

# ВОПРОСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

**Калинин А.М.**<sup>1</sup>

## Аннотация

*В 2016 г. в российском государственном управлении стартовал очередной виток инициатив, направленных на повышение эффективности: внедрение проектных методов на основе «приоритетных проектов»* Предмет исследования – методология проектной деятельности, внедряемая в деятельность российских органов власти. Цель – оценить ключевые особенности и возможные последствия применения проектного управления как на федеральном уровне, так и при воспроизведении методологии субъектами Российской Федерации. В исследовании рассматриваются истоки и предпосылки появления «приоритетных проектов», приводится сравнение нового инструмента организации деятельности государства с уже имеющимися целевыми и государственными программами с точки зрения системы управления, порядка принятия решений, правового положения. Сделаны выводы о схожести приоритетных проектов и целевых программ, вероятности дублирования механизмов управления, а также о росте нагрузки на исполнителей при расширении проектной деятельности. Проанализирована практика разработки и реализации приоритетных проектов к настоящему времени. С учетом того, что методы и практики федерального уровня предполагаются к тиражированию на других уровнях власти, предложены рекомендации и соображения относительно организации проектной деятельности в регионах.

**Ключевые слова:** проектное управление, приоритетный проект, национальные проекты, целевые программы.

## Введение

Появление «приоритетных проектов» с регламентацией проектной деятельности на уровне Правительства Российской Федерации стало одним из наиболее ярких нововведений в практику российского государственного

<sup>1</sup> Калинин Алексей Михайлович – кандидат экономических наук, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ, руководитель практики государственного консалтинга ООО «Бизнес решения»/SBS Consulting. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: kalinin\_a@mail.ru

управления в 2016 г. После более чем десяти лет с момента старта «национальных проектов» идея проектного управления вновь обрела широкие перспективы применения. Между тем даже после формирования основного пакета методического обеспечения и подготовки первых проектных паспортов в этой сфере остается еще достаточно вопросов, требующих обсуждения и анализа, в том числе с точки зрения накопленного опыта и багажа программно-целевых методов. Даже с учетом использования лучшей зарубежной практики и на порядок более высокого уровня автоматизации российское проектное управление на сегодня сохраняет ряд слабых мест, понимание которых может способствовать повышению эффективности работы органов власти.

### Эволюция программных и проектных принципов управления

Эволюция программно-целевых инструментов на федеральном уровне в общем виде представлена, в частности, А. Пенчук и Н. Бегчиным (2016). Достаточно полно ход внедрения современных механизмов управления с позиции «управления по результатам» рассмотрен В. Южаковым, Е. Добролюбовой и О. Александровым (2014), которые выделили два основных этапа: внедрение принципов «нового государственного управления» в 2003–2005 гг. и решение выявленных проблем в 2006–2012 гг.

Однако для понимания интереса именно к проектному управлению в государственном управлении следует рассмотреть более широкий временной период.

В общих чертах история применения программных и проектных инструментов в практике современного российского государственного управления может быть описана следующим образом. Первым инструментом программно-целевого подхода стали федеральные целевые программы (ФЦП), появление которых в начале 1990-х гг. было ответом на жесткие бюджетные ограничения и объяснялось необходимостью заново выстроить механизмы организации деятельности госаппарата. Механизм ФЦП быстро разрастался и был воспроизведен на более низких уровнях управления – в формате региональных и муниципальных целевых программ.

Позднее была предпринята попытка аналогичным образом организовать деятельность не только на уровне Правительства Российской Федерации, но и внутри органов исполнительной власти, что привело к появлению понятия «ведомственная целевая программа» (Постановление Правительства России от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»).

Почти одновременно в практику управления было введено понятие «приоритетные национальные проекты». Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована Президентом России В.В. Путиным 5 сентября 2005 г., а Указ № 1226 о создании Совета при

Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов был издан 21 сентября 2005 г. В отличие от целевых программ, приоритетные проекты 2005 г. не имели жесткой формализации и представляли собой директивные решения по аллокации расходов на ограниченном числе направлений, привязанных к простым счетным целевым показателям.

