

Российская академия наук  
Институт экономики

---

**Е.С. Чаркина**

РАЗВИТИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ, ОПЫТ,  
ПРОБЛЕМЫ

Москва  
Институт экономики  
2017

**Чаркина Е.С.** Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.

ISBN 978-5-9940-0605-4

**Аннотация.** Доклад посвящен рассмотрению вопросов внедрения проектного подхода в системе государственного управления РФ. Предмет исследования – сущность и специфика проектной деятельности. Цель – оценить ключевые особенности и возможные последствия применения проектного управления органами государственной власти РФ. Рассмотрены методологические основы проектного подхода, особенности его использования как инструмента достижения ключевых результатов в программно-целевой деятельности. Особое внимание уделено практическим проблемам организации проектного управления и его применению для реализации государственных программ.

**Ключевые слова:** деятельность, ориентированная на результат; проектная деятельность; управление проектами; программно-целевая деятельность; эффективность управления; государственные программы; приоритетные проекты; целеполагание.

**Классификация JEL:** D73, G38, H61, H83, M48, O21, O22, O38.

**Charkina E.S.** Development of project approach in public administration: methodology, experience, problems (science research report). – Moscow: IE RAS, 2017.

**Abstract.** The report is devoted to reviewing the implementation of the project approach in the public administration of the Russian Federation. Subject of research – the nature and specificity of project activities. The goal is to assess key features and potential effects of the use of project management bodies of state authority of the Russian Federation. Considers the methodological basis of the project approach, especially its use as a tool to achieve key results in program-targeted activities. Special attention is paid to practical issues of project management and its application for the implementation of state programs.

**Keywords:** result-oriented activities; project activities; project management; program-target activities; management effectiveness; state programs; priority projects; goal setting.

**JEL Classification:** D73, G38, H61, H83, M48, O21, O22, O38.

ISBN 978-5-9940-0605-4

© Чаркина Е.С., 2017

© Институт экономики РАН, 2017

© Валериус В.Е., дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>Глава I.</b> Сущность и специфика проектного управления .....	<b>6</b>
<b>Глава II.</b> Проектное управление – ориентация на результат .....	<b>12</b>
<b>Глава III.</b> Практика внедрения проектного подхода в государственном управлении Российской Федерации .....	<b>22</b>
<b>Глава IV.</b> Особенности и перспективы применения проектного управления для реализации государственных программ .....	<b>40</b>
<b>Заключение</b> .....	<b>48</b>
<b>Список литературы</b> .....	<b>51</b>
<b>Сведения об авторе</b> .....	<b>54</b>

## Введение

Сложившаяся в последние годы глобальная геополитическая и геоэкономическая ситуация порождает острые вызовы, стоящие перед нашей страной в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Потребность обеспечить развитие конкурентных преимуществ и реальное продвижение на конкретных направлениях развития, добиться достижения в установленные сроки поставленных целей, создать основы укрепления позиций Российской Федерации на экономической и политической карте мира приводит к необходимости выбора и активного применения новых подходов в государственном управлении.

Решение задач, связанных с позиционированием нашего государства в качестве одного из мировых лидеров, независимого от влияния других мировых держав, приводит к необходимости повышения качества и эффективности государственного управления до уровня, позволяющего выдержать конкуренцию с другими странами за привлечение инвестиций и реализовать собственные стратегические приоритеты развития.

Вместе с тем низкое качество государственного управления в Российской Федерации уже в течение ряда лет отмечается как руководством страны и экспертным сообществом, так и международными организациями как одна из ключевых причин существующих проблем в российской экономике, препятствующая ее развитию, повышению качества жизни и безопасности граждан РФ.

В последние десятилетия в России были инициированы и частично осуществлены ряд попыток добиться позитивных перемен в государственном управлении в рамках административной реформы, бюджетной реформы, реформирования государственной служ-

бы, для чего разрабатывались и принимались различные законодательные и нормативные акты, в которых вводили новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления. В перечень использованных инструментов следует включить бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), целевой подход, государственные программы.

