«Гибкие» структуры государственного управления

КАЛМЫКОВА Анастасия Валентиновна, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm2@izak.ru

КАБЫТОВ Павел Петрович, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm1@izak.ru

Отечественное государственное управление все чаще прибегает к практике заимствования методов корпоративного менеджмента. Прошедшая имплементация проектного метода управления повлекла формирование специфических организационных структур в аппарате государственного управления. В менеджменте такие структуры характеризуются в качестве «гибких», поскольку отличаются достаточной для выполнения задач дискрецией. Однако в государственном управлении инициатива и усмотрение ограничены жесткими правовыми рамками, подотчетностью вышестоящим органам государственной власти и обществу, особым режимом расходования бюджетных средств, выделяемых для осуществления деятельности проектных структур.

Цель исследования — выявить правовую природу новых структур, реализующих метод проектного управления, оценить последствия внедрения в государственно-правовую материю подходов корпоративного менеджмента. Задачей исследования является анализ нормативного правового регулирования проектной деятельности и правового положения органов управления проектной деятельностью, а также их роли в системе органов управления.

Методы: формально-юридический, формально-логический, толкование права, а также общенаучные методы.

Вывод: для органов управления проектной деятельностью выстраивается особый (упрощенный) правовой режим осуществления публичных функций и полномочий. Сформулированы предложения по его окончательному оформлению. Необходимо укрепление правового статуса должностных лиц, участвующих в управлении и реализации проекта. Обращено внимание на риски делегирования нормотворческих полномочий представителям бизнес-сообщества, являющихся участниками проекта, в рамках проектного управления.

Ключевые слова: государственное управление, гибкие структуры, проектное управление, проектный офис.

Для цитирования: Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107—120. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.10

“Flexible” Structures of Public Administration

A. V. KALMYKOVA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm2@izak.ru

P. P. KABYTOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm1@izak.ru

Domestic public administration is increasingly resorting to the practice of borrowing methods of corporate management. The past implementation of the project management method led to the formation

of specific organizational structures in the apparatus of public administration. In management, such structures are characterized as "flexible" because they are characterized by sufficient discretion to perform tasks. However, in public administration, initiative and discretion are limited by a strict legal framework, accountability to higher public authorities and society, a special regime of spending the budget allocated for the implementation of the project structures.

The purpose of the study is to reveal the legal nature of the new structures implementing the method of project management, to assess the consequences of the introduction of corporate management approaches in the state legal matter.

The objectives of the study is to analyze the regulatory legal regulation of project activities and the legal status of the project management bodies, to assess how constructively passed their adaptation.

To achieve the goals and objectives of the study used including formal-legal, formal-logical methods, method of interpretation of law, as well as General scientific methods.

According to the results of the study the authors come to the conclusion that a special (simplified) legal regime is being built for the management bodies of project activities to exercise public functions and powers. Proposals for its final formation are formulated. The conclusion is made about the need to strengthen the legal status of officials involved in the management and implementation of the project. Attention is drawn to the risks of delegating legislative authority to representatives of the business community who are participants in a project as part of project management.

Keywords: public administration, flexible structures, project management, project office.

For citation: Kalmykova A.V., Kabytov P.P. "Flexible" Structures of Public Administration. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 8, pp. 107—120. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.8.10

Перманентные трансформационные процессы в обществе диктуют необходимость адаптации государственного управления к новым условиям. Среди ключевых направлений такой адаптации важное место занимает изменение организационной структуры государственного управления в целях приведения в соответствие субъекта управления его объекту¹. Вопросы построения эффективного аппарата государственного управления были и остаются центральными для науки административного права². Однако после

существенного всплеска интереса к данной тематике в части упорядочения системы, структуры, функций и полномочий органов исполнительной власти в ходе проведения первого этапа административной реформы³ ей уделяется недостаточно внимания в научной литературе.

Между тем в последние десятилетия в отечественное государственное управление последовательно

¹ О принципе соответствия субъекта управления объекту подробнее см.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М., 1968. С. 145.