Еще один заслуживающий внимания элемент проектного управления, появившийся в 2000-е гг., – это перечень проектов, утвержденный в качестве приложения к «Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года» (Распоряжение от 17 ноября 2008 г. № 1663-р). Хотя проекты ОНДП и являлись не более чем описанием контрольных событий и целей, их информационные карты по своей форме во многом напоминают современные паспорта приоритетных проектов.

В те же годы постепенно набрало популярность применение такого инструмента управления, как «дорожная карта». Ими постепенно стала именоваться значительная часть плановых документов, даже если основные признаки «дорожной карты», графическое отображение последовательности шагов-мероприятий и действий в точках выбора при этом утрачивалось. Как отметил Д.В.Медведев (2016), в последнее время Правительством России обсуждаются и принимаются распоряжения по утверждению «дорожных карт» практически во всех федеральных органах исполнительной власти.

Стремление к расширению применения механизмов программно-целевого и проектного управления, при некотором разочаровании в федеральных и ведомственных целевых программах, привело к появлению государственных программ Российской Федерации. Изначально государственные программы рассматривались как обновленные ФЦП, более крупные, с более широким набором инструментов реализации и практически полным покрытием сфер деятельности государства – своего рода гибрид целевых программ и национальных проектов. Масштабность государственных программ потребовала их признания документами стратегического планирования (ст. 28 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). В дальнейшем, впрочем, переход на программный принцип формирования федерального бюджета привел к тому, что в настоящее время госпрограммы являются в большей степени инструментом среднесрочного бюджетного, нежели долгосрочного стратегического планирования. Федеральные и ведомственные целевые программы, ранее имевшие статус долгосрочных целевых программ, теперь вошли в состав госпрограмм в качестве подпрограмм и основных мероприятий.

Интерес к проектному управлению на уровне Минэкономразвития России (Приказ Минэкономразвития России от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации») и Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ

«Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»), а затем и на уровне Правительства России был вызван необходимостью повысить эффективность деятельности органов власти в условиях, когда возможности программного управления (государственные программы, целевые программы) были уже во многом исчерпаны.

Характеристики, отличающие проекты от других вариантов реализации стратегии организации, как, например: временный характер, уникальность продуктов и результатов, последовательная разработка, – представила, исходя из Свода знаний по управлению проектами (Project Management Body of Knowledge, PMBoK), А.Н. Баранская (2009). Государственные программы, вобрав в себя большую часть текущей деятельности органов власти, характеристикам проектной деятельности, очевидно, уже не отвечали. Проекты ОНДП по своей методической проработке остались на уровне паспортов, к тому же срок их реализации истек. Среди названных публично причин внедрения проектного управления – потеря приоритетности, кризис идей, недостижение целевых показателей, неэффективное использование ресурсов и ряд других.

К настоящему времени (первая половина 2017 г.) методическое обеспечение приоритетных проектов уже в основном сформировано. Его центральная часть – Положение об организации проектной деятельности, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050. Насколько полезным окажется предлагаемый институт проектного управления, можно будет судить по эффективности определенных правовыми актами механизмов управления приоритетными проектами и тому, какое место они займут среди других инструментов организации деятельности госорганов.

## Система управления приоритетного проекта

Организационная структура системы управления проектной деятельностью, изложенная в Положении об организации проектной деятельности, предполагает существование значительного числа постоянных и временных органов управления, а также обеспечивающих структур (центров компетенций, экспертных групп и др.).

Для отдельно взятого проекта набор основных органов управления включает куратора, руководителя, старшее должностное лицо, функционального заказчика, проектный комитет, администратора проекта. При этом архитектура управления приоритетного проекта близка к архитектуре федеральной целевой программы (табл. 1).

По сравнению с федеральными целевыми программами Положение об организации проектной деятельности более подробно определяет функционал физических лиц, принимающих участие в руководстве, вводя позиции куратора как руководителя проектного комитета и старшего должностного лица как его заместителя. Роль проектного комитета по сравнению с координационным советом существенно усиливается.

