

Научная статья

УДК: 338.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-61-96

О КРИТЕРИЯХ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОЕКТОВ

**Маршова Татьяна Николаевна¹,
Кириченко Ирина Алексеевна²**

^{1,2} Институт макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России; 125284, г. Москва, 1-й Хорошевский проезд, д. 3а.

¹ Кандидат экономических наук, зав. лабораторией; Marshovat@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5424-5041

² Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Менеджмент и инновации», Московский государственный строительный университет; 129337, г. Москва, Ярославское шоссе, д. 26; руководитель Центра государственного регулирования, инвестиционного и институционального развития Института макроэкономических исследований; 94522@bk.ru; ORCID: 0000-0002-1657-5648

Аннотация. Развитие в России стратегического планирования с использованием программно-целевого бюджетирования, принятие эффективных управленческих решений в бюджетной сфере определяют актуальность проблемы повышения эффективности проектов и программ, реализуемых преимущественно за счет государственного бюджета. Анализ отечественной нормативной правовой, методической базы, регламентирующей процессы разработки национальных проектов, международного опыта проектного менеджмента показывает, что оценка качества разработки проектов недостаточно проработана и методически обеспечена, тогда как успешность и эффективность проекта во многом определяются качеством разработки его плана. В статье предложена модель оценки качества разработки национальных и федеральных проектов для выявления недостатков их планирования, сформулированы предложения по совершенствованию методического обеспечения разработки планов проектов. Сделан вывод о том, что внедрение процедур оценки качества проектов улучшит планирование государственных проектов, в том числе за счет повышения исполнительской дисциплины, более взвешенного и продуманного подхода разработчиков к составлению проектов. Сочетание формализованной государственной оценки и независимой общественной экспертизы позволит обеспечить высокую степень объективности аудита планов проектов и будет способствовать повышению эффективности и результативности их выполнения.

Ключевые слова: эффективность национальных и федеральных проектов, качество разработки национальных и федеральных проектов, задачи федеральных проектов, показатели федеральных проектов, результаты федеральных проектов, контрольные точки, государственные программы.

Для цитирования: Маршова Т. Н., Кириченко И. А. Совершенствование качества разработки государственных проектов и программ // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 61–96. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-61-96

Original article

ON QUALITY CRITERIA FOR STATE PROJECTS

Tatiana N. Marshova¹, Irina A. Kirichenko²

^{1,2} Institute for Macroeconomic Research VAVT of the Ministry of Economic Development of Russia; 3A 1st Khoroshevsky proezd, 125284 Moscow, Russia

¹ Ph.D. (in Economics), Head of laboratory; Marshovat@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5424-5041

² Ph.D. (in Economics), Associate Professor of the Department of management and innovation, Moscow State University of Civil Engineering; 26 Yaroslavl Highway, 129337, Moscow, Russia; Head of the Center for State Regulation, Investment and Institutional Development Institute for Macroeconomic Research VAVT of the Ministry of Economic Development of Russia; 94522@bk.ru; ORCID: 0000-0002-1657-5648

Abstract. The development of strategic planning in Russia using program-targeted budgeting approaches, the adoption of effective managerial decisions in the public sector determines the relevance of the problem of improving the efficiency of projects and programs implemented mainly at the expense of the state budget. The importance of these issues is growing due to the scale of the tasks solved through government programs and national projects, significant amounts of resources allocated for their implementation in the presence of budgetary constraints in the context of global instability and a significant level of uncertainty. An analysis of the domestic regulatory legal, methodological framework governing the development of national projects, international experience in project management, shows that the assessment of the quality of project development is not sufficiently carried out and methodologically supported. At the same time, the success and efficiency of the project is largely determined by the quality of the development plan for its implementation. The article defines general principles and proposes a model for assessing the quality of the development of national and federal projects. Based on the approbation of the proposed tools, shortcomings in the planning of national and federal projects were identified, proposals were made to improve the methodological support for the development of plans for their implementation. It is concluded that the implementation of project quality assessment procedures

will improve the planning of state projects, including through increased performance discipline, a more balanced and thoughtful approach of developers to drafting projects. The combination of a formalized state assessment and independent public expertise will ensure a high degree of objectivity in the audit of project plans and will help improve the efficiency and effectiveness of their implementation.

Keywords: effectiveness of national and federal projects, quality of development of national and federal projects, tasks of federal projects, indicators of federal projects, results of federal projects, control points, government programs.

For citation: Marshova, T. N. and Kirichenko, I. A. (2022) 'On quality criteria for state projects', *Public Administration Issues*, 4, pp. 61–96. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-61-96

JEL Classification: E60

Введение

Проектные методы широко применяются в государственном управлении. Проектный подход предполагает разработку проекта как комплекса ориентированных на достижение определенного результата мероприятий, большую управленческую свободу и ответственность команды проекта за результат. В Российской Федерации накоплен некоторый опыт проектно-целевого управления: с начала 2000-х гг. разрабатывались федеральные целевые программы (далее – ФЦП), в 2005 г. были приняты четыре приоритетных национальных проекта, в 2010 г. ФЦП были преобразованы в государственные программы. В 2016 г. вышло Постановление «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», созданы Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам, Департамент проектной деятельности Правительства РФ (Федеральный проектный офис), Центр проектного менеджмента при Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Центр компетенций проектного управления).

Важность проектного управления в развитии страны, ее экономики отмечают и многие представители государственных структур за рубежом (см.: Дагаев, 2017). Так, в Великобритании в 2011 г. создан Департамент приоритетных проектов (*Major project authority*), разработан стандарт *PRINCE2*, определяющий основные процессы управления государственными проектами (см.: Полковников, 2016). Подобные проектные офисы существуют в Австралии, Сингапуре, Канаде (см.: Бияк и др., 2017). В США для государственных проектов используется национальный стандарт *PMBOK – PMI PMBOK Government Extension*. В Японии для реализации государственных проектов была разработана методология *P2M (Project and Program management)*. Широкий круг исследований посвящен операционным и техническим вопросам управления проектами (Luna-Reyes et al., 2021; Abhayawansa et al., 2021; Gerton, Mitchell, 2019; Hudson et al., 2019;

Calamel et al., 2012; Atkinson et al., 2006), оценке эффективности и результативности госрасходов (Yadava, 2022; Cristoba et al., 2021; Fritsche et al., 2021; Xiao-hui, 2017; Getachew, 2015).

В последние годы проектный подход нашел отражение в национальных проектах Российской Федерации, ориентированных на реализацию приоритетных целей¹ и предполагающих четко обозначенный результат к определенному сроку. Важность задач и аккумуляция значительных ресурсов для их достижения предъявляют повышенные требования к качеству разработки планов проектов, от которых во многом зависит их успешное и эффективное выполнение. Влияние качества разработки плана на реализацию проекта общепризнано (Кораблев, 2010). Однако, несмотря на широкое применение проектного подхода как в коммерческом секторе, так и в практике государственного управления, вопросы оценки собственно качества разработки проектов остаются недостаточно методологически и методически проработанными.

Отсутствуют не только нормативные, официально утвержденные методики, но и общепризнанные методические подходы к такой оценке. В литературе, посвященной развитию инструментария диагностики различных аспектов качества государственного управления (Добролюбова и др., 2021; Барабашев и др., 2019; Абрамов и др., 2017), практически не затрагиваются вопросы оценки качества разработки проектных документов. Обзор отечественных (Клисторин и др., 2021) и зарубежных исследований (Кравчук, 2014) свидетельствует об их нацеленности на анализ отдельных программ и проектов, методик оценки и эффектов их реализации, организации и лучших практик проектного управления (Васильев, 2016; Гумеров и др., 2018). Анализ российской и международной практики свидетельствует, что задача создания целостной стандартизованной системы методического обеспечения оценки качества планирования бюджетных проектов не решена.

Стремление к более эффективному использованию средств в условиях бюджетных ограничений, значительные объемы ресурсов, вкладываемых в государственные проекты, высокая доля проектов, не достигающих ожидаемых результатов, актуализируют проблемы разработки качественных планов. По оценке Института управления проектами (PMI), за 2016 г. доля проектов, по которым достигались первоначальные цели, составляла чуть более 60%; доля проектов, завершенных в рамках первоначального бюджета и в установленные сроки, – чуть более 50%.² Анализ реализации национальных проектов и государственных программ в России свидетельствует о том, что запланированные в них целевые показатели зачастую не достигались или достигались с большими задержками по срокам (Бедняков и др., 2019; Волконская и др., 2021).³

¹ Стратегические цели развития страны обозначены Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

² См.: The High Cost of Low Performance. How will you improve business results? PMI's Pulse of the Profession. 8th Global Project Management Survey. 2016. URL: <https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/pulse/pulse-of-the-profession-2016>).

³ История нацпроектов в России. URL: <https://tass.ru/info/6101471>.

Анализ состояния современной системы оценки качества разработки проектов, финансируемых государством, с учетом современных тенденций оценочной деятельности позволил авторам статьи предложить теоретико-методологическую модель оценки качества планирования проектов, а также показать возможности ее применения для оценки качества разработки национальных и федеральных проектов.