² См., например: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М., 1998; Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. М., 1996; Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее

осуществления. М., 2003; Тамбовцев В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М., 2004; Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011; Положихина М. А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. М., 2012.

³ См., например: Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой; Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: Российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8—9.

внедрялись идеи, содержащиеся в различных концепциях “New Public Management”, “governance”, “good governance”⁴. Идейнными составляющими, в частности, выступала «реорганизация иерархической модели управления путем проведения разукрупнения ведомств, разделения государственного стратегического управления и исполнительных функций гибких (одноцелевых) структур, формирование “плоских” структур и введение договорных методов в отношениях вышестоящих и нижестоящих ведомств»⁵.

В этом контексте показательна практика имплементации в государственное управление методов корпоративного менеджмента, в частности проектного⁶. Неотъемлемым элементом проектного управления высту-

пает формирование специальных организационных структур, ответственных за управление проектом. Существуют три основных типа таких организационных структур: функциональная, матричная, проектная. Последние два типа в наибольшей степени отвечают потребностям проектного управления, они же обобщенно именуются гибкими структурами. Но «в государственном управлении вся деятельность законодательно и нормативно строго регламентируется: “разрешено только то, что указано в законе”, “правильно (обоснованно) только то, что законно”»⁷. Возникает вопрос: могут ли такие структуры, образованные в аппарате государственного управления, быть охарактеризованы в качестве гибких или они утрачивают соответствующие черты?

В менеджменте под гибкими организационными структурами понимаются децентрализованные структуры, способные к быстрым изменениям, внедрению новых управленческих и производственных технологий⁸. Гибкие структуры — это структурные подразделения организации, сформированные на временной основе, в целях реализации проекта.

В общем виде для гибких структур свойственны следующие признаки: ограниченное действие во времени, т. е. формирование на временной основе на период решения проблемы, выполнения проекта, программы; создание временных органов управления; размытость уровней управления и их небольшое число; умеренное использование формальных правил и процедур; высокая степень дискреции

⁴ Так, в основе концепции “New Public Management” лежит идея о повышении «деловой активности» государственной службы, повышении ее эффективности за счет использования модели управления, применяемой в частном секторе. Впервые данная концепция была обоснована учеными из Великобритании и Австралии (Hood 1991 and Hood and Jackson 1991). Граждане, исходя из указанной концепции, являлись центральным звеном управления, получателями услуг или клиентами «государственного сектора».

⁵ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017. 336 с.

⁶ В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. говорится: «В промышленности и в сельском хозяйстве, на транспорте и в жилищном строительстве сейчас реализуются или готовятся к запуску десятки крупных проектов... Чтобы они быстрее и эффективнее осуществлялись, необходимо вносить точечные изменения в законодательство, снимать административные барьеры, оказывать помощь с развитием инфраструктуры, с продвижением на внешние рынки. Часто эти вопросы выходят за рамки одного ведомства, поэтому предлагаю создать механизм сопровождения наиболее значимых проектов.

Этим мог бы заняться специальный проектный офис» (Российская газета. 2015. № 275).

⁷ Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 103.

⁸ Тоффлер О. Адаптивная корпорация // Новая индустриальная волна на Западе. М., 1999. С. 460—461.

Таблица 1

Характеристика проекта/ Организационная структура	Матричная	Проектная
Полномочия руководителя проекта	От слабых до умеренных	От высоких до практически абсолютных
Доступность ресурсов	От слабой до умеренной	От высокой до практически абсолютной
Лицо, управляющее бюджетом проекта	Оба руководителя	Руководитель проекта
Роль руководителя проекта	Полная занятость	Полная занятость
Административный персонал управления проектом	Частичная занятость	Полная занятость

властных полномочий; отсутствие бюрократической регламентации деятельности; отсутствие детального разделения труда по видам работ; гибкость структуры управления, способность легко изменять форму и приспосабливаться к изменяющимся условиям; децентрализация принятия решений; ориентация на ускоренную реализацию сложных комплексных программ и решение сложных проблем⁹.