Однако неудовлетворенность качеством государственного управления и его результатами остается, более того, выявляется ряд новых проблем, таких как неэффективное расходование финансовых средств, прежде всего бюджетных, коррупция и другие.

Сложившаяся финансово-экономическая ситуация, модернизация экономики и придание ей инновационного направления, реализация стратегий социально-экономического развития территорий, повышение уровня и качества жизни населения, поиск и внедрение эффективных моделей государственного управления, отвечающих современным вызовам и условиям хозяйствования побудили руководство страны сделать приоритетом широкое внедрение проектного подхода как перспективного направления в управлении, который активно используется бизнес-сообществом и все шире применяется в государственной сфере деятельности различных стран.

Доклад посвящен рассмотрению вопросов использования проектной деятельности в качестве одного из инструментов повышения как качества работы органов государственной власти, так и эффективности государственного управления в целом.

## Сущность и специфика проектного управления

Развитие проектного подхода как перспективной формы управления базируется на методологии и использовании инструментария менеджмента, в котором основой выступает понятие проекта, включающего содержательную характеристику предмета и объекта управления. В свою очередь, практическая проектная деятельность осуществляется на основе национальных и/или международных подходов, рекомендаций и стандартов, разработанных в результате обобщения практического опыта деятельности, как в коммерческой сфере, так и в сфере государственного управления. Следует отметить, что, несмотря на достаточный длительный период применения проектного подхода, трактовка понятия и концепция определения проекта продолжает меняться вследствие развития теории и практики проектной деятельности.

Так, в практике и методических материалах ассоциации по управлению проектами Германии, понятие «проект» определяется через набор значимых признаков, важнейшими из которых являются уникальность целей, новизна, срочность и ограниченность ресурсов, присутствие которых достаточно для рассмотрения объекта управления как проекта [14]. Как правило, данные признаки позволяют различать те виды деятельности, которые можно описать понятием «проект», от тех, для которых это сделать невозможно.

Другой концептуальный подход, представленный в работах отечественных управленцев (И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге, [23]), трактуя проект как изменение системы, определяет его в виде некоторой задачи с определенными исходными данными и требуемыми результатами, обуславливающими выбор способа ее решения. Отдельные экономисты рассматривают проект как совокупность плановых документов (А.В. Анцеев, [1]), содержащих оригинальное решение, включающее характеристики объекта, а также данные и предложения для последующей разработки документа-

ции. Распространен подход к проекту и как к совокупности мероприятий (Е.А. Яковлев [28]), в рамках которого проект определяют как систему взаимосвязанных целей и способов их достижения, представляющих собой связанную совокупность научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, организационных, финансовых, коммерческих и других мероприятий.

Наличие различных подходов к содержательной характеристике понятия «проект» отражает многообразие сфер деятельности, в которых используется проектное управление, что, в свою очередь, предопределяет и различную трактовку понятия «управление проектами». Так, в соответствии с определением О. Дойниковой [5], это система мер (во взаимосвязи с основными функциями управления), обеспечивающая достижение поставленных целей; для И.И. Мазура, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге, [23] – процесс управления нематериальными и материальными ресурсами при реализации проекта. Близким к этому является и подход Н.Ю. Тумбинской [22].

В теории и практике современного управления широко используется и понятие «проектный подход», определение которого также неоднозначно. По Т.Н. Жуковой [7] – это подход к управлению, предполагающий образование проектов как способа решения наиболее актуальных задач. Для Э.В. Строилова [21] – методология деятельности, в основе которой лежит создание или модернизация объекта, обладающего новыми, уникальными свойствами. В работе С.Б. Фисенко [24] проектный подход – формальный управленческий инструмент, применяемый при подготовке и реализации различных проектов как повторяемых последовательных и контролируемых процессов. А.В. Анцев рассматривает проектный подход как методологию управления, выделяя его преимущества по обеспечению достижения конечной цели проекта [1].

Общей чертой работ перечисленных исследователей является рассмотрение *проектного подхода как формы управленческой деятельности*.