Таблица 1

### Органы управления федеральными целевыми программами и приоритетными проектами

Федеральные целевые программы	Приоритетные проекты
Куратор формально не определен. Кураторами являются должностные лица в Правительстве России и Минэкономразвития России	Куратор
Руководитель	Руководитель
Отдельно не выделяется	Старшее должностное лицо
Государственный заказчик-координатор	Функциональный заказчик
Координационный (научно-координационный) совет – <i>совещательный орган</i>	Проектный комитет – <i>управляющий и контролирующий орган</i>
	Общественно-деловой совет – <i>консультативно-совещательный орган</i>
Дирекция Программы	Администратор проекта

*Источник:* Составлена автором.

### Порядок принятия решений

Одним из главных преимуществ создаваемой системы приоритетных проектов является упрощение механизмов управления проектами, в особенности на этапах их разработки и начала выполнения. Разработка и согласование федеральных целевых программ после снижения их значимости до уровня подпрограмм в составе государственных программ осуществляются в общем порядке на основе достаточно громоздкой бюрократической цепочки, включающей заместителя председателя Правительства России, не менее трех звеньев в иерархии аппарата Правительства России (руководитель департамента – начальник отдела – исполнитель) и не менее четырех – в федеральных органах исполнительной власти (курирующий заместитель министра – руководитель департамента – начальник отдела – исполнитель). С одной стороны, логика Положения об организации проектной деятельности количество уровней управления не сокращает – проектная деятельность опирается на действующую организационно-функциональную структуру органов власти. С другой стороны, сосредоточение полномочий в рамках Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам и федерального проектного офиса, персонализация принятия решений в рамках проектного комитета, поставленного выше федеральных органов исполнительной власти, и принятие решения простым большинством голосов позволяют преодолевать сопротивление отдельных федеральных органов исполнительной власти (в первую очередь, Минфина России и, в меньшей степени, Минэкономразвития России).

Сопоставим три альтернативных порядка разработки программ: федеральной целевой программы, государственной программы и приоритетного проекта, как минимум на уровне концепции.

Инициатором федеральной целевой программы может быть федеральный орган исполнительной власти, однако затем на уровне концепции будущая ФЦП проходит согласование с заинтересованными органами и комиссиями и уже в согласованном виде направляется в Минэкономразвития России и Минфин России. В Правительство Российской Федерации проект концепции целевой программы поступает только в случае положительной оценки указанных двух ведомств (пункты 5–6 Порядка разработки ФЦП). Для основного текста процесс организуется аналогичным образом, в итоге программа утверждается актом Правительства России.

Перечень государственных программ изначально утверждается Правительством России, а его расширение допускается только на основании согласованных с Минэкономразвития России и Минфином России предложений (п. 7 Порядка разработки госпрограмм). Процесс согласования подготовленной или доработанной государственной программы организован аналогично (п. 20 Порядка разработки госпрограмм). Точно так же, как и в случае с ФЦП, при разработке и согласовании государственной программы Минфин России и Минэкономразвития России вновь оказываются инстанциями, осуществляющими оценку проекта государственной программы, их статус близок к блокирующим органам. Государственная программа может быть внесена в Правительство России вместе с протоколом разногласий, но все же согласованной. Так же как и в случае с ФЦП, в итоге разработанная госпрограмма утверждается актом Правительства России (постановлением или распоряжением).