Как указывалось выше, выделяют два типа гибких структур: проектную (временная структура, создаваемая для решения конкретной задачи) и матричную (функционально-временно-целевая структура)¹⁰. Основным отличием указанных видов структур выступает то, что для матричных структур характерно наличие «двойного подчинения»: с одной стороны, руководителю проекта, с другой — непосредственному руководителю. В Руководстве к Своду знаний по управлению проектами¹¹ указывается и ряд других отличительных черт (см. табл. 1).

В российском законодательстве термин «гибкие структуры» не используется, что можно обосновать его обобщающим характером и не исчерпывающим содержанием. Отдельные элементы терминологического аппарата проектного управления использовались в нормативных документах¹² и актах отдельных органов исполнительной власти¹³.

Основы системы проектного управления в России были заложены Указом Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете

¹² Например, термины “Project Management Office”, “Project Governance”, “Project Steering Committee or Board” и иные определены ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по проектному менеджменту».

¹³ Распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ утверждены Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, согласно которым проектное управление должно внедряться на основе следующих основных принципов: целостность — внедряемые решения интегрированы между собой и усиливают эффективность друг друга; простота — внедряемые решения упрощены и типизированы до уровня, позволяющего использовать их без потери эффективности с минимальными трудозатратами; гибкость — внедряемые решения могут адаптироваться к деятельности органа исполнительной власти в минимальные сроки с учетом происходящих процессных, организационных и технологических изменений.

⁹ См.: *Владимирова И. Г.* Организационные структуры управления компаниями // Менеджмент в России и за рубежом. 1998. № 5; *Михненко П. А.* Теория менеджмента: учебник. 2-е изд. М., 2014. 640 с.

¹⁰ См.: *Куликова Е. Е.* Управление рисками. Инновационный аспект. М., 2008. 197 с.

¹¹ Подробнее см.: Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). М., 2017.

при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам», постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

В первоначальном виде система проектного управления просуществовала всего два года и подверглась существенной корректировке. Указом Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Прези-

денте Российской Федерации» и постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» изменена функциональная структура проектной деятельности в Правительстве РФ: скорректирован состав участников проектного управления, перераспределены полномочия в части разработки, актуализации и реализации проектов. Однако общие подходы к функциональной структуре системы проектной деятельности в Правительстве РФ были сохранены (см. табл. 2).

Таблица 2

Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050	Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288
<i>Постоянные органы управления проектной деятельностью*</i>	
Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам	Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам
Федеральный проектный офис	Проектный офис Правительства РФ
Ведомственный координационный орган	Ведомственный проектный офис
Ведомственный проектный офис	Проектный офис субъекта РФ
<i>Временные органы управления проектной деятельностью</i>	
Куратор	—
Проектный комитет	Проектный комитет
Функциональный заказчик	Рабочая группа по разработке проекта акта
Старшее должностное лицо	—
Руководитель проекта (программы)	Руководитель национального проекта, руководитель федерального проекта
Администратор проекта (программы)	Администратор национального проекта, администратор федерального проекта (заместитель руководителя национального проекта, заместитель руководителя федерального проекта)
Рабочие органы проекта (программы)	Участники национального проекта, участники федерального проекта
<i>Обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью</i>	<i>Вспомогательные органы управления проектной деятельностью</i>
Общественно-деловой совет	Общественно-экспертный совет
Экспертная группа	—
Центр компетенций проектного управления	Центр компетенций проектной деятельности

* Классификация органов управления проектной деятельностью, формирование которых предусмотрено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288, на постоянные, временные и вспомогательные осуществлена авторами статьи самостоятельно.

Функциональную структуру проектной деятельности формируют три группы субъектов. Это постоянные, временные и вспомогательные органы управления проектной деятельностью. Хотя о какой-либо гибкости постоянных и вспомогательных органов управления проектной деятельности говорить достаточно сложно, они все же представляют определенный интерес в рамках настоящего исследования, поскольку выступают неотъемлемым элементом целостной системы проектного управления.