**При этом автор считает необходимым подчеркнуть, что проектный подход заключается прежде всего в проектировании – выборе целей и приоритетов, формировании проектов, и лишь затем – в проектном методе организации деятельности, иначе говоря – в управлении проектами.**

Это требует уточнения самого понятия проектного управления, выделения принципов, которые определяют его особенности. Основываясь на работах Т.В. Юрьевой [27], И.И. Мазура, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге [23], Ю.О. Бакланова [2], можно сформулировать следующие *базовые принципы проектного управления*: автономность; сбалансированность; завершенность; межфункциональность, комплексность; целевое выделение средств, концентрация и персонализация ответственности; оптимальность и перспективность.

Важнейшей особенностью использования проектного подхода является его положительное, при прочих равных условиях, влияние на эффективность деятельности организации.

Суммируя отмеченные в перечисленных работах характеристики, можно выделить следующие:

1) стратегическая – фиксирует формирующуюся связь стратегического и оперативного управления в текущей деятельности по управлению проектом;

2) экономическая – показывает эффективное распределение финансовых и материальных ресурсов, обеспечивая их концентрацию на решении приоритетных задач за счет сокращения распыления ресурсов, поиска внутренних резервов, усиления контрольных функций;

3) организационная – обеспечивает ориентацию подразделений на достижение целей проекта, организацию командной работы, снижает конкуренцию в текущей деятельности;

4) мотивирующая – отмечает направленность участников проекта в достижении поставленной конечной цели, повышении эффективности выполнения профессиональных функций, снижает потери рабочего времени;

5) консолидирующая – подтверждает повышение обоснованности принимаемых в организации решений вследствие объединения усилий руководителей и специалистов, исключая субъективизм и служебные злоупотребления;

6) коммуникативная – демонстрирует согласованную работу команды проекта, которая из практики работы в одном проекте распространяется на всю текущую деятельность организации, способствует обмену опытом, повышению компетенций сотрудников и сплочению коллектива;

7) структурированная — связана с налаживаем горизонтальных связей, созданием временных рабочих групп, исключением излишних структур и подразделений.

Таким образом, на основе обобщения вышесказанного мы будем рассматривать проект как уникальную совокупность действий, элементов, процессов, разворачивающихся и осуществляемых в течение ограниченного, заранее определенного промежутка времени, и направленных на достижение установленных целей и конечных результатов в данной конкретной ситуации, характеризующейся наличием ограниченных управленческих, финансовых и материальных ресурсов.

При этом применение проектного подхода является обоснованным, если выбраны цели, наиболее значимые для решения задач социально-экономического развития, а их достижение ориентировано на минимальные сроки и/или объемы затраченных средств.

Данное определение проекта по своей сути является многозначным, вследствие чего применяется в различных сферах экономики и управленческой деятельности, вследствие чего различия проектов состоят прежде всего в многообразии их результатов, которыми могут стать:

- продукт, являющийся конечным изделием, либо частью (компонентом) другого изделия, либо его улучшением;
- услуга и/или технология (процедура) ее предоставления;
- документ (например, проект нормативного акта, исследовательский проект, дающий новые знания, информацию, регламенты, полезные для практического применения).

**Развитие проектного подхода в сфере государственного управления требует коренной перестройки всей системы управления, перехода от процессного подхода к деятельности, ориентированной на результат.**

Для реализации проектов, как правило, предусматривается создание специальной организационной структуры и соответствующих органов управления.

Процесс подготовки и реализации любого проекта требует последовательного прохождения ряда обязательных этапов:

- 1) аналитического, дающего анализ ситуации, существующих проблем и вызовов;
- 2) целевого, направленного на выбор приоритетов, построения иерархии задач и определение результатов;
- 3) инструментализации, позволяющего отобрать наиболее эффективные инструменты, применяемые при реализации проекта;
- 4) построения планов и «дорожных карт», определения ключевых точек проекта;
- 5) бюджетирования проекта;
- 6) задания показателей эффективности реализации проекта и методов их оценки;
- 7) определения органов управления проектом и ключевых фигур;
- 8) определения порядка утверждения, внесения изменений в проектную документацию, прекращения и завершения проекта [16].