Для приоритетного проекта использована принципиально иная логика. Предложение по приоритетным проектам формируется широким кругом лиц – так же, как когда-то в методологии федеральных целевых программ, но при этом никакой разработки и одобрения предложения не требуется при наличии решения Президента России, Правительства России, президиума Совета или даже проектного комитета о целесообразности подготовки. Если же предложение все же возникает извне, маршрут его согласования включает федеральный проектный офис, потенциально функционального заказчика, заинтересованные органы власти и проектный комитет. Согласование с федеральными органами исполнительной власти осуществляется без выделения особой роли Минэкономразвития России и Минфина России, а проект предложения может попасть в федеральный проектный офис и проектный комитет даже с разногласиями. В процессе разработки паспорта приоритетного проекта паспорт направляется разработчиком на согласование одновременно в органы власти, федеральный проектный офис и общественно-деловой совет, после чего в сжатые сроки дорабатывается и представляется в проектный комитет с таблицей разногласий. Темпы разработки и принятия паспортов приоритетных проектов в конце 2016 г. говорят о том, что как минимум с задачей ускорения процессов согласования новый механизм справляется гораздо

успешнее существовавших ранее. В то же время с правовой точки зрения паспорт приоритетного проекта утверждается всего лишь протоколом заседания Президиума Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, т.е. актом более низкого уровня, чем постановление или распоряжение Правительства России.

## Положение приоритетных проектов в бюджетном законодательстве

Доминирующим на сегодня пониманием места приоритетных проектов в системе инструментов государственного управления является их представление как элемента государственных программ. Эту точку зрения разделяют многие исследователи (например, Новаторова, 2016; Штрейс, 2016; Мирошников и др., 2017). А. Заболотских и О. Синяева (2015) справедливо полагают, что проектное управление является фундаментом в реализации госпрограмм: так как государственные программы включают подпрограммы и множество взаимосвязанных проектов, которые объединяют общие цели, ресурсное обеспечение, временный фактор и т.д., то управление проектами является ключевой деятельностью в их реализации.

При формировании расходной части бюджета по программному принципу представление совокупности расходных мероприятий как набора неких явно или неявно выделенных проектов естественно, хотя и характерно более для ФЦП, чем для государственных программ с их значительными обеспечивающими, непрограммными по своей сути расходами. Тем не менее правовое положение приоритетных проектов в бюджетном законодательстве и, соответственно, внутри государственных программ требует отдельного рассмотрения.

Понятие «приоритетный проект» в Бюджетном кодексе РФ 2017 г. (далее – БК РФ) на момент подготовки настоящего исследования отсутствует: в главе 20, содержащей описание основных элементов бюджетного планирования, соответствующей статьи не имеется. Единственное упоминание о приоритетных проектах содержится в ст. 199 БК РФ «Предмет первого чтения законопроекта о федеральном бюджете...», где определяются правила расходования средств после достижения предельного объема Резервного фонда (п. 4).

Что характерно, федеральных целевых программ в главе также нет: статья 179, ранее устанавливавшая требования к долгосрочным целевым программам (к которым относились и ФЦП), после появления государственных программ была изменена и утратила упоминания о целевом характере. При этом ведомственные целевые программы (ст. 179.3) в Бюджетном кодексе были сохранены.

С точки зрения бюджетного законодательства приоритетные проекты не представляют собой обособленного элемента планирования и не могли получить статус, эквивалентный государственным программам. В Федеральном законе от 19 декабря 2016 г. N 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (приложение 19)

приоритетные проекты оказались размещены на различных уровнях. Из 20 приоритетных проектов, названия которых были утверждены на момент исследования (февраль 2017 г.), два проекта («Чистая страна» и «Экспорт продукции агропромышленного комплекса») представлены в статусе подпрограмм государственной программы, еще один («Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации») – как подпрограмма федеральной целевой программы. Пять проектов получили статус основных мероприятий в составе подпрограмм. Еще шесть приоритетных проектов оказались представлены в законе о бюджете как основные мероприятия «Реализация отдельных мероприятий приоритетного проекта», с разделением средств одного проекта на несколько основных мероприятий в различных государственных программах, а оставшиеся, по-видимому, еще находились в стадии подготовки и в проекте бюджета предусмотрены не были.