Общие принципы оценки качества разработки государственных проектов

Результативность и эффективность проекта в значительной степени зависят от качества его разработки: формирования проектных задач, разработки плана действий по их достижению. Внедрение процедур оценки качества проектов на этапе их разработки позволит улучшить планирование государственных проектов, эффективнее использовать ресурсы для достижения проектных целей. Рассмотрим общие принципы оценки, а также их применимость к определению качества разработки национальных и федеральных проектов.

Качественно разработанный план проекта должен, с одной стороны, соответствовать общим принципам проектного управления и научным подходам к планированию, с другой стороны, обеспечивать в установленные сроки реализацию поставленных целей и достижение запланированных значений параметров. Соответственно, представляется целесообразным проводить оценку качества разработки проектов с позиции соответствия структуры и содержания проекта требованиям нормативных правовых документов и методических материалов, регламентирующих процесс разработки проектов, а также содержательного наполнения планов, позволяющих эффективно реализовать намеченные цели.

Проектное управление предполагает формирование цели проекта, ее конкретизацию в виде задач, разработку мероприятий, направленных на достижение целей и задач, планирование ожидаемых результатов реализации проекта и индикаторов их достижения. Положение об организации проектной деятельности определяет проект как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений».⁴ Там же определены основные принципы разработки национальных и входящих в их состав федеральных проектов.

Проекты должны быть направлены на достижение национальных целей и иных приоритетов страны. Сформулированные в проектах задачи отражаются целевыми и дополнительными показателями, для достижения которых разрабатывается комплекс мероприятий, детализированный до результатов и контрольных точек, с обоснованием его эффективности, достаточности.

⁴ Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/72093040/>.

В соответствии с действующим нормативным правовым обеспечением, с учетом парадигмы проектного управления, проект может быть представлен как система, состоящая из следующих элементов⁵:

- задачи проекта, характеризующие итог деятельности по достижению изменений в социально-экономической сфере;
- показатели, отражающие количественное измерение задач и характеризующие их выполнение;
- результаты – количественно измеримые итоги деятельности, направленные на достижение показателей, сформулированные в виде завершённого действия по созданию (строительству, приобретению, оснащению, реконструкции и т.п.) материальных и нематериальных объектов, услуг;
- контрольные точки – документально подтверждаемые события, отражающие факт завершения значимых действий по достижению результата.

Взаимодействие всех элементов превращает проект в инструментарий для выполнения задач проекта, характеризуемых системой показателей, ход выполнения которых фиксируется в виде достижения соответствующих контрольных точек. Соответственно, целесообразно проводить оценку качества разработки как отдельных элементов проекта, так и проекта в целом. Каждый структурный элемент проекта (целеполагание проекта; показатели проекта; результаты проекта) предлагается оценивать с точки зрения, во-первых, его соответствия требованиям нормативных методических документов, во-вторых, достаточности запланированных элементов для успешной реализации проекта.

Для оценки первого аспекта требуется разработка формальных критериев, использование которых позволяет выявить соответствие структурного элемента требованиям, содержащимся в нормативных актах и методических документах. Второй аспект оценить сложнее. Для того чтобы выполнение запланированных результатов означало достижение целей проекта, необходимо, чтобы результатов было достаточно для достижения показателей, а показатели полно и всесторонне характеризовали задачу проекта. Невозможно полностью формализовать такую оценку, но реально путем разработки формальных критериев минимизировать долю экспертных оценок, унифицировать подходы к оценке. Возможные критерии и подходы рассмотрены далее.

Поскольку проект направлен на решение определенных задач, то и проведение оценки качества планирования элементов проекта целесообразно осуществлять в разрезе этих задач.

⁵ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12); Проект методических указаний по разработке национальных проектов (программ) разработан во исполнение п. 1 поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.П. Белоусова от 31 июля 2020 г. N АБ-П6-8721 (Центр проектного менеджмента РАНХиГС). URL: <https://pm.center/bazaznaniy/document/metodicheskie-ukazaniya-po-razrabotke-natsionalnykh-proektov-programm/>.

Таким образом, определение качества планирования может основываться на оценке:

- всех структурных элементов проекта – в качестве структурных элементов выделять целеполагание проекта, показатели проекта, результаты проекта;
- структурных элементов – показателей, результатов – в разрезе отдельных задач проекта;
- качества разработки каждого структурного элемента по двум группам критериев: во-первых, с точки зрения соответствия формальным требованиям, содержащимся в нормативных правовых документах, регламентирующих процесс разработки проектов; во-вторых, с точки зрения структурной целостности и полноты планирования проекта, т.е. с позиций достаточности запланированных элементов для выполнения задачи.

Для определения качества планирования следует использовать конкретные критерии для каждого структурного элемента с числовой шкалой, характеризующей степень соответствия критерию, учитывать интегральную оценку и весовые коэффициенты, характеризующие значимость каждого критерия в интегральной оценке, а также граничные значения баллов, являющиеся качественной характеристикой уровня планирования.

Структуризация оценки качества планирования национальных и федеральных проектов на основе сочетания формальной оценки с использованием стандартизированных критериев с экспертными оценками позволит выработать конкретные предложения по повышению их эффективности. Формализованная государственная оценка и независимая общественная экспертиза обеспечат высокую степень объективности аудита планов реализации проектов и эффективность их выполнения.

Целеполагание национальных и федеральных проектов

Определение целевого состояния объекта, формализованное в виде установленных целей и задач, является исходным условием планирования направлений и форм управляющего воздействия. Адекватно и корректно сформулированные цели и задачи обозначают ориентиры, направляют процессы управления и регулирования на их достижение, мотивируют исполнителей, упорядочивают их действия. Целеполагание национальных и федеральных проектов отражено в их паспортах в виде общественно значимых результатов (далее – ОЗР), на достижение которых направлен проект, и/или задач, не являющихся общественно значимыми результатами (далее – задачи). При проверке качества планирования проектов в части целеполагания предлагается использовать две группы критериев: 1) соответствие качества постановки задач проектов нормативным требованиям и 2) обеспеченность задач показателями.

В том или ином виде требования к формулировке задач национальных и федеральных проектов, а также государственных программ, в составе которых реализуются федеральные проекты, содержатся в ряде норма-

тивных правовых актов и методических документов.⁶ Обобщая представленные в них требования к целеполаганию, в первую очередь следует отметить, что национальные проекты являются элементом системы стратегического управления и направлены на реализацию национальных целей развития. Соответственно, и задачи проектов должны быть направлены на достижение национальных целей, реализацию приоритетов социально-экономического развития, обеспечение национальной безопасности, т.е. соответствовать целям и задачам, определенным в документах стратегического планирования, решениях Президента и Правительства Российской Федерации.

В современной международной и российской практике проектного менеджмента широкое распространение получила технология *SMART*, предполагающая следующие характеристики цели (задачи): *Specific* (конкретная), *Measurable* (измеримая), *Attainable* (достижимая), *Relevant* (актуальная), *Time-bound* (ограниченная во времени). Использование *SMART*-технологии на этапе планирования позволяет сформулировать значимые и конкретные задачи, которые могут быть достигнуты в ограниченные сроки с учетом имеющихся ресурсных ограничений. Принципы *SMART*-планирования нашли отражение в содержащихся в Постановлении N 786 требованиях к задачам, которые «должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени».

Национальные и федеральные проекты направлены на обеспечение прорывного социально-экономического и научно-технологического развития России в целях повышения уровня жизни, создания условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Поэтому важно, чтобы задачи проектов были сформулированы в понятном широкому кругу граждан виде, не содержали «специальных терминов, указаний на иные задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой задачи, а также описания путей, средств и методов достижения задачи».⁷ Актуальное целеполагание, надежная и достоверная оценка

⁶ Наиболее значимыми нормативными правовыми и методическими документами, содержащими требования к задачам национальных проектов и государственных программ, являются: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/70684666/>; Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/72093040/>; Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/400820533/>; «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12); «Методические рекомендации по разработке и внесению изменений в рабочие планы федеральных проектов» (утв. письмом Директора Департамента организации проектной деятельности Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2020 года N П6-79372); Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. N 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/71508802/>.

⁷ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 N 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

хода реализации проектов во многом зависят от налаженных механизмов обратной связи между широким кругом бенефициаров проектов, их разработчиками и исполнителями.⁸

Важный элемент качественного планирования – непротиворечивость и сбалансированность формулируемых в проекте задач. Если реализация комплекса мероприятий по выполнению одной задачи препятствует прогрессу в решении другой, то осуществление всего проекта будет затруднено. Противоречивые формулировки задач будут вести к неэффективному расходованию ресурсов и недостижению целей проекта.

Для мониторинга хода реализации проекта, оценки достижения сформулированных на качественном уровне задач необходимы количественно измеряемые «маркеры», в качестве которых выступают показатели проектов. Соответственно, важными критериями будут адекватность и полнота обеспеченности задачи системой показателей, дающих однозначное представление о степени ее достижения. Следует заметить, если задача плохо сформулирована, нечетко определена, неисчерпаема, бесконечна и окончательно нерешаема, то сложно, а подчас и невозможно подобрать систему показателей, характеризующих ее.