Постоянными органами управления проектной деятельностью являются Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам и так называемые офисы управления проектами. Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию — совещательный орган при Президенте РФ¹⁴, уполномоченный на принятие ключевых решений в сфере управления проектной деятельностью, в том числе по утверждению паспортов национальных проектов и программ¹⁵,

принятию решений о начале и завершении (в том числе досрочном) реализации национальных проектов и программ, утверждению значимых промежуточных и итоговых результатов их реализации, а также внесению изменений в национальные проекты и программы. Важной функцией Президиума Совета является координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, экспертного и предпринимательского сообществ при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией национальных проектов и программ.

Проектные офисы — организационные структуры, стандартизирующие процессы руководства проектами и способствующие обмену ресурсами, методологиями, инструментами и методами¹⁶. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 предусматривает создание таких организационных структур в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти и на уровне субъектов РФ¹⁷.

¹⁴ См. п. 1 Положения о Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации».

¹⁵ См., например, Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16); Паспорт национального проекта «Образование», утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16); Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 15); Пас-

порт национального проекта «Наука», утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16); Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт», утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

¹⁶ См.: Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 43.

¹⁷ См., например, приказ Минэкономразвития Республики Алтай от 11 марта 2019 г. № 47-ОД «Об утверждении Положения о региональном проектном офисе Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства экономического развития и туризма Республики Алтай»; распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 10 сентября 2015 г.

Подходы к формированию соответствующих структур в органах государственной власти различны. В Правительстве РФ и отдельных федеральных органах исполнительной власти (Минэкономразвития России¹⁸, Минздрав России¹⁹) функции проектного офиса были возложены на специально созданные самостоятельные структурные подразделения (департаменты). В большинстве федеральных органов исполнительной власти соответствующие функции возложены либо на уже существующие структурные подразделения (Минтруд России²⁰, Минфин России²¹, Минэнерго России, Минсельхоз России²²), либо

№ 850 РГ «О Координационной комиссии (“Проектном офисе”) по улучшению инвестиционного климата в Республике Саха (Якутия)»; постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 10 декабря 2018 г. № 1101 «О проектом офисе по реализации национального проекта “Здравоохранение” в Республике Татарстан»; постановление Правительства Омской области от 21 декабря 2016 г. № 380-п «О проектной деятельности в органах исполнительной власти Омской области».

¹⁸ См. приказ Минэкономразвития России от 22 августа 2017 г. № 431 «Об утверждении Положения о Департаменте проектного управления Министерства экономического развития Российской Федерации».

¹⁹ URL: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/29>.

²⁰ Департамент информационных технологий и обеспечения проектной деятельности (приказ Минтруда России от 4 октября 2018 г. № 619 «Об организации проектной деятельности в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации»).

²¹ Департамент проектного управления и развития персонала (приказ Минфина России от 2 августа 2017 г. № 579 «Об утверждении Положения о Департаменте проектного управления и развития персонала Министерства финансов Российской Федерации»).

²² Департамент экономики и государственной поддержки АПК (приказ Минсельхоза России от 26 декабря 2018 г. № 595

на подведомственные организации (Минкультуры России²³, Минпромторг России²⁴). Такое совмещение текущей и проектной деятельности критикуется в научной литературе за отсутствие должного обособления, увеличение должностных обязанностей служащих в условиях неизменной численности персонала²⁵. Вместе с тем федеральные органы исполнительной власти обладают достаточными возможностями по привлечению дополнительных трудовых ресурсов в силу их перманентной недоукомплектованности²⁶. Обособление же в данном случае производится на более низкой ступени организационной структуры между более мелкими функциональными подразделениями. Например, в составе Департамента информационных технологий и обеспечения проектной деятельности Минтруда России образован отдел обеспечения проектной деятельно-

«Об организации проектной деятельности в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»).