В представлении приоритетных проектов в законе о бюджете примечательно следующее. Во-первых, приоритетные проекты с точки зрения затрат, как правило, рассматриваются как достаточно узкие основные мероприятия, предусматривающие всего 1–2 вида расходов. Во-вторых, уровень основного мероприятия является чаще всего применяемым, в отличие от тех же ФЦП, где статус «основной» принадлежит подпрограмме государственной программы. В-третьих, отнесение приоритетных проектов к государственным программам – сугубо формальное и не связано с фактическими управленческими процессами. Наличие такой формулировки основных мероприятий, как «реализация отдельных мероприятий», в различных, несвязанных государственных программах означает появление параллельной структуры управления и ставит приоритетные проекты выше государственных программ в иерархии стратегических документов. С одной стороны, это напоминает матричный подход к организации деятельности органов власти. Так, Н. Шаш видит использование практик проектного управления в контексте программно-целевого бюджетирования и регулирования распределения средств между госпрограммами (Шаш и др., 2016). Но, с другой стороны, это может свидетельствовать о неэффективной координации в рамках существующих госпрограмм или же несоответствии состава государственных программ стратегическим приоритетам государства.

В сравнении с другими программно-целевыми инструментами приоритетные проекты по своему статусу близки к федеральным целевым программам, однако, в отличие от них, изначально ориентированы на более короткий временной горизонт. Приоритетные проекты повторяют подход национальных проектов 2000-х гг., расходы на которые были расщеплены по отдельным целевым статьям классификации расходов бюджета. Впрочем, если для национальных проектов «расщепление» осуществлялось в основном даже без выделения понятия «приоритетный национальный проект», сейчас привязка целевых статей носит более прозрачный характер и связана с ведомственной разобщенностью в решении общих задач.

## Дублирующий характер органов управления приоритетными проектами

Пока что проблема исключения дублирования при переходе к проектной деятельности рассматривается только с привычной, финансовой точки зрения. Так, В. Басарева (2016) справедливо отмечает, что реализация проектного подхода через механизм государственных программ в условиях финансовых ограничений потребует не только определения важнейших критериев развития, но и их количественной характеристики. Между тем распределение управленческих ресурсов при реализации проектов является сегодня едва ли не более важным, чем распределение финансирования.

Проектное управление предполагает создание постоянных и временных органов управления проектами: проектных офисов, комитетов, органов управления проектами. В условиях, когда увеличение численности государственных служащих на федеральном уровне не предусматривается, функциями проектного управления наделяются уже существующие управленческие структуры. Если в Правительстве Российской Федерации удалось создать Департамент проектной деятельности с функциями федерального проектного офиса, то уже на уровне министерств и ведомств, как правило, полномочиями наделяются существующие структуры. В Минздраве России (приказ Минздрава России от 28 октября 2016 г. № 806а), например, функции проектного офиса возложены на Департамент мониторинга, анализа и стратегического развития. Но при неизменной численности персонала увеличение должностных обязанностей работника означает или существовавший ранее неиспользованный резерв рабочего времени, или необходимость уделять меньше времени ранее выполнявшимся обязанностям. То же самое касается и деятельности всей системы обеспечивающих и вспомогательных органов: образование каждой новой комиссии предполагает или то, что ее участники ранее работали неэффективно, или прекращение (сокращение) их деятельности по каким-либо другим направлениям.

Здесь кроется главная угроза для всей системы проектного управления: в том случае, если управление проектами не обособляется от текущей, «непроектной» деятельности, оно может поставить под угрозу эффективность организации в целом. При отказе от расширения государственного аппарата и вообще расходования дополнительных средств внедрение проектного управления должно сопровождаться соответствующим освобождением структур российских органов власти от части ранее возложенных функций и полномочий. В противном случае будет происходить не перевод деятельности в проектный формат, а дополнительное наложение на систему органов власти параллельной структуры управления – с неизбежными конфликтом и падением, а не ростом общей эффективности. Без обособления проектной деятельности над одним и тем же департаментом федерального органа исполнительной власти оказываются две управленческие цепочки: первая – к профильному департаменту аппарата Правительства России и курирующему Заместителю Председателя Правительства России, вторая – к Департаменту проектной деятельности аппарата Правительства

России (федеральному проектному офису) и далее к Совету при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Для ограниченного числа проектов подобные проблемы могут быть сглажены за счет индивидуального вмешательства («ручного управления»), что во многом предполагается заложеной в проектное управление персонализацией ответственных. Но по мере увеличения масштабов проектов сложности будут возникать все чаще, сводя «на нет» изначальные преимущества внедряемых проектных методов.