Действующее нормативное методическое обеспечение разработки национальных и федеральных проектов предусматривает наличие показателей, однако четких требований к взаимосвязи показателей и задач не содержит. В то же время обеспеченность задач показателями представляется важным элементом качественного проекта. В отсутствие показателей или при слабой связи между показателями и задачами сложно сформировать качественный план реализации поставленных в проекте задач и осуществлять объективный мониторинг их достижения.

Анализ полноты отражения задачи показателями – нетривиальная, трудно формализуемая процедура. Авторы предприняли попытку определить направления и возможные подходы к проведению такой процедуры с использованием методов анализа и сравнения, семантической или покомпонентной декомпозиции, экспертных оценок.

Для оценки обеспеченности задачи показателями необходимо определить наличие показателя (набора показателей), дающего полную обобщенную характеристику степени достижения поставленной задачи. В общем случае таким показателем является количественный индикатор, характеризующий то, как реализация проекта изменила сферу его действия и/или какой конечный социальный, экономический результат или эффект получен бенефициарами проекта. При наличии такого показателя(-лей) задача может считаться полностью обеспеченной показателями.

При отсутствии такого обобщенного показателя (или группы показателей) может быть осуществлена декомпозиция задачи – ее разложение

⁸ Развитию механизмов обратной связи способствовало бы более широкое использование результатов активно развивающихся в Российской Федерации социологических опросов, включение в проекты показателей, характеризующих удовлетворенность пользователей результатами проектов и т.д. Однако данная проблематика выходит за рамки настоящей статьи.

на элементы либо по смысловому словосочетанию (семантическая декомпозиция), либо по внутреннему содержанию задачи (покомпонентная декомпозиция) и вычленение отдельных компонентов задачи. При семантической декомпозиции дробление задачи на части осуществляется путем выделения в формулировке задачи основных смысловых словосочетаний. При покомпонентной декомпозиции задача раскладывается на составляющие исходя из ее внутреннего содержания. Затем анализируется наличие показателей, характеризующих отдельные компоненты задачи. В Таблице 1 приведен пример семантической декомпозиции задачи федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства». Анализ показывает, что один элемент формулировки задачи, а именно создание инфраструктуры «для комфортной работы и развития субъектов малого и среднего предпринимательства», не сопровождается показателями.⁹

Таблица 1

**Семантическая декомпозиция задачи
«Создана комплексная система акселерации, включающая
финансовые и налоговые инструменты поддержки субъектов
малого и среднего предпринимательства, а также инфраструктуру
для комфортной работы и развития субъектов малого
и среднего предпринимательства, доступ к закупкам
крупнейших заказчиков»**

Элементы формулировки	Показатели ФП
Создана комплексная система акселерации	Ежегодный рост выручки в расчете на 1 субъекта МСП-юридическое лицо. Численность работников в расчете на 1 субъекта МСП
Финансовые и налоговые инструменты поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства	Объем консолидированной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства
Инфраструктура для комфортной работы и развития субъектов малого и среднего предпринимательства	-
Доступ к закупкам крупнейших заказчиков	Объем закупок крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации, у субъектов МСП

Источник: Составлена авторами (- и далее, если не указано иное).

⁹ Следует отметить, что показатели, отражающие развитие инфраструктуры для бизнеса в части создания цифровых сервисов, содержатся в федеральном проекте «Создание цифровой платформы с механизмом адресного подбора и возможностью дистанционного получения мер поддержки и специальных сервисов субъектами МСП и самозанятыми гражданами». Однако инфраструктура не ограничивается только развитием цифровых платформ, а включает энергетическую, транспортно-логистическую составляющие и др. Если проект ориентирован именно на развитие цифровой инфраструктуры, то требуется соответствующее уточнение формулировки задачи.

В Таблице 2 приведен пример покомпонентного разложения на элементы задачи федерального проекта «Современная школа». Представленный в проекте показатель характеризует лишь один аспект данной задачи по психолого-педагогическому сопровождению родителей. Такие важные аспекты как, например, психолого-педагогическое сопровождение учащихся, не представлены показателями, что не позволяет оценить организацию комплексного психолого-педагогического сопровождения образовательного процесса.

Таблица 2

**Покомпонентная декомпозиция задачи
«Организовано комплексное психолого-педагогическое
сопровождение участников образовательных отношений»**

Компоненты задачи	Показатели ФП
Психолого-педагогическое сопровождение учеников	-
Психолого-педагогическое сопровождение родителей	Количество услуг психолого-педагогической, методической и консультативной помощи, оказанных родителям (законным представителям) детей, а также гражданам, желающим принять на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей

На основе выявления компонентов задачи, не охарактеризованных показателями, принимается экспертное решение о полноте обеспечения задачи показателями. Задача может быть признана полностью обеспеченной показателями при наличии показателя(-лей), характеризующего конечный социально-экономический результат/эффект, непосредственно связанный с достижением задачи проекта, и/или при наличии показателей, характеризующих все компоненты задачи. При выявлении компонента(-тов) задачи, не характеризуемого показателем, задача может считаться частично обеспеченной показателями. Наконец, в случае отсутствия показателя(-лей), характеризующего задачу, задача считается не обеспеченной показателями.

Планирование показателей национальных и федеральных проектов и плана мероприятий по их достижению

Успех проектов во многом зависит от корректной декомпозиции целей, задач и увязанных с ними показателей в систему конкретных мероприятий, обеспеченных финансовыми и прочими видами ресурсов. При разработке проекта его цели и задачи, как правило, в достаточно общем виде формулируют желаемое состояние сферы действия проекта, то, что планируется достигнуть по его окончанию. Разработка же комплекса мероприятий эффективна при наличии четких количественных ориентиров.

Таким образом, показатели проектов являются связующим звеном между его задачами и направленными на их достижение конкретными мероприятиями.

Соответственно, оценку качества планирования проектов в части показателей рекомендуется осуществлять с точки зрения соответствия показателей нормативным требованиям, а также обеспеченности показателей результатами.

В мире накоплен богатый опыт проектного управления, анализ которого свидетельствует, что при уделении большого внимания целям и показателям актуальным является выбор «хороших» показателей. «Правильные» показатели стимулируют исполнителей к действиям для наиболее эффективной реализации проекта.

В то же время некорректная система показателей ведет к обратному результату и может вызывать «парадокс результативности» (*performance paradox*) (Meyer, 1994; Thiel, 2002), когда при улучшении значений показателей может наблюдаться ухудшение реального положения дел в рассматриваемой сфере, и «эффекты Деминга» (Дэминг, 2012) – нацеленность на сиюминутный результат при выборе легкодоступных показателей. Эксперты выделяют практику разработки показателей исполнителями исходя из простоты и легкости их достижения в качестве одной из важных проблем реализации государственных программ и проектов (Борщевский, 2018; Гоманова и др., 2021).

Выбор адекватных показателей – сложная задача. С одной стороны, показатели должны точно соответствовать целям и задачам проекта, характеризовать прогресс в достижении целей. С другой стороны, они должны быть сформулированы таким образом, чтобы их достижение в значительной степени зависело от реализации проекта, от деятельности исполнителей.

Противоречие при выборе показателей возникает и в связи с тем, что на подавляющее большинство социально-экономических показателей, наряду с реализацией проекта, может влиять значительное число факторов, в том числе находящихся вне сферы контроля и воздействия исполнителей проекта. Взаимосвязи между факторами не всегда поддаются четкой структуризации и пониманию.

Немалый вклад в формирование требований к системе показателей для оценки бизнес-процессов внесли Каплан и Нортон, предложив сбалансированную систему показателей (ССП), получившую широкое распространение в среде корпоративного менеджмента.

Проблемы формирования системы показателей для оценки государственных, т.е. преимущественно некоммерческих программ и проектов, исследованы в значительно меньшей степени, требования и критерии к таким показателям разработаны слабо. Можно отметить опыт Канады, признающей важную роль качественной системы показателей в успешной реализации государственных программ и проектов.¹⁰ В числе требований

¹⁰ Официальный сайт Казначейства Канады. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp>.

к показателям выделяются: релевантность, надежность, понятность, своевременность, применимость на практике. Показатели должны быть выражены в числовой форме, легко измеримы, затраты на расчет показателей не должны быть значительными. Показателей не должно быть слишком много. И, наконец, показатели должны отражать основные приоритеты бюджетных расходов.¹¹

В Нидерландах в рамках перехода к «ответственному бюджетированию» принципами выбора министерствами показателей являлись установление очевидных для общества результатов в регулируемой сфере деятельности и решающая роль государственных органов (министерств) в достижении показателей. Подчеркивалась важность разнообразных источников информации и ее представление в современной электронной форме (de Jong, van Beek, Posthumus, 2013).