²³ Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Центр культурных стратегий и проектного управления» (приказ Минкультуры России от 27 марта 2017 г. № 402 «Об организации проектной деятельности в Министерстве культуры Российской Федерации»).

²⁴ Федеральное бюджетное учреждение «Российское технологическое агентство» (приказ Минпромторга России от 28 октября 2016 г. № 3848 «О формировании проектного офиса Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»).

²⁵ См.: Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 160.

²⁶ Укомплектованность должностей за 2017 г. составляет 85,9%; за 2018 г. — 84,7% (Данные о численности, укомплектованности должностей и среднемесячной начисленной заработной плате гражданских служащих по ветвям власти за 2017—2018 гг. URL: <http://www.gks.ru/>).

сти. С учетом положений методических рекомендаций по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти²⁷ это оптимальная модель организации проектного офиса в структуре федерального органа исполнительной власти.

Временные органы управления проектной деятельностью образуются из числа лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, действующих служащих органов государственной власти и работников различных организаций посредством наделения их полномочиями в сфере управления национальными и федеральными проектами. Данные органы управления проектной деятельностью в целом формируют организационную структуру управления проектом матричного типа. Это обеспечивает гибкость в распределении кадров, эффективную реализацию проектов.

В то же время применимость матричных структур в проектной деятельности органов государственной власти ставится под сомнение, поскольку двойное подчинение чревато конфликтами между функциональным и проектным руководителями. Решение этой проблемы видится в соединении отдельных параметров линейно-функциональной структуры, присущей современным органам государственной власти, с параметрами проектной структуры управления²⁸.

Именно такой подход реализован в постановлении Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 посредством установления соответствия между государственными долж-

ностями Российской Федерации, должностями федеральной государственной службы и временными органами управления проектной деятельностью (см. табл. 3).

Вспомогательными органами управления проектной деятельностью являются общественно-экспертные советы, которые создаются с целью внешнего экспертного сопровождения проекта, и Центр компетенций проектной деятельности, осуществляющий научно-методическое обеспечение проектной деятельности.

Таким образом, организационной структуре управления проектом придается определенная иерархичность, что снижает степень риска проекта, но исчерпывающим образом проблему потенциальных конфликтов не решает. Дело в том, что постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288, достаточно полно регламентируя статус должностных лиц при их взаимодействии внутри организационной структуры управления проектом и иными органами управления проектной деятельностью, недостаточно внимания уделяет правовым гарантиям беспрепятственного осуществления полномочий по управлению и реализации проекта. Между тем потребность в таких гарантиях имеется.

Так, поручения вышестоящих органов и должностных лиц могут идти вразрез с целями и задачами проектов, оставаясь обязательными для исполнения должностными лицами, участвующими в управлении и реализации проекта. Эта практика носит не единичный характер. В свое время Ю. А. Тихомиров констатировал, что «не менее 1/3 актов и действий совершается по текущим поручениям вышестоящих органов и должностных лиц и нормативные цели и программные задания остаются в стороне»²⁹.

²⁷ URL: <https://rosmintrud.ru/>.

²⁸ См.: *Осинов В. С.* Проектно-функциональная структура управления для государственных органов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 225.

²⁹ *Тихомиров Ю. А.* Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы

Таблица 3

Временные органы управления проектной деятельностью	Государственные должности РФ, должности государственной службы
Председатель проектного комитета (куратор проекта)	Заместитель Председателя Правительства РФ
Рабочая группа по разработке проек- та акта	Лица, замещающие должности не ниже руководителей структурных подразделений ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, иных органов и организаций
Заместитель председателя проектного комитета (руководитель национального проекта)	Руководитель ФОИВ из числа членов Правительства РФ
Заместитель председателя проектного комитета (руководитель федерального проекта)	Заместитель руководителя ФОИВ, иного органа или руководитель (заместитель руководителя) организации
Администратор национального проекта, (заместитель руководителя национального проекта)	Заместитель руководителя ФОИВ
Администратор федерального проекта (заместитель руководителя федерального проекта)	Ответственное должностное лицо ФОИВ, иного органа или заместитель руководителя организации
Участники национального проекта, участники федерального проекта	Ответственные работники ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, иных органов и организаций

Матричный подход к формированию организационной структуры управления проектом в аппарате государственного управления имеет и другие издержки. Реализация проекта осуществляется органами исполнительной власти в рамках осуществления своих функций и полномочий. В результате происходит существенная формализация деятельности проектной структуры. Риски такой формализации для проекта очевидны. Например, нарушение сроков реализации проекта в силу длительности нормативно установленных процедур.