Внедрение проектного подхода в текущую деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и бюджетных организаций, в свою очередь, предполагает:

- разработку методологии управления подготовкой и реализацией проектов;
- создание и обеспечение работы новых коллегиальных органов и подразделений, обеспечивающих работу с проектами;
- изменение системы обучения и развития сотрудников, связанных с проектами;
- создание системы проектного стимулирования;
- внедрение информационной системы управления проектами;
- проведение аудита проектов;
- интеграцию всех элементов системы управления между собой.

Общая схема организационных изменений при введении проектного подхода представлена на рис. 1.

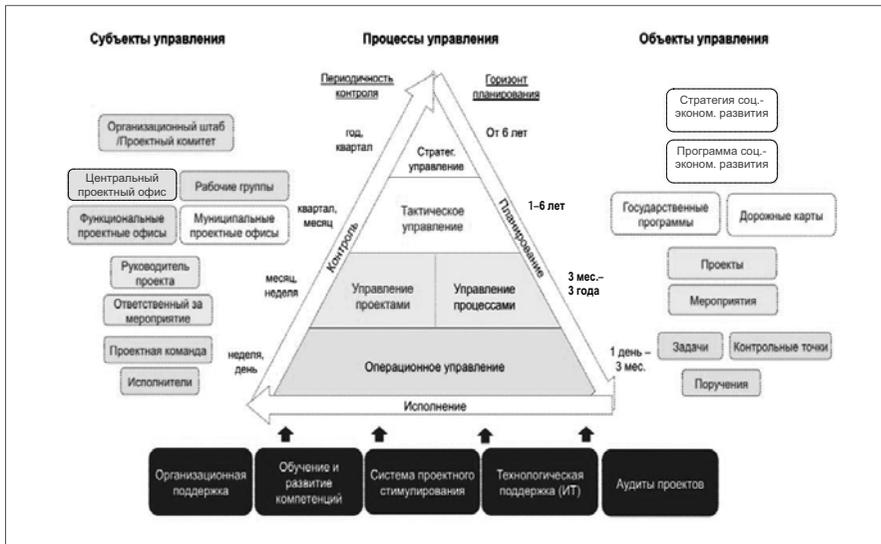


Рис. 1. Схема организационных изменений при введении проектного подхода  
 Источник: [www.asi.ru](http://www.asi.ru).

Из данной схемы наглядно видно, что применение инструмента управления проектами лишь формально является простым и понятным. Практика его использования требует повышения компетенций государственных служащих, формирования сплоченных проектных команд и значительной заинтересованности в достижении конечных результатов и успешном завершении проектов.



## Проектное управление — ориентация на результат

Повышение качества государственного управления, его эффективности и результативности в последние десятилетия является важнейшей задачей, стоящей как перед развитыми, так и развивающимися странами, для решения которой применяются различные подходы и инструменты. К числу наиболее полезных следует отнести бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), целевой и программный подходы и их сочетания (программно-целевое управление), проектное управление, активно применяемое в последние годы.

Ориентация на результат, присутствующая во всех перечисленных подходах, означает фактически революционные изменения в системе государственного управления.

Классическая модель государственного управления, называемая обычно «рациональная бюрократия», сложилась окончательно на стыке государственного управления и индустриального менеджмента к середине — концу XX века. Основными чертами ее являются:

- четкая иерархия и разделение функций между органами власти (по горизонтали) и уровнями власти (по вертикали);
- явно прописанные правила и процедуры работы;
- развитая правовая культура и правовая дисциплина;
- создание корпуса государственных служащих с гарантиями карьеры, стабильной оплаты, социальных благ, престижа.

Теоретические основы модели были описаны в классических работах М. Вебера и В. Вильсона еще в конце XIX — начале XX веков, поэтому в экспертной и академической литературе она часто называется также веберовской.

Данная модель управления, ориентированная на авторитарное регулирование, вертикальную схему управления предпо-

лагает безусловное выполнение всех планов и указаний, что требует лишь полного освоения выделенных бюджетных средств в установленные сроки. Такая модель характеризуется процессным подходом и полным отсутствием ответственности исполнителей за недостижение результатов, которые должны были стать следствием расходования финансовых средств.