Во Франции в ходе реформирования, направленного на повышение эффективности бюджетных расходов, совершенствование показателей реализовывалось по четырем направлениям: повышение надежности и актуальности показателей; придание бóльшей значимости показателям эффективности; гармонизация показателей, общих для нескольких программ; подбор показателей, представляющих прямой интерес для граждан, а также связанных с целями государственной политики.¹²

В Российской Федерации в ряде нормативных и методических документов содержатся следующие основные требования к системе показателей национальных проектов и государственных программ:

- показатели проектов и программ должны соответствовать заявленным в них целям, характеризовать достижение национальных целей, приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяемых в документах стратегического планирования;¹³
- показатели должны быть измеряемыми количественно;¹⁴
- показатели должны рассчитываться на основе официальных методик: принятых международными организациями, Росстата, утвержденных ответственными исполнителями;¹⁵
- показатели должны отвечать критериям адекватности, точности, объективности (достоверности) и однозначности, измеримости (счетности),

¹¹ Официальный сайт Правительства Канады. URL: <https://www.canada.ca/en.html>.

¹² Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. missions programmes objectifs indicateurs. République Française. URL: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/medias/documents/ressources/PLF2010/DOFPTome2Juin2009.pdf.

¹³ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020 N 264-ФЗ) (ст. 7); Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (п. 18).

¹⁴ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12) (п. 2).

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (п. 18).

сопоставимости, своевременности и регулярности, экономичности,¹⁶ релевантности сфере действия и задачам проекта,¹⁷ понятности;¹⁸

- количество показателей определяется исходя из принципов необходимости и достаточности для достижения целей и решения задач.¹⁹

Критерии оценки качества формулировки показателей, разработанные на основе вышеописанных требований, международного опыта и анализа паспортов национальных и федеральных проектов, приведены в Таблице 1 (Приложение).

Для достижения запланированных значений показателей в проектах предусматривается выполнение результатов, т.е. «количественно измеримых итогов деятельности ..., сформулированных в виде завершеного действия по созданию определенного количества материальных и нематериальных объектов, оказанию определенного объема услуг».²⁰ Запланированных в проектах результатов должно быть достаточно для достижения показателей, т.е. выполнение результатов проекта должно означать достижение его показателей и реализацию задач. Полностью формализовать процедуру оценки достаточности результатов для достижения показателей сложно в силу большого разнообразия и специфики сфер действия проектов, нелинейных взаимосвязей между выполнением результата и достижением показателя, значительного числа внешних для проекта факторов, которые могут повлиять на достижение показателя. В этих условиях подходы к оценке достаточности результатов для достижения показателей могут базироваться на анализе паспортов проектов и методик расчета показателей.

Паспорт федерального проекта должен включать дополнительные и обосновывающие материалы, содержащие оцененные разработчиками проекта величины влияния запланированных в плане реализации результатов на показатели. В случае если суммарный вклад результатов в достижение показателя составляет 100%, показатель может считаться полностью обеспеченным результатами. При суммарном вкладе результатов в достижение показателя менее 100% показатель частично обеспечен результатами. Показатель считается не обеспеченным результатами при отсутствии результатов, влияющих на показатель. Если же суммарный вклад результатов в достижение показателя превышает 100%, по этому показателю выявлены ошибки планирования.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (п. 18).

¹⁷ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 N 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

¹⁸ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12).

¹⁹ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 N 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (п. 22).

²⁰ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12).

Показатель, включаемый в проект, должен иметь методику, содержащую алгоритм расчета показателя, атрибуты, т.е. величины, на основе которых рассчитывается показатель, их периодичность, источники формирования данных, методы агрегирования. Это должна быть методика Росстата, международных организаций или методика, утвержденная ответственным исполнителем.

Если такой методики в плане реализации проекта нет, то должны быть предусмотрены мероприятия по ее разработке. Оценка обеспеченности показателя результатами может быть проведена путем сопоставления атрибутов показателя и перечня результатов проекта. Если содержащиеся в плане реализации проекта результаты позволяют рассчитать значение показателя, показатель может считаться полностью обеспеченным результатами.

Если в плане реализации проекта содержится только часть результатов, необходимых для оценки компонентов (атрибутов) показателя, показатель может считаться частично обеспеченным результатами. Наконец, при отсутствии результатов, на основе которых в соответствии с методикой рассчитываются компоненты показателя, он считается необеспеченным результатами.

Общая оценка обеспеченности показателя результатами может быть получена на основе двух вышеизложенных подходов с применением весовых коэффициентов.

Оценка результатов федеральных проектов и планов их выполнения

Для связи стратегического целеполагания с оперативной деятельностью разрабатывается план реализации федерального проекта, в котором указывается, что, как и с помощью каких ресурсов планируется сделать. В плане содержится перечень результатов, сроков, ответственных исполнителей. Действующие нормативные и методические документы предусматривают комплекс требований к формулировке результатов.²¹

В частности, наименование результата не должно дублировать наименования ОЗР, задач, показателей проекта, результатов и показателей государственной программы, в рамках которой такой проект реализуется. Не следует включать в формулировку результата его численные значения и период достижения, отражать в качестве результата социально-экономический эффект от реализации проекта, указывать в одной формулировке два и более результата, включать в качестве результата контрольные точки по достижению иных результатов. Критерии, позволяющие оценить качество формулировки и планирования значений результатов, с учетом вышеизложенных нормативных требований, приведены в Таблице 1 (Приложение).

²¹ «Разъяснения по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов», письмо Аппарата Правительства РФ N П6-52725 от 30 июля 2021 г.

В плане реализации предусмотрено использование контрольных точек – «событий, отражающих факт завершения ряда мероприятий проекта по достижению результата».²² Качество планирования результатов проектов во многом определяется полнотой и корректностью планирования контрольных точек, которые позволяют группировать мероприятия проекта по этапам и своевременно контролировать ход реализации проекта, фиксируя результат в рамках каждого этапа. Для этого необходимо достаточное количество контрольных точек, равномерно распределенных в течение периода выполнения результата, позволяющее своевременно выявлять отклонения от плана реализации проекта в ходе мониторинга и принимать управленческие решения по корректировке проекта. Несвоевременно обнаруженные отклонения затрудняют принятие корректирующих мер, а иногда делают выполнение соответствующего результата в запланированные сроки невозможным. При этом избыточно большое количество контрольных точек может увеличивать объем работы (как направленной на выполнение собственно мероприятий контрольной точки, так и по подготовке подтверждающих документов, внесению соответствующих данных в информационные базы, мониторингу и анализу), расплывать внимание как исполнителей, так и руководителей проекта, концентрируя его на незначительных деталях. Излишне детализированный контроль отнимает много времени и сил, усложняя мониторинг хода выполнения проекта. Контрольные точки в рамках каждого этапа проекта должны фиксировать не процесс, а результат деятельности: конкретный, измеримый, очевидный, достижимый, выполнение которого документально подтверждено. Каждая контрольная точка должна иметь четко определенную дату выполнения.

Действующая нормативная правовая база предусматривает при разработке плана реализации федеральных проектов использование стандартных типов результатов и стандартизированных контрольных точек.²³ Это позволяет сделать процесс планирования проекта более простым и понятным, повысить качество разработки плана мероприятий по реализации проекта, улучшить мониторинг и контроль хода его реализации. Предусмотрено 15 типов результатов, каждому из которых соответствует перечень специальных контрольных точек и четыре вида расходов при реализации результата с соответствующим каждому виду перечнем обеспечивающих контрольных точек. В план мероприятий по реализации федерального проекта должны быть включены специальные, все обеспечивающие, а также могут быть включены дополнительные контрольные точки. Желательно планирование на один результат не менее шести контрольных точек в год, по возможности равномерно распределенных в течение года.

²² Там же.

²³ Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов (утв. Правительством РФ 22.03.2019 N 2523п-П6); Разъяснения по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (утв. Письмом Аппарата Правительства Российской Федерации N 52725 от 30.07.2021).

Проверка обеспеченности результата контрольными точками – наиболее трудоемкая часть оценки. Поэтому целесообразно минимизировать критерии оценки, выделив наиболее существенные аспекты, влияющие на качество планирования. Анализ планов реализации федеральных проектов показал, что практически отсутствуют нарушения требований указания сроков реализации контрольных точек, ответственных исполнителей, взаимосвязи с другими контрольными точками. При этом полнота планирования контрольных точек в части их количества, соответствия типу результата, равномерности распределения по году соблюдается не всегда. Предлагаемые критерии оценки обеспеченности результата контрольными точками приведены в Таблице 1 (Приложение).

Одним из недостаточно методически определенных вопросов является понятие «равномерности» распределения контрольных точек. Действующее нормативное обеспечение предлагает соблюдать, по возможности, принцип равномерности при планировании контрольных точек, не указывая критериев такой равномерности. В числе функций контрольных точек – стимулирование исполнителей к достижению конкретного результата, упрощение мониторинга и контроля хода реализации проекта, возможность своевременного принятия, в случае необходимости, мер по его корректировке.