### Развилка приоритетности: конкретные проекты или глобальные решения

В сегодняшнем виде приоритетных проектов относительно немного (около двух десятков), но, если судить по опубликованным на официальном сайте Правительства России паспортам проектов, их масштаб уже существенно вырос. Например, проект «Обеспечение своевременности оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Российской Федерации» («Развитие санитарной авиации») локализован и по функционалу (экстренная медицинская помощь), и по отраслевой принадлежности (санитарная авиация), и по территориальному охвату (труднодоступные районы), а его бюджет – всего 69 млрд руб. на 2017 г. Проект «Международная кооперация и экспорт в промышленности» – это масштабная межотраслевая инициатива, сфера реализации которой – вся промышленность в целом, однако его бюджет – 87 млрд руб. на 2017–2019 гг. Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» локализован на территориях 34 городских агломераций, носит межотраслевой характер и реализуется в 2017–2025 гг. с общим бюджетом в 540 млрд руб. (в том числе 120 млрд руб. – в 2017–2018 гг.). В последнем случае можно говорить о значительном превышении финансирования относительно уже реализуемой ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг.», общий объем финансирования которой за все годы составляет 35 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 16 млрд руб. (для ФЦП в редакции Постановления Правительства России от 11 октября 2016 г. № 1031).

При уже сложившемся разнообразии проектов, при неопределенности их места в бюджетном планировании неизбежно скорое возникновение дилеммы о направлении дальнейшего развития проектной деятельности.

Увеличение количества проектов будет способствовать более активному переходу к проектному принципу управления деятельностью органов власти и неизбежно приведет к сокращению масштабов проектов и потере приоритетности. Государство уже попадало в эту ловушку. Как отмечает А. Удовенко (2012), направленность ФЦП на достижение конкретной цели не позволяла привести существенную часть бюджетных расходов в программный вид: 55 ФЦП покрывали чуть больше 8% расходов федерального бюджета, для 90%-ного покрытия потребовалось бы разработать около 600 ФЦП, что и привело к появлению инструмента государственных программ.

Формирование масштабных, комплексных проектов позволит распространить проектное управление на основные сферы деятельности государства и подавляющую часть бюджетных расходов. Однако оно приведет к замещению приоритетными проектами форматов государственных программ, федеральных и ведомственных целевых программ, что поставит вопрос о причинах отказа от этих уже существующих инструментов и одновременно создаст сложности в формировании системы целей, задач и индикаторов внутри приоритетных проектов.

С учетом того, что приоритетные проекты по совокупности своих характеристик представляют собой относительно краткосрочные и узконаправленные целевые механизмы, решением проблемы представляется именно замещение в системе программно-целевых инструментов института целевых программ, с гармонизацией механизмов и правового положения создаваемой системы проектов и действующей системы ФЦП, а возможно – и отказом от ФЦП в принципе. Но по этим же причинам ожидать серьезного прорыва в эффективности государственного управления по итогам внедрения проектных механизмов, по-видимому, пока не следует.

## Развитие проектной деятельности в субъектах Российской Федерации: возможные последствия

Изложенная в п. 2 Постановления Правительства России от 15 октября 2016 г. № 1050 рекомендация региональным органам власти организовать проектную деятельность по образу и подобию федеральных нормативных и методических материалов предполагает, что проектное управление на региональном уровне будет в ближайшее время в основном сформировано в большинстве субъектов Российской Федерации.