Первоначальной редакцией Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ данная проблема в части нормотворческой деятельности органов исполнительной власти была отчасти решена:

установлен особый порядок подготовки нормативных правовых актов федеральных органов испол-

нительной власти, актов Правительства РФ, подготавливаемых в рамках реализации проектов, исключая необходимость их повторного согласования органами исполнительной власти (абз. 7 п. 57 Регламента Правительства РФ³⁰; п. 39—41 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ³¹)

исключена необходимость проведения процедур оценки регулирующего воздействия (п. 2 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии³²);

исключена необходимость раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых

³⁰ Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.

³¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050.

³² Утв. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318.

актов и результатах их общественного обсуждения (абз. 9 подп. «б» п. 2 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения³³).

Изменение системы проектного управления в связи с принятием постановления Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 существенно скорректировало ранее установленный особый порядок подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, актов Правительства РФ.

С одной стороны, следует отметить более четкую регламентацию процедуры разработки и согласования актов Правительства РФ³⁴; с другой — можно говорить о формировании пробела в процедуре подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подготавливаемых в рамках реализации проектов. Так, нормой п. 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации³⁵ закреплено, что согласование проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в

рамках реализации проектов, осуществляется с учетом особенностей, установленных Положением об организации проектной деятельности. Однако в действующей редакции данное Положение соответствующих особенностей не предусматривает. Частично этот пробел был преодолен путем внесения изменений в п. 58 Регламента Правительства РФ³⁶: проекты актов (их копии), подготавливаемые в рамках реализации национальных проектов, визируются не более чем в трехдневный срок с даты их поступления на согласование.

Несмотря на важность и высокий управленческий потенциал нормативных правовых актов, деятельность по реализации проектов все же не сводится к их принятию. В рамках реализации проекта осуществляется ряд процессов: управление человеческими ресурсами проекта, управление рисками проекта, управление закупками проекта, управление заинтересованными сторонами проекта и многие другие. Часть из этих процессов в сфере государственного управления строго регламентированы законами и иными нормативными правовыми актами. Например, государственные закупки урегулированы Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Законодательством о контрактной системе предусмотрены довольно длительные и сложные процедуры государственных закупок, которые могут повлечь риски для достижения целей проектов. Необходимость в совершенствовании механизмов государственных закупок в целях обеспечения достижения национальных целей и решения стра-

³³ Утв. постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851.

³⁴ Разделом III Положения об организации проектной деятельности предусмотрена следующая процедура: разработка и согласование проекта акта Правительства РФ (рабочей группой по разработке проекта акта); рассмотрение и подготовка заключения на проект акта Правительства РФ (общественно-экспертным советом); рассмотрение и одобрение проекта акта Правительства РФ (проектным комитетом); проект акта Правительства РФ вносится в Правительство РФ вместе с протоколом заседания проектного комитета (куратором проекта).

³⁵ Утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

³⁶ См. постановление Правительства РФ от 7 мая 2019 г. № 568 «О внесении изменений в пункт 58 Регламента Правительства Российской Федерации».

тегических задачах развития Российской Федерации подчеркивается высшими должностными лицами страны³⁷. В настоящий момент указанные риски отчасти преодолеваются включением в число участников организаций государственной формы собственности (публично-правовые компании, акционерные общества).