Планирование большинства контрольных точек по результату в конце года (30–31 декабря) не стимулирует исполнителей к равномерной работе, не позволяет своевременно выявлять отклонения в ходе реализации проекта. Как критерий «равномерности» контрольных точек можно рекомендовать наличие хотя бы одной контрольной точки в каждом квартале года. Для эффективного мониторинга хода реализации проекта важно наличие завершающей контрольной точки, документально подтверждающей факт выполнения промежуточного результата или иного значимого действия по достижению результата. Следует отметить, что в настоящее время отсутствует нормативное определение понятия «завершающей» контрольной точки.

Учитывая значительный объем контрольных точек, целесообразна разработка алгоритма (блок-схемы) и его последующая оцифровка. Алгоритм позволит отслеживать корректность плана мероприятий по реализации федеральных проектов в части планирования контрольных точек в автоматическом режиме. Внедрение такого механизма поможет выявлять некорректно разработанные планы мероприятий по реализации федеральных проектов еще на этапе планирования.

Общая схема оценки качества планирования проекта и ее апробация

Рассмотренные выше критерии оценки каждого элемента проекта сведены в Таблице 3. Предлагается оценивать каждый структурный элемент проекта, а также проект в целом в интервале от 0 до 100 баллов. Такая оценка дает наглядную интерпретацию качества планирования

конкретного проекта и/или его структурного элемента, предполагая, что 100 баллов идентично 100% качества планирования. Установление граничных значений позволяет оценивать качество планирования как высокое, среднее или низкое. Рекомендуется оценивать качество планирования как высокое, если значение индекса качества превышает 90 баллов, как среднее – при количестве баллов от 70 до 90 баллов, как низкое – если баллов менее 70.

Интегральная оценка качества планирования национального проекта (федерального проекта) получается на основе оценки качества планирования задач, входящих в состав проекта, путем усреднения с учетом весовых коэффициентов для ОЗР и задач, не являющихся ОЗР; следует учитывать большую значимость ОЗР для реализации проекта путем присвоения больших весовых коэффициентов.

В эпоху глобальной цифровизации оценка ряда критериев качества разработки проектов может быть оцифрована и осуществляться автоматически, что снизит трудоемкость и повысит оперативность такой оценки.

Апробация предложенного инструментария (результаты приведены в Таблице 2 (Приложение)) позволила выявить недостатки планирования и системные проблемы, встречающиеся при разработке проектов. В части целеполагания проектов формулировки задач не всегда соответствуют требованиям SMART – «конкретности», «измеримости», «ограниченности во времени», что не позволяет обеспечить измеримость задачи и затрудняет подбор характеризующих ее показателей. Встречаются термины, фиксирующие непрерывный процесс, например «развитие», «усиление» и проч., и не предполагающие достижение результата, изменение ситуации в ограниченный период времени.

В ряде случаев используются термины, общепризнанные определения которых отсутствуют, что повышает субъективность трактовки задачи,²⁴ а также термины с излишне сложной и многокомпонентной формулировкой, выходящей за рамки сферы действия проекта.²⁵ Широкая формулировка, отсутствие концентрации задачи на сфере действия проекта ведет к неполноте ее отражения показателями, затрудняет разработку конкретного комплекса мероприятий по ее достижению, мониторинг хода реализации и уровня достижения проекта. Конкретизация задачи, ее ориентация на проблеме(-ах), лежащих в сфере действия проекта, позволит четче выстроить цепочку от целеполагания к системе мероприятий по достижению целей. В ряде проектов наблюдается несбалансированность за-

²⁴ Например, одной из задач федерального проекта «Высокоскоростное железнодорожное сообщение» является «Создание основы для развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения между крупными городами». Опрос экспертов показал, что под «основой» может пониматься широкий спектр физических, информационных, административно-организационных объектов и процессов.

²⁵ Такие задачи присутствуют, например, в федеральных проектах национальных проектов «Культура», «Наука», «Здравоохранение», «Экология». Так, национальная цель «Возможность для самореализации и развития талантов» вряд ли может быть реализована в рамках одного федерального проекта «Исследовательское лидерство» (задачей которого она является).

дач, проявляющаяся в их дублировании и нечетком определении сферы их действия,²⁶ а также наличие разных по масштабу задач, одна из которых фактически служит подзадачей другой более крупной задачи.

Некачественная формулировка является одной из основных причин неполноты отражения задачи показателями. Имеют место задачи, частично обеспеченные показателями,²⁷ соответственно, не во всех случаях существующая система показателей позволяет в полном объеме оценить выполнение задач проектов.

Несмотря на то что подавляющее большинство показателей адекватны задачам проектов, в ряде случаев были выявлены недостаточно обоснованные показатели. Это проявляется в отсутствии связи между показателем и задачей; косвенной характеристике показателем объектов и явлений в сфере действия проекта; использовании показателей непосредственного результата, не отражающих конечный социально-экономический эффект; формальном планировании значений показателей, планировании низкой динамики, достижимой и при инерционном развитии без реализации проектов; дублировании показателей, отражающих с разных сторон один процесс или явление; отсутствии по большинству проектов показателей удовлетворенности бенефициаров проектов. Выявлено, что порой формирование показателя происходит с ориентацией на «эталон», который может быть изменен в будущем, а также то, что отсутствуют нормативно закреплённые определения, позволяющие четко интерпретировать значения показателей и манипулировать ими.

При достаточно строгом соблюдении нормативно установленных требований к формулировкам результатов²⁸ наблюдаются структурные разрывы в цепочке «выполнение результата → достижение показателя», поскольку, с одной стороны, не все запланированные результаты были направлены на достижение того или иного показателя,²⁹ с другой стороны, имелись показатели, в недостаточной степени обеспеченные результатами.³⁰

Анализ паспортов федеральных проектов 2021 г. показал, что по большинству результатов (909 из 949), запланированных на 2022 г., выявляе-

²⁶ Например, затруднительно четко разграничить сферы действия таких задач федерального проекта «Цифровая образовательная среда», как «Создана и внедрена в общеобразовательных организациях цифровая образовательная среда» и «Обеспечение реализации цифровой трансформации системы образования».

²⁷ В паспортах федеральных проектов 2021 г. имелись задачи, по которым не было разработано показателей. В обновленных паспортах 2022 г. этот недостаток устранен.

²⁸ Несоблюдение нормативно установленных требований к формулировке результата отмечено в 11,5% результатов. Как правило, это свидетельствует о невнимательности и низкой исполнительской дисциплине разработчиков и не оказывает значимого влияния на ход реализации проекта. Так, наиболее часто встречалось наличие в формулировке численных значений и дат (31% от общего числа нарушений), дублирование результата (27%), несоответствие единиц измерения формулировке результата или ОКЕИ (16%).

²⁹ Из 1249 проанализированных результатов 141 результат (11,3%) не направлен на достижение хотя бы одного показателя.

³⁰ Анализ дополнительных и обосновывающих материалов федеральных проектов выявил 6% необеспеченных результатами показателей; еще по 7% выявлены ошибки планирования. На основе анализа методик расчета показателей было выявлено 19% необеспеченных результатами показателей.

ны недостатки планирования контрольных точек (Мигунов и др., 2022), среди которых:

- некорректное указание типа результата: несоответствие выбранного типа результата его содержанию и, соответственно, использование контрольных точек другого типа; следствием в ряде случаев является применение контрольных точек, слабо связанных с процессом выполнения результата, что затрудняет объективный мониторинг хода реализации проекта;
- недостаточное количество контрольных точек по результату, отсутствие части специальных и/или обеспечивающих контрольных точек имело место в 82% результатов; при этом почти по четверти результатов (24,5%) было запланировано менее трех контрольных точек, а доля этих результатов в объеме финансирования составляла 30,8%; нарушение требований к планированию обеспечивающих контрольных точек от числа реализуемых в 2022 г. проектов, по которым предусмотрено финансирование из федерального бюджета, составляло 61,9%; нарушение требований к планированию специальных контрольных точек выявлено по 14,5% результатов 2022 г.; недостаточное количество контрольных точек увеличивает риск несвоевременного выявления отклонений в ходе выполнения запланированных мероприятий проекта и принятия корректирующих мер;
- отсутствие завершающих контрольных точек, не позволяющее идентифицировать факт выполнения задачи и документально его подтвердить, имело место в 16,8% планируемых в 2022 г. результатов;
- неравномерное распределение контрольных точек в течение года наблюдалось в 26,9% результатов; одним из факторов, ограничивающих процесс равномерного планирования контрольных событий по указанным типам результатов, является недостаточное количество типовых специализированных контрольных точек, учитывающих в полном объеме комплекс процедур их реализации;
- выявлены отдельные случаи избыточного количества контрольных точек³¹;
- отсутствие фиксации взаимосвязи между контрольными точками, что осложняет мониторинг выполнения результата и прогнозирование возможных последствий при отклонениях от плана мероприятий по реализации проекта.

* * *

Внедрение процедуры оценки качества планирования будет способствовать: повышению качества разработки проектов, устранению структурных разрывов вследствие отсутствия четко прослеживаемых связей

³¹ Так, по отдельным результатам федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика» ежегодно предусмотрено по несколько десятков контрольных точек.

между элементами проектов – задачами, показателями, результатами, контрольными точками, более строгому соблюдению нормативных требований к разработке отдельных элементов проекта и проекту в целом.