Между тем ограничения и условия принятия решений здесь намного жестче, чем у федеральных властей. Большинство субъектов Российской Федерации имеют дефицитные бюджеты, а Минфину России Правительство России поручило в рамках соглашений о дотациях обеспечить установление в регионах запретов на увеличение численности гражданских служащих (резолуция от 28 декабря 2016 г. № ДМ-П13-79пр). Точно так же, как в 2004–2005 гг. в регионах отказались от воспроизведения установленной на федеральном уровне Указом Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» трехзвенной системы управления (министерство–агентство–служба), так и сейчас, скорее всего, при внедрении проектного управления на региональном уровне органы власти субъектов Российской Федерации будут вынуждены идти на упрощения и сокращение издержек использования проектных методов. В этих условиях формирование проектов, вероятно, будет происходить в варианте переоформления уже реализуемых инициатив и более гармоничного, по сравнению с наблюдаемой федеральной моделью, встраивания в набор уже действующих механизмов. Возможно, в силу этого процесс замещения проектными методами применяемых в настоящее время программных инструментов в отдельных субъектах будет осуществляться более активно.

*Автор благодарит О.В. Александрова за экспертную помощь  
при подготовке исследования*

## ЛИТЕРАТУРА

1. Баранская А.Н. Проекты как инструмент реализации стратегии // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2009. – № 2. – С. 59–72.
2. Басарева В.Г. Ориентация на результат в государственном управлении // Экономика и менеджмент в условиях глобальной конкуренции: проблемы и перспективы. Труды научно-практической конференции с международным участием. Под ред. А.В. Бабкина. – 2016. – С. 16–29.
3. Заболотских А.К., Синяева О.Ю. Направления применения проектного менеджмента в государственной сфере на сегодняшний день в Российской Федерации // Лидерство и менеджмент. – 2015. – Т. 2. – № 3. – С. 209–222.
4. Медведев Д.В. Эффективное использование проектного управления при реализации государственных проектов и программ // Вестник МГУ. – 2016. – № 2. – С. 50–54.
5. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В. Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 1 (78). – С. 158–166.
6. Новаторова В.О. Проектное управление при реализации государственных программ РФ // Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации. Материалы международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. Финансовый университет при Правительстве РФ, Омский филиал. – 2016. – С. 338–341.
7. Пенчук А.В., Бегчин Н.А. Реализация программно-целевых инструментов на федеральном уровне: анализ, проблемы и перспективы // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – № 2. – С. 343–348.
8. Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. – 2012. – № 6. – URL: <http://bujet.ru/article/189590.php> (дата обращения: 07.02.2016).
9. Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В. Технология программного бюджетирования: российская практика // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2016. – № 3 (65). – С. 65–74.
10. Штрейс Д.С. Перспективы внедрения проектного управления в рамках реализации государственных программ // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. – 2016. – Т. 1. – № 5–1. – С. 209–218.
11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191–207.

# REALIZATION OF PROGRAM-TARGET INSTRUMENTS AT THE FEDERAL LEVEL: ANALYSIS, PROBLEMS AND PROSPECTS

---

## **Kalinin A.M.**

Ph.D. (in economics), Associate Professor, Department of Applied Economics, Faculty of Economic Sciences, HSE;  
Head of State Consulting Practice, Business Solutions LLC / SBS Consulting.  
Address: National Research University Higher School of Economics,  
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.  
E-mail: kalinin\_a@mail.ru

## Abstract

In 2016 new rounds of initiatives aimed at increasing efficiency have been launched: the introduction of so-called «priority projects». The subject of research is the methodology of the project management which is implemented in Russian federal authorities. The goal is to assess the key features and possible consequences of applying project management both at the federal level and when reproducing the methodology by regional authorities. We consider the origins and the prerequisites for a «priority projects», compare the new project tool with the existing target and state programs from the point of management, decision-making procedures, legal status. The conclusions we made include the similarity of the priority projects and target programs and the likelihood of duplication of control mechanisms. We also may predict a dangerous increase in civil service workload due to the expansion of project activities. The practice of developing and implementing priority projects by now has been considered. Given that the methods and practices of the federal level are expected to be replicated at other levels, recommendations and considerations on the organization of project activities in the regions have been provided.