В современных условиях веберовская модель в принципе не может эффективно решать ряд задач, связанных с целями развития и обеспечением тонкой обратной связи с обществом. Попытки решать задачи среднесрочного развития в рамках юридических ограничений данной модели снижают эффективность проводимой политики.

С начала 80-х годов прошлого века на основе переноса опыта из бизнеса с целью де бюрократизации управления и дерегулирования экономики с одновременным снижением себестоимости и повышением качества государственных услуг активно развивается проектно-целевая или программно-целевая модель, называемая в зарубежной литературе – New Public Management (NPM), в рамках которой основное внимание было уделено эффективности расходования средств на функционирование государственного аппарата и сделан акцент на достижение конкретных целевых показателей и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) [8].

Модель NPM получила наибольшее распространение в англо-саксонских странах, Скандинавии и частично в странах Юго-Восточной Азии. Экономически развитые страны достаточно долго и поэтапно шли к признанию необходимости использования программно-целевого метода в решении проблем устойчивого социально-экономического развития [4,6,17]. Последние исследования международных экспертов о практике внедрения программного бюджетирования выглядят следующим образом: 25 из 34 стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) перешли или в скором времени планируют осуществить переход на программный бюджет, основной целью которого является повышение социально-экономической эффективности использования государственных средств.

На протяжении нескольких последних лет в России в целях повышения эффективности государственного управления при-

меняются различные методы программного бюджета, к которым относятся федеральные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа, с недавнего времени – федеральные государственные программы [9,11,19].

Как в развитых, так и в развивающихся странах модель дала в целом нейтральные или негативные результаты с точки зрения сокращения расходов, достижения целей и результатов, поскольку была ориентирована на сочетание процессной деятельности с целевым планированием и применением программного подхода. Программный метод планирования бюджета продемонстрировал также значительные недостатки, такие как: высокие издержки непосредственно самого перехода к программному бюджету, постоянная необходимость сбора и анализа значительного объема информации, низкая эффективность, дополнительная нагрузка на государственных служащих и другие.

В результате этого достижение плановых результатов ограничивается:

- низким качеством планирования целей и разобщенностью данного процесса с формированием бюджета;
- слабой связью государственных мер поддержки развития с результатами, целями и показателями деятельности;
- запутанной системой показателей, основанной на ведомственных показателях и позволяющей успешно отчитываться о выполнении работ при фактическом недостижении запланированных целей;
- разобщенным использованием в государственных органах одновременно внедряемых новых инструментов управления, что приводит к дополнительным расходам без повышения эффективности деятельности;
- отсутствием заинтересованности государственных служащих в модернизации системы управления, введении изменений в процедурах оценки результативности своей профессиональной деятельности, взаимосвязи управленческих структур с целями и результатами работы органов власти.

На рубеже XX–XXI веков в условиях нарастающей критической оценки результатов применения модели НРМ начала фор-

мироваться новая модель государственного управления, называемая общественно-сетевой, просто – сетевой или сервисной моделью (в зарубежной литературе – New Governance).

В рамках этого подхода вовлечение в процесс принятия решений максимально широкого круга негосударственных субъектов рассматривается как важный фактор обеспечения качества принимаемых решений. Особое внимание уделяется фазе реализации с участием заинтересованных субъектов на основе широкого применения проектной деятельности и инструментов управления проектами с использованием преимуществ государственно-частного партнерства как альтернативы классической государственной бюрократии. В настоящее время данный подход становится наиболее влиятельной парадигмой реализации реформ государственного управления, позволяя использовать преимущества двух других моделей и учитывать интересы широкого круга заинтересованных лиц.

Особо остро в системе государственного управления стоит проблема комплексного решения задач развития, что требует предварительно определить приоритетные цели, сформировать государственные и целевые программы, обеспечить использование целевого подхода в планировании и государственном управлении в целом.

Именно поэтому как в нашей стране, так и за рубежом в государственном управлении широко используется разработка и реализация программ на основе программно-целевого подхода, а в последние