Наличие четких критериев позволит разработчикам акцентировать внимание на существенных, содержательных проблемах, ставить задачи, соответствующие стратегическим направлениям развития страны и лежащие в сфере действия проекта.

Разработчики смогут подбирать показатели, полностью характеризующие задачу, формируя комплекс результатов (полностью обеспеченных контрольными точками), достаточный для достижения показателей и решения задач.

Ряд вопросов разработки планов реализации федеральных проектов остается недостаточно проработанным, о чем свидетельствует значительное количество несоответствий, обнаруженных в паспортах федеральных проектов.

Для повышения качества планирования проектов целесообразно внести ряд уточнений в действующие нормативные и методические документы, в частности:

- предусмотреть требования к задачам проектов в части соответствия критериям конкретности, измеримости, ограниченности во времени;
- рекомендовать не допускать отражение одной и той же задачи в нескольких федеральных проектах, входящих в состав национального проекта;
- в рамках одного федерального проекта отражать часть задачи национального проекта, соответствующую сфере действия проекта;
- предусмотреть обязательное требование планирования показателя/показателей по каждой задаче проекта и включение показателей, отражающих конечный социальный или экономический эффект реализации проекта;
- рекомендовать использовать показатели, отражающие уровень удовлетворенности бенефициаров проекта;
- предусмотреть требование в дополнительных материалах приводить обоснование значений показателей и предлагаемых решений для реализации задачи;
- обозначить требования к контрольным точкам, нормативно закрепив понятие «завершающая контрольная точка», определив критерии «равномерности» распределения контрольных точек по периоду реализации результата;
- на основе анализа применения нетиповых контрольных точек расширить перечень стандартизированных контрольных точек, позволяющих полнее учитывать комплекс процедур по выполнению результатов.

Поскольку недостатки планирования имеют место и при достаточно полной нормативной и методической базе, рекомендуется использовать чек-листы, чтобы разработчики могли провести «самоанализ» качества планирования проектов, выявить узкие места.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Критерии оценки качества планирования проекта

Элемент проекта	Критерий оценивания	Содержание критерия	Баллы
Целеполагание	Формулировка задачи	Соответствие задачи национальным целям	0–10
		Проектоориентированность формулировки: выполнение требований конкретности, измеримости, ограниченности во времени (достижимости), релевантности сфере действия проекта, ясности формулировки	0–20
		Непротиворечивость задачи другим задачам/проектам	0–10
	Обеспеченность задачи показателями	Полностью обеспечена показателями	60
Частично обеспечена показателями		10–40	
Не обеспечена показателями		0	
Показатели	Качество формулировки и соответствие нормативным требованиям	Показатель характеризует задачу или ее часть	0–10
		Наличие официально утвержденной методики	0–20
		Показатель не дублирует/не противоречит другим показателям данной ОЗР/задачи или других ОЗР/задач	0–15
		Для показателя указаны корректные единицы измерения, соответствующие формулировке показателя и входящие в ОКЕИ	0–5
		В паспорте федерального проекта запланированы значения показателя по годам реализации проекта	0–10
		В паспорте федерального проекта на текущий год запланированы значения показателя по месяцам	0–10
		Значение показателя не противоречит значению(-ям) результата(-ов)	0–15

Элемент проекта	Критерий оценивания	Содержание критерия	Баллы
Показатели	Обеспеченность показателя результатами	<p>На основе дополнительных и обосновывающих материалов паспорта проекта:</p> <ul style="list-style-type: none"> - показатель полностью обеспечен результатами; - показатель частично обеспечен результатами; - показатель не обеспечен результатами 	30 10-20 0
		<p>На основе методик расчета показателя и планов реализации проекта:</p> <ul style="list-style-type: none"> - показатель полностью обеспечен результатами; - показатель частично обеспечен результатами; - показатель не обеспечен результатами 	70 10-60 0
Результаты	Качество формулировки и соответствие нормативным требованиям	Результат не дублирует формулировку цели, целевого показателя или задачи	10
		Результат не содержит численные значения и периоды их достижения	5
		Результат не имеет дублирующих результатов	20
		Результат не отражает конечный социально-экономический эффект	5
		Результат не является контрольной точкой для достижения других результатов	5
		Результат не содержится в формулировке два и более результата	5
		Отсутствует несоответствие значения показателей и результатов	20
		Единицы измерения соответствуют формулировке результата и ОКЕИ	5
		По результату предусмотрено финансирование (либо оно не требуется)	25
		Наличие не менее шести контрольных точек в год	25
	Обеспеченность результата контрольными точками	Равномерность распределения контрольных точек по году	25
		Наличие завершающей контрольной точки	25
		Полнота планирования обеспечивающих контрольных точек по результату	25

Таблица 2

Оценка качества планирования национальных/Федеральных проектов

Код НП/ФП	Национальный проект/Федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целесола- гания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
A	<i>Национальный проект «Культура» Федеральные проекты:</i>	85,3	95,8	84,7	75,3
A1	Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»)	83,4	90,0	88,8	71,6
A2	Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди»)	84,0	95,0	85,9	71,0
A3	Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура»)	83,8	90,0	78,8	82,5
D	<i>Национальный проект «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"» Федеральные проекты:</i>	79,9	95,4	69,3	75,1
D1	Нормативное регулирование цифровой среды	40,4	40,0	0,0	81,2
D2	Информационная инфраструктура	88,7	99,3	90,6	76,1
D3	Кадры для цифровой экономики	94,6	100,0	95,0	88,9
D4	Информационная безопасность	88,3	97,5	80,8	86,5
D5	Цифровые технологии	82,3	90,0	73,9	83,0
D6	Цифровое государственное управление	74,2	100,0	51,9	70,6
D7	Искусственный интеллект	75,5	90,0	61,1	75,6

Код НП/ФП	Национальный проект/федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целесола- гания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
E	Национальный проект «Образование» Федеральные проекты:	86,9	92,3	88,9	79,6
E1	Современная школа	85,8	83,8	90,7	83,1
E2	Успех каждого ребенка	82,9	100,0	79,4	69,2
E4	Цифровая образовательная среда	80,1	82,5	89,0	68,9
E6	Молодые профессионалы	91,4	100,0	91,7	82,4
E8	Социальная активность	79,2	80,5	70,0	87,2
EA	Социальные лифты для каждого	90,6	100,0	86,7	85,0
EB	Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации	87,6	100,0	82,5	80,4
F	Национальный проект «Жилье и городская среда» Федеральные проекты:	86,1	97,0	78,1	73,3
F1	Жилье	86,8	96,6	85,9	76,7
F2	Формирование комфортной городской среды	87,7	98,5	77,8	87,0
F3	Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда	97,4	100,0	100,0	57,2
F4	Ипотека	77,2	91,0	59,4	61,3
F5	Чистая вода	80,4	100,0	70,6	70,6

Код НП/ФП	Национальный проект/федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целесопа- лания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
G	Национальный проект «Экология» Федеральные проекты:	81,3	92,1	87,1	65,2
G1	Чистая страна	92,6	100,0	100,0	77,8
G2	Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	79,4	78,8	81,6	77,8
G3	Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности	70,0	98,5	89,0	22,5
G4	Чистый воздух	79,1	80,8	85,6	64,3
G6	Оздоровление Волги	75,9	79,5	79,9	45,9
G7	Сохранение озера Байкал	76,4	82,5	91,5	55,2
G8	Сохранение уникальных водных объектов	79,2	79,5	95,0	63,1
G9	Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	88,0	100,0	90,9	58,0
GA	Сохранение лесов	76,8	91,3	72,9	66,3
I	Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» Федеральные проекты:	82,7	93,8	82,8	71,6
I2	Создание благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами	88,0	100,0	92,5	71,6
I4	Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса	88,5	100,0	92,5	72,9
I5	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	67,0	75,0	53,8	72,1
I8	Создание Цифровой платформы с механизмом адресного подбора и возможностью дистанционного получения мер поддержки и специальных сервисов субъектами МСП и самозанятыми гражданами	87,4	100,0	92,5	69,6

Код НП/ФП	Национальный проект/федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целопла- гания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
<i>J</i>	<i>Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» Федеральные проекты:</i>	79,3	94,5	68,9	74,6
J1	Туристическая инфраструктура	78,9	100,0	64,5	72,4
J2	Повышение доступности туристических продуктов	77,5	86,8	68,9	76,9
J3	Совершенствование управления	84,1	100,0	75,3	76,9
<i>L</i>	<i>Национальный проект «Производительность труда» Федеральные проекты:</i>	89,8	97,0	91,0	81,3
L1	Системные меры по повышению производительности труда	91,3	97,0	93,9	83,0
L2	Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях	70,8	73,0	86,4	53,0
<i>N</i>	<i>Национальный проект «Здравоохранение» Федеральные проекты:</i>	80,7	97,0	71,8	73,4
N1	Первичная медико-санитарная помощь	80,5	98,5	68,4	74,6
N2	Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	76,2	88,0	62,5	78,2
N3	Борьба с онкологическими заболеваниями	76,9	88,0	62,5	80,3
N4	Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	82,6	93,3	70,1	84,5
N5	Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	79,8	100,0	66,5	72,9
N6	Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	82,2	88,8	80,8	77,1

