимость, заставляет государственных служащих работать в команде «снизу доверху»;

4) «управленческая экономия» – руководитель проекта получает право в рамках проектной команды ставить задачи и давать поручения напрямую различным государственным органам, а представители ведомств в команде проекта имеют полномочия принимать решения, не проходя полные цепочки согласований;

5) ограниченность (фиксация в проекте) и прозрачность расходуемых материальных ресурсов, в т. ч. финансовых средств, их подотчетность, что снижает коррупционные риски;

6) акцент делается на управление рисками, а не на реагирование на проблемы – в проектном управлении большое внимание уделяется управлению рисками и прогнозированию проблем, которые еще не случились, выработке инструментов их предотвращения.

В истории развития проектного подхода в государственном управлении России первым, начальным (подготовительным) этапом можно считать период 2005 (2003)–2018 гг., до 07.05.2018 г. – вступления в должность после выборов Президента РФ В.В. Путина и подписания им Указа о национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [1].

Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована Президентом России В. Путиным 5 сентября 2005 г. на встрече с членами Правительства РФ, руководством Федерального Собрания и членами Президиума Государственного совета 5 сентября 2005 г., где Президент РФ сделал заявление по осуществлению приоритетных национальных проектов в важнейших социальных областях. При этом он сказал, что работа над реализацией национальных проектов начата два года назад [5], т. е. предположительно – с 2003 г. Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 был создан Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике во главе с Президентом (затем был новый подобный Указ в 2012 г., в 2016 г. этот орган преобразован

в Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, затем был принят подобный Указ в 2018 г. (который сейчас действует в ред. 2021 г.) [2]. Это совещательный орган при главе государства, созданный для обеспечения взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти, а также общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием страны и достижением национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В октябре 2016 г. принято Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» [3], которым утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ. В данном Положении определялись понятия:

– «проект» – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений;

– «проектная деятельность» – деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов (программ).

В Положении было установлено, что управление проектами (программами) и взаимодействие между участниками проекта (программы) осуществляется с использованием автоматизированной информационной системы проектной деятельности. Также устанавливалась организационная структура системы управления проектной деятельностью, которая включала в себя:

а) постоянные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся: президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам; федеральный проектный офис; ведомственные координационные органы; проектные офисы федеральных органов исполнительной власти;

б) формируемые в целях реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью: кураторы; проектные комитеты; функциональные заказчики проектов (программ); старшие должностные лица проектов (программ); руководители проектов (программ); администраторы проектов (программ); руководители рабочих органов проектов (программ); рабочие органы проектов (программ); участники проекта (программы);

в) обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью: общественно-деловые советы; экспертные группы; центр компетенций проектного управления.

В организации проектной деятельности выделялись следующие элементы:

1. Инициирование приоритетных проектов (программ) и формирование портфеля приоритетных проектов (программ) – предложение, паспорт приоритетного проекта (программы).

2. Подготовка приоритетного проекта (программы).

3. Реализация приоритетного проекта (программы) и управление изменениями приоритетного проекта (программы).

4. Завершение приоритетного проекта (программы).

5. Мониторинг реализации приоритетных проектов (программ).

6. Оценка и иные контрольные мероприятия реализации приоритетных проектов (программ).

В Постановлении Правительства РФ, которым было утверждено рассмотренное выше Положение, рекомендовалось также органам государственной власти субъектов РФ организовать проектную деятельность в своих субъектах Федерации, руководствуясь данным Положением.

Аппарат Правительства РФ к данному Положению подготовил различные Методические рекомендации, например, по подготовке предложения по приоритетному проекту (программе); по подготовке паспорта приоритетного проекта; по подготовке сводного и рабочего планов приоритетного проекта (программы) и др.

В марте 2017 г. на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам было принято решение по применению механизмов проектного управления при формировании и реализации пилотных государственных программ РФ. К таким пилотным госпрограммам были отнесены программы по развитию образования, здравоохранения, обеспечения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан, по развитию транспортной системы, по развитию сельского хозяйства и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [6].

В Российской Федерации началось масштабное обучение проектной деятельности государственных служащих. На начало

2018 г. обучено несколько сотен ключевых участников проектной деятельности. Более 200 ответственных исполнителей и соисполнителей приоритетных проектов и программ прошли оценку соответствия квалификации в сфере проектного управления, проводимую Центром проектного менеджмента РАНХиГС [8]; составлен «Единый реестр проектных специалистов в государственном секторе Российской Федерации» [7].

### Выводы

Таким образом, мы видим, что проектный подход в российском государственном

управлении реализуется с 2005 (2003) г. На первом, начальном этапе его развития, в 2005 (2003)–2018 гг. шло создание нормативно-правовой базы, практика его применения еще не была достаточно широкой. К реализации данного подхода были допущены, хоть еще и не все существующие к тому времени государственные программы, но весьма важные: образование, здравоохранение, транспорт, сельское хозяйство и др. Также можно отметить, что начальный период институционализации данного подхода в российской системе государственного управления длился довольно долго – 15 лет.

### Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ.-правовая система: офиц. сайт компании. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=166D92628EF9C7FC9349CCC62FCC7D70&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=cswuRTAdV3yX3kL&base=LAW&n=358026&rnd=ZRahRw#J8wwwRTmvXFEPenA1> (дата обращения: 14.12.2022).
2. Указ Президента РФ от 19.07.2018 №444 (ред. от 20.07.2021) «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ.-правовая система: офиц. сайт компании. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=302869-13&req=doc&rnd=ZRahRw&base=LAW&n=391165#isyuuRTLfPZMnhT5> (дата обращения: 14.12.2022).
3. Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 (ред. от 03.10.2018) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ.-правовая система: офиц. сайт компании. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=667F9C25F583DFD6DF7800DE449B1078&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=FzWutRTbzOs9eHS5&base=LAW&n=308448&rnd=ZRahRw#c3FRuRTXiiHW0AyN> (дата обращения: 30.12.2022).
4. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 28.12.2022) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ.-правовая система: офиц. сайт компании. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=ZRahRw&base=LAW&n=436404&dst=100013&field=134#U90buRTvGHPRihT5> (дата обращения: 30.12.2022).
5. Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета. 05.09.2005 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения: 15.12.2022).
6. О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 22.03.2017. Публикация 04.04.2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. – URL: <http://government.ru/orders/selection/401/27008/#27008=2:26:ZhD,2:44:mVu> (дата обращения: 15.12.2022).
7. Единый реестр проектных специалистов в государственном секторе Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. – URL: <http://static.government.ru/media/files/Gkks5q4QLwCtQUWWJgatEpVOXoCvaLv4.pdf> (дата обращения: 15.12.2022).
8. Федеральный проектный офис опубликовал Единый реестр проектных специалистов в госсекторе Российской Федерации [Электронный ресурс] – URL: <https://pm.center/company/news/2017-federalnyy-proektnyy-ofis-opublikoval-edinyy-reestr-proektnykh-spetsialistov-v-gossektore-rossiyskoy/#> (дата обращения: 15.12.2022).
9. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.