Отдельного внимания заслуживает система управления реализацией проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В отношении данных проектов постановлением Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» установлены иная функциональная структура и иной правовой режим реализации. Их сопоставление с общей функциональной структурой и порядком реализации проектов, установленных постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288, демонстрирует, что ключевой особенностью реализации проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» является широкое привлечение бизнес-сообщества к разработке нормативных правовых актов. Такой аутсорсинг публичных функций относится к методам повышения гибкости принятия управленческих решений³⁸, организационной структуры³⁹.

Специальный порядок разработки, согласования и внесения проектов нормативных правовых актов

установлен разд. VI Положения о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234, и предусматривает следующие процедуры: разработка проекта акта (организацией, определенной ответственным исполнителем, центром компетенций, либо головным исполнителем мероприятия проекта); рассмотрение проекта акта (рабочей группой федерального проекта Программы); подготовка заключения на проект акта (автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика»); согласование (соисполнителями мероприятия федерального проекта Программы); согласования, установленные Регламентом Правительства РФ; рассмотрение не позднее 30 рабочих дней с даты одобрения рабочей группой (президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности).

С точки зрения состава этапов установлен не упрощенный, а, напротив, усложненный порядок разработки, согласования и внесения проектов нормативных правовых актов. Но постановлением Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234, во-первых, установлены сокращенные сроки; во-вторых, внесены изменения, устанавливающие особый (факультативный) и ускоренный порядок проведения оценки регулирующего воздействия данных актов. Иных изъятий из общего порядка разработки нормативных правовых актов в отношении актов, подготовленных в целях реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», не установлено.

Вместе с тем предусмотренные изъятия из общего порядка следует оценить критически. Делегирование разработки проектов нормативных

³⁷ URL: <http://government.ru/news/36290/>.

³⁸ См.: Понкин И. В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 27—30.

³⁹ См.: Михалев Е. О. Предпосылки и инструменты формирования сетевых организационных структур // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 352. С. 153—156.

правовых актов представителям бизнес-сообщества формирует множество рисков. Вот лишь некоторые из них: влияние отдельных частных организаций на государственную политику; подмена интересов государства и общества в целом частным интересом организации — разработчика нормативного правового акта; низкое качество нормативных правовых актов в силу отсутствия компетенций в области нормотворчества.

При таких условиях первостепенное значение имеют вопросы обеспечения прав и законных интересов граждан, недопущение отражения в законодательстве частных экономических интересов, а не упрощение и оптимизация деятельности органов исполнительной власти в целях оперативной реализации проекта.

Следует констатировать, что обнаружить структуры или подразделения, обладающие всем набором свойств гибких структур, в отечественном аппарате государственного управления затруднительно. Если формирование временных структур в целях решения строго определенной задачи — распространенная практика, то говорить о наличии в структуре государственного управления органов и подразделений с «отсутствием бюрократической регламентации деятельности», «высокой степенью дискреции властных полномочий» достаточно сложно. Это ожидаемо и закономерно, поскольку сфера государственного управления не частная сфера. Здесь инициатива и усмотрение ограничены жесткими правовыми рамками, подотчетностью вышестоящим органам государственной власти и обществу, осо-

бым правовым режимом бюджетных средств.

Применительно к гибким структурам в аппарате государственного управления следует говорить не об отсутствии бюрократической регламентации деятельности, а об особом (упрощенном) правовом режиме осуществления публичных функций и полномочий. Окончательно его еще предстоит сформировать, в том числе посредством установления особого режима обеспечения государственных нужд, возникающих в рамках реализации проектов.

Сохраняется и потребность в точечных изменениях, направленных на укрепление правового статуса должностных лиц, участвующих в управлении и реализации проекта посредством закрепления принципа независимости и гарантий его реализации; расширения дискреции при реализации полномочий; оформления системы материального стимулирования.

Наконец, с учетом приоритетного значения национальных проектов необходимо формирование механизма разрешения коллизий между проектными задачами и непроектными поручениями, определение юридической силы решений гибких структур. В связи с этим целесообразно внести изменения в Регламент Правительства РФ.