Код НП/ФП	Национальный проект/федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целесола- гания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
N7	Цифровой контур здравоохранения	80,7	91,0	70,6	80,4
N8	Развитие экспорта медицинских услуг	68,0	95,0	75,0	34,1
P	Национальный проект «Демография» Федеральные проекты:	75,2	95,1	63,6	66,8
P1	Финансовая поддержка семей при рождении детей	78,9	100,0	81,7	55,2
P2	Содействие занятости	77,4	96,3	74,4	61,5
P3	Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения	71,2	95,1	50,0	68,5
P4	Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек	69,4	88,0	53,0	67,2
P5	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва	78,6	100,0	53,8	82,1
R	Национальный проект «Безопасные и качественные дороги» Федеральные проекты:	78,9	95,8	66,3	74,4
R1	Региональная и местная дорожная сеть	74,5	98,9	59,1	65,6
R2	Общесистемные меры развития дорожного хозяйства	71,7	80,0	75,0	60,1
R3	Безопасность дорожного движения	79,7	100,0	65,0	74,1
R4	Автомобильные дороги Минобороны России	81,7	100,0	55,0	90,0
R6	Развитие федеральной магистральной сети	82,9	85,0	88,8	75,0
R7	Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях	70,8	65,0	89,2	58,1

Код НП/ФП	Национальный проект/федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целесопа- гания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
S	<i>Национальные проекты «Наука и университеты» Федеральные проекты:</i>	62,1	66,5	66,8	53,0
S4	Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии	76,9	87,5	68,5	74,7
S5	Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям	64,1	65,8	73,3	53,3
S6	Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров	79,0	70,0	92,5	74,5
S7	Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок	82,5	95,0	75,0	77,6
T	<i>Национальный проект «Международная кооперация и экспорт» Федеральные проекты:</i>	85,4	97,8	80,3	56,2
T1	Промышленный экспорт	78,7	100,0	62,5	73,6
T2	Экспорт продукции АПК	83,3	100,0	70,0	79,9
T6	Системные меры содействия международной кооперации и экспорту	91,7	97,8	90,8	20,4
U	<i>Национальный проект «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в РФ на период до 2024 года» Федеральные проекты:</i>	82,8	95,0	82,9	70,6
U1	Разработка технологий двухкомпонентной атомной энергетики с замкнутым ядерным топливным циклом	84,9	100,0	82,5	72,1
U2	Создание современной экспериментально-стендовой базы для разработки технологий двухкомпонентной атомной энергетики с замкнутым ядерным топливным циклом	83,9	100,0	85,0	66,8
U3	Разработка технологий управляемого термоядерного синтеза и инновационных плазменных технологий	82,3	90,0	82,5	74,3

Код НП/ФП	Национальный проект/федеральный проект	Индекс качества планиро- вания проекта	В том числе:		
			Индекс целесо- вания	Индекс качества планирования показателей	Индекс качества планирования результатов
U4	Разработка новых материалов и технологий для перспективных энергетических систем	80,7	95,0	84,2	63,0
U5	Проектирование и строительство референтных энергоблоков атомных электростанций, в том числе атомных станций малой мощности	87,5	100,0	78,3	84,2
V	<i>Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, до 2024 г. Федеральные проекты:</i>	67,9	85,5	60,3	57,9
V1	Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай	73,8	100,0	67,5	53,8
V2	Развитие морских портов	66,7	100,0	50,0	50,0
V3	Развитие Северного морского пути	63,1	60,0	60,0	69,3
V7	Развитие региональных аэропортов	73,1	100,0	56,7	62,5
V8	Высокоскоростное железнодорожное сообщение	52,1	55,0	43,8	57,5
VB	Развитие железнодорожной инфраструктуры Восточного полигона железных дорог	69,5	95,0	53,3	60,1
VC	Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна	70,6	100,0	63,3	48,5
VD	Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна	79,2	95,0	77,0	65,6
VE	Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла	65,3	100,0	47,5	48,3

Примечание: Оценка качества планирования федеральных и национальных проектов была выполнена в Центре инвестиционного и институционального развития ВАВТ Минэкономразвития России на основе паспортов проектов 2021 г.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамов Р.А., Мухаев Р.Т., Соколов М.С. Критерии эффективности государственного и регионального управления в контексте проектного подхода // Теоретическая и прикладная экономика. 2017. № 1. С. 96–112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=20499.
2. Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 7–38.
3. Бедняков А.С., Миэринь Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. Т. 118, № 4. С. 20–25.
4. Бияк Л.Л., Ненуженко С.А. Роль проектного управления в реализации приоритетных государственных проектов // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, июнь 2017 г.). М.: Издательский дом «Буки-Веди», 2017.
5. Борщевский А.Г. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22, № 1. С. 110–134.
6. Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.
7. Волконская А.Г., Мамай О.В., Курлыков О.И. Эффективность реализации государственных программ (на материалах Самарской области) // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2021. Т. 68, № 4. DOI: 10.24412/1999-2645-2021-468-18. URL: <https://eee-region.ru/article/6818/>.
8. Гоманова Т.К., Лукьянова З.А., Втюрина Е.Ю. Оценка эффективности реализации государственных программ (на материалах Новосибирской области) // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2021. Т. 67, № 3.
9. Гумеров Р.Р., Гусева Н.В. К анализу лучших практик разработки государственных программ // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 3. С. 32–48.
10. Дагаев А.А. Управление проектами и программами в государственном секторе // Экономические стратегии. 2017. № 1. URL: http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2017_01/es2017-01-072-81_Alexander_Dagaev.pdf.
11. Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М.: Альпина Паблишер, 2012. С. 103–123.

12. Добролюбова Е., Южаков В. Диагностика качества российского государственного управления // Экономическая политика. 2021. Т. 16, № 4. С. 170–197.
13. Каплан С., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003.
14. Клисторин В.И., Седипкова С.В. Анализ методик оценки государственных программ субъектов РФ // Мир экономики и управления. 2021. Т. 21, № 4.
15. Кораблев М.М. Развитие проектного подхода в государственном управлении // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. 2010. Т. 152, кн. 4. С. 228–235.
16. Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 42. С. 176–191.
17. Мигунов И.Н., Кириченко И.А., Маршова Т.Н., Смирнов А.В. Оценка качества планирования результатов национальных проектов // Экономическая политика России и цели устойчивого развития: Сборник научных докладов по материалам международной научной конференции, Москва, 11–15 октября 2021 года. М.: Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, 2022. С. 13–31.
18. Полковников А.В. Управление государственными проектами в разных странах // Проектная практика. 10.02.2016. URL: <https://pmpractice.ru/knowledgebase/publications/?id=3307&detail=Y>.
19. Abhayawansa S., Adams C.A., Neesham C. Accountability and governance in pursuit of Sustainable Development Goals: conceptualising how governments create value // Accounting, Auditing & Accountability Journal. 2021. Vol. 34, no. 4. P. 923–945. URL: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2020-4667>.
20. Albrechts L. Ingredients for a more radical strategic spatial planning // Environment and Planning: Planning and Design. 2015. Vol. 42. P. 510–525. DOI:10.1068/b130104p https://www.researchgate.net/profile/Louis-Albrechts/publication/276316137_Ingredients_for_a_More_Radical_Strategic_Spatial_Planning/links/5711f2fa08ae39beb8792278/Ingredients-for-a-More-Radical-Strategic-Spatial-Planning.pdf.
21. Gerton T., Mitchell J.P. Grand Challenges in Public Administration: Implications for Public Service Education, Training, and Research // Journal of Public Affairs Education. 2019. Vol. 25, no. 4. P. 435–440. URL: <https://doi.org/10.1080/15236803.2019.1689780>.
22. Fritsche J.P., Klein M., Rieth M. Government spending multipliers in (un)certain times // Journal of Public Economics. 2021. Vol. 203. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104513>.