**Keywords:** project management, priority projects, national projects, target programs.

**Citation:** Kalinin, A.M. (2017). Voprosy i perspektivy razvitiya proektnogo upravleniya v Rossiyskikh organakh vlasti [Questions and Prospects of Design Management in Russian Authorities Development]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 151–164 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Baranskaya, A.N. (2009). Proekty kak instrument realizatsii strategii [Projects as a Tool for Implementing the Strategy]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*, no 2, pp. 59–72.
2. Basareva, V.G. (2016). Orientatsiya na rezul'tat v gosudarstvennom upravlenii. (V knige: *Ekonomika i menedzhment v usloviyakh global'noy konkurentsii: problemy i perspektivy Trudy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem*. Pod red. A.V.Babkina)

- [Orientation to the result in public administration. (In: Economics and Management in the Conditions of Global Competition: Problems and Perspectives Proceedings of the Scientific and Practical Conference with International Participation. Ed.: A.V. Babkin)], pp. 16–29.
3. Medvedev, D.V. (2016). Effektivnoe ispol'zovanie proektnogo upravleniya pri realizatsii gosudarstvennykh proektov i program [Effective Use of Project Management in the Public Projects and Programs Implementation]. *Vestnik MGUU*, no 2, pp. 50–54.
  4. Miroshnikov, S.N., Charkina, E.S., Bibikov, A.A., Petrova, E.Yu. & Rukhullaeva O.V. (2017). Modernizatsiya gosudarstvennykh programm s uchetom proektnogo upravleniya [Modernization of State Programs Taking into Account Project Management]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, no 1, vol. 78, pp. 158–166.
  5. Novatorova, V.O. (2016). Proektnoe upravlenie pri realizatsii gosudarstvennykh programm RF (V sbornike: *Potentsial rossiyskoy ekonomiki i innovatsionnye puti ego realizatsii. Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov i aspirantov*) [Project Management in the Implementation of State Programs of the RF. (In: The Potential of the Russian Economy and Innovative Ways of its Implementation. Materials of the Students and Post-Graduate Students International Scientific-Practical Conference)]. Financial University under the Government of the Russian Federation, Omsk Branch, pp. 338–341.
  6. Penchuk, A.V. & Begchin, N.A. (2016). Realizatsiya programmno-tselevykh instrumentov na federal'nom urovne: analiz, problemy i perspektivy [Realization of Program-Target Instruments at the Federal Level: Analysis, Problems and Prospects]. *Audit i finansovyy analiz*, no 2, pp. 343–348.
  7. Shash, N.N. Putikhin, Yu.E. & Petrova, I.V. (2016). Tekhnologiya programmnoy byudzhetrovaniya: rossiyskaya praktika [Program Budgeting Technology: Russian Practice]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, no 3, vol. 65, pp. 65–74.
  8. Shtreys, D.S. (2016). Perspektivy vnedreniya proektnogo upravleniya v ramkakh realizatsii gosudarstvennykh program [Prospects for the Implementation of Project Management in the State Programs Implementation]. *Vestnik Novgorodskogo filiala RANEPa*, vol. 1, no 5–1, pp. 209–218.
  9. Udovenko, A.N. (2012). Perekhod k programmnomu byudzhetu: rezul'taty, problemy, perspektivy [Transition to the Program Budget: Results, Problems, Prospects]. *Byudzhethet*, no 6. Available: URL<http://bujet.ru/article/189590.php> (accessed: 07 February, 2016).
  10. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I. & Aleksandrov, O.V. (2014). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: starye retsepty ili novaya model? [Public Administration by Results: Old Recipes or a New Model?]. *Ekonomicheskaya politika*, no 5, pp. 191–207.
  11. Zabolotskikh, A.K. & Sinyaeva, O.Yu. (2015). Napravleniya primeneniya proektnogo menedzhmenta v gosudarstvennoy sfere na segodnyashniy den' v Rossiyskoy Federatsii [Directions of Project Management Application in the Public Sphere in the Russian Federation Today]. *Liderstvo i menedzhment*, vol. 2, no 3, pp. 209–222.