Повышение гибкости организационных структур государственного управления, расширение дискреционных полномочий, снятие отдельных нормативных ограничений и в целом предоставление большей свободы в реализации публичных функций и полномочий должны сопровождаться усилением контроля со стороны общества.

Библиографический список

Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006.

Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М., 1968.

Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.

Владимирова И. Г. Организационные структуры управления компаниями // Менеджмент в России и за рубежом. 1998. № 5.

Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004.

Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. М., 1996.

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М., 1998.

Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2.

Куликова Е. Е. Управление рисками. Инновационный аспект. М., 2008.

Михалев Е. О. Предпосылки и инструменты формирования сетевых организационных структур // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 352.

Михненко П. А. Теория менеджмента: учебник. 2-е изд. М., 2014.

Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: Российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8—9.

Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2.

Осипов В. С. Проектно-функциональная структура управления для государственных органов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3.

Положихина М. А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. М., 2012.

Понкин И. В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011.

Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017.

Российская газета. 2015. № 275.

Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). М., 2017.

Тамбовцев В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М., 2004.

Тихомиров Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.

Тоффлер О. Адаптивная корпорация // Новая индустриальная волна на Западе. М., 1999.

References

A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Moscow, 2017. 586 p. (In Russ.)

Administrative reform in Russia. Ed. by S. Ye. Naryshkin, T. Y. Khabrieva. Moscow, 2006. 352 p. (In Russ.)

Afanasev V. G. Scientific management of society. (Experience of system research). Moscow, 1968. 391 p. (In Russ.)

Bobylev A. I., Gorshkova N. G., Ivakin V. I. Executive power in Russia: theory and practice of its implementation. Moscow, 2003. 304 p. (In Russ.)

Executive power in Russia. History and present, problems and prospects of development. Moscow, 2004. 568 p. (In Russ.)

Executive power in the Russian Federation. Development problem. Ed. by I. L. Bachilo. Moscow, 1998. 431 p. (In Russ.)

Executive power in the Russian Federation. Ed. by A. F. Nozdrachev, Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 1996. 269 p. (In Russ.)

Kalinin A. M. Realization of program-target instruments at the federal level: analysis, problems and prospects. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2017, no. 2, pp. 151—164. (In Russ.)

Kulikova Ye. Ye. Risk management. Innovative aspect. Moscow, 2008. 112 p. (In Russ.)

Legal support of public administration and Executive power. Ed. by S. A. Starostin. Moscow, 2017. 335 p. (In Russ.)

Mikhalev Ye. O. Prerequisites and instruments for network organizational structures formation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2011, no. 352, pp. 153—156. (In Russ.)

Mikhnenko P. A. Management theory. 2nd ed. Moscow, 2014. 640 p. (In Russ.)

Nozdrachev A. F. Administrative reform: Russian version. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, 2005, no. 8—9, pp. 9—21. (In Russ.)

Nozdrachev A. F. Modern Contents of the Theory “Administrative and Legal Regime”. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 2, pp. 98—110. (In Russ.)

Osipov V. S. Project-functional structure of management for public administration. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2016, no. 3, pp. 219—230. (In Russ.)

Polozhikhina M. A. Organization of public administration in modern Russia: structure, technologies, estimates. Moscow, 2012. 294 p. (In Russ.)

Ponkin I. V. Theory of public administration: the instruments of public administration and public policy. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 1, pp. 27—30. (In Russ.)

Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. Public administration and Executive power: content and ratio. Ed. by L. L. Popov. Moscow, 2011. 319 p. (In Russ.)

Tambovtsev V. L. State regulation of the state: theory, international experience, Russian reforms. Moscow, 2004. 36 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Effects of legal acts: assessment and correction. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2010, no. 3, pp. 140—148. (In Russ.)

Toffler O. Adaptive Corporation. *Novaya industrialnaya volna na Zapade*. Moscow, 1999. Pp. 448—465. (In Russ.)

Vladimirova I. G. Organizational structures of company management. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom*, 1998, no. 5, pp. 91—103. (In Russ.)