23. de Jong M., van Beek I., Posthumus R. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands // *OECD Journal on Budgeting*. 2013. Vol. 12, no. 3. P. 1–34.
24. Cristóbal J., Ehrenstein M., Domínguez-Ramos A., Galán-Martín Á., Pozo C., Margallo M., Aldaco R., Jiménez L., Irabien Á., Guillén-Gosálbez G. Unraveling the links between public spending and Sustainable Development Goals: Insights from data envelopment analysis // *Science of The Total Environment*. 2021. Vol. 786. URL: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147459>.
25. Hudson B., Hunter D., Peckham S. Policy Failure and the Policy-implementation Gap: Can Policy Support Programs Help? // *Policy Design and Practice*. 2019. Vol. 2, no. 1. P. 1–14. URL: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>.
26. Luna-Reyes L.F., Andersen D.F., Black L.J., Pardo T.A. Sensemaking and social processes in digital government projects // *Government Information Quarterly*. 2021. Vol. 38, iss. 2. April. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101570>.
27. Calamel L., Defélix C., Picq T., Retour D. Inter-organisational projects in French innovation clusters: The construction of collaboration // *International Journal of Project Management*. 2012. Vol. 30, iss. 1. P. 48–59. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2011.03.001>.
28. Meyer M.W., Gupta V. The performance paradox // *Research in Organizational Behavior*. 1994. Vol. 16. P. 360–369.
29. Rao Xiao-hui. Growth Effect and Welfare Effect of Government Spending Financing Method // *Contemporary Finance & Economics*. 2017. Vol. 0, no. 08. URL: <http://cfejxufe.magtech.com.cn/ddcj/EN/Y2017/V0/I08/244>.
30. Atkinson R., Crawford L., Ward S. Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management // *International Journal of Project Management*. 2006. Vol. 24, iss. 8. P. 687–698. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.09.011>.
31. Van Thiel S., Leeuw F.L. The Performance Paradox in the Public Sector // *Public Performance and Management Review*. 2002. Vol. 25, no. 3. P. 267–281.
32. Yadava A.K., Neog Y. Public Sector Performance and Efficiency Assessment of Indian States // *Global Business Review*. 2022. Vol. 23, no. 2. P. 493–511. DOI:10.1177/0972150919862664.
33. Getachew Y.Y., Turnovsky S.J. Productive government spending and its consequences for the growth–inequality tradeoff // *Research in Economics*. 2015. Vol. 69, no. 4. P. 621–640. URL: <https://doi.org/10.1016/j.rie.2015.09.001>.

REFERENCES

1. Abramov, R.A., Mukhaev, R.T. and Sokolov, M.S. (2017) 'Criteria for the effectiveness of state and regional management in the context of the project approach,' *Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika*, 1, pp. 96–112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499.
2. Barabashev, A.G., Makarov, A.A. and Makarov, I.A. (2019) 'On improving indicative assessments of the quality of public administration,' *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–38.
3. Bednyakov, A.S. and Mierin, L.A. (2019) 'National projects of Russia: problems and solutions,' *Bulletin of the St. Petersburg State University of Economics*, 118(4), pp. 20–25.
4. Biyak, L.L. and Nenuzhenko, S.A. (2017) 'The role of project management in the implementation of priority state projects,' in: *Topical issues of economics and management: materials of the V International. scientific conf. (Moscow, June 2017)*. Moscow: Buki Vedi Publishing House.
5. Borshchevsky, A.G. (2018) 'Improving approaches to the evaluation of state programs of the Russian Federation,' *Higher School of Economics Economic Journal*, 22(1), pp. 110–134.
6. Vasiliev, A.I. and Prokofiev, S.E. (2016) 'Organization of project management in public authorities,' *Management sciences*, 4, pp. 44–52.
7. Volkonskaya, A.G., Mamai, O.V. and Kurlykov, O.I. (2021) 'Efficiency of the implementation of state programs (on the materials of the Samara region),' *Regional economy and management: electronic scientific journal*, 4 (68). Available at: <https://eee-region.ru/article/6818/> DOI: 10.24412/1999-2645-2021-468-18 (accessed 20 October 2022).
8. Gomanova, T.K., Lukyanova, Z.A. and Vtyurina, E.Yu. (2021) 'Evaluation of the effectiveness of the implementation of state programs (on the materials of the Novosibirsk region),' *Regional economy and management: electronic scientific journal*, 3(67).
9. Gumerov, R.R. and Guseva, N.V. (2018) 'To the analysis of the best practices in the development of state programs,' *Management and business administration*, 3, pp. 32–48.
10. Dagaev, A.A. (2017) 'Project and program management in the public sector,' *Economic strategies*, 1. Available at: http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2017_01/es2017-01-072-81_Alexander_Dagaev.pdf (accessed 20 October 2022).
11. Deming, E. (2012) *Way out of the crisis. A new paradigm for managing people, systems and processes*. (In Russian translation). Moscow: Alpina Publisher.
12. Dobrolyubova, E. and Yuzhakov, V. (2021) 'Diagnostics of the quality of Russian public administration,' *Economic policy*, 16(4), pp. 170–197.

13. Kaplan, S. and Norton, D. (2003) *Balanced Scorecard. From strategy to action*. Moscow: CJSC Olimp-Business.
14. Klistorin, V.I. and Sedipkova, S.V. (2021) 'Analysis of methods for assessing state programs of subjects of the Russian Federation', *World of Economics and Management*, 21(4).
15. Korablev, M.M. (2010) 'Development of the project approach in public administration', *Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Humanitarian sciences*, 152(4), pp. 228–235.
16. Kravchuk, I.V. (2014) 'Comparative analysis of national systems for evaluating state policy and programs in the USA, Canada, Great Britain and the Netherlands', *Public Administration. Electronic Bulletin*, 42, pp. 176–191.
17. Migunov, I.N., Kirichenko, I.A., Marshova, T.N. and Smirnov, A.V. (2022) 'Assessment of the quality of planning the results of national projects', in: *Economic policy of Russia and the goals of sustainable development: Collection of scientific reports based on the materials of the international scientific conference, Moscow, October 11–15, 2021*. Moscow: RFTA, pp. 13–31.
18. de Jong, M., van Beek, I. and Posthumus, R. (2013) 'Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands', *OECD Journal on Budgeting*, 12(3), pp. 1–34.
19. Polkovnikov, A.V. (2016) 'Management of state projects in different countries', *Design practice*, 02 October. Available at: <https://pmpractice.ru/knowledgebase/publications/?id=3307&detail=Y> (accessed 20 October 2022).
20. Abhayawansa, S., Adams, C.A. and Neesham, C. (2021) 'Accountability and governance in pursuit of Sustainable Development Goals: conceptualizing how governments create value', *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(4), pp. 923–945. Available at: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2020-4667> (accessed 20 October 2022).
21. Albrechts, L. (2015) 'Ingredients for a more radical strategic spatial planning', *Environment and Planning: Planning and Design*, 42, pp. 510–525. DOI:10.1068/b130104p. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Louis-Albrechts/publication/276316137_Ingredients_for_a_More_Radical_Strategic_Spatial_Planning/links/5711f2fa08ae39beb8792278/Ingredients-for-a-More-radical-Strategic-Pradical-S.pdf (accessed 20 October 2022).
22. Gerton, T. and Mitchell, J.P. (2019) 'Grand challenges in public administration: Implications for public service education, training, and research', *Journal of Public Affairs Education*, 25(4), pp. 435–440. Available at: <https://doi.org/10.1080/15236803.2019.1689780> (accessed 20 October 2022).
23. Fritsche, J. Ph., Klein, M. and Rieth, M. (2021) 'Government spending multipliers in (un)certain times', *Journal of Public Economics*, 203. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104513> (accessed 20 October 2022).

24. Cristóbal, J., Ehrenstein, M., Domínguez-Ramos, A., Galán-Martín, Á., Pozo, M. et al. (2021) 'Unraveling the links between public spending and Sustainable Development Goals: Insights from data envelopment analysis', *Science of the Total Environment*, 786. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147459> (accessed 20 October 2022).
25. Hudson, B., Hunter, D. and Peckham, S. (2019) 'Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?', *Policy Design and Practice*, 2(1), pp. 1–14. Available at: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378> (accessed 20 October 2022).
26. Luna-Reyes, L.F., Andersen, D.F., Black, L.J. and Pardo, Th.A. (2021) 'Sensemaking and social processes in digital government projects', *Government Information Quarterly*, 38(2), April. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101570> (accessed 20 October 2022).
27. Calamel, L., Defélix, Ch., Picq, Th. and Retour, D. (2012) 'Inter-organisational projects in French innovation clusters: The construction of collaboration', *International Journal of Project Management*, 30(1), pp. 48–59. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2011.03.001> (accessed 20 October 2022).
28. Meyer, M. and Gupta, W.V. (1994) 'The performance paradox', *Research in Organizational Behavior*, 16, pp. 360–369.
29. Rao, Xiao-hui (2017) 'Growth effect and welfare effect of government spending financing method', *Contemporary Finance & Economics*, 0(08), p. 244. Available at: <http://cfejsxufe.magtech.com.cn/ddcj/EN/Y2017/V0/I08/244> (accessed 20 October 2022)
30. Atkinson, R., Crawford, L. and Ward S. (2006) 'Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management', *International Journal of Project Management*, 24(8), pp. 687–698. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.09.011> (accessed 20 October 2022).
31. Van Thiel, S. and Leeuw, F.L. (2002) 'The performance paradox in the public sector', *Public Performance and Management Review*, 25(3), pp. 267–281.
32. Yadava, A.K. and Neog, Y. (2022) 'Public sector performance and efficiency assessment of Indian states', *Global Business Review*, 23(2), pp. 493–511. Doi:10.1177/0972150919862664.
33. Getachew, Y.Y. and Turnovsky, S.J. (2015) 'Productive government spending and its consequences for the growth–inequality tradeoff', *Research in Economics*, 69(4), pp. 621–640. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.rie.2015.09.001> (accessed 20 October 2022).

Статья поступила в редакцию – 26.08.2021;
одобрена после рецензирования – 20.09.2022;
принята к публикации 29.11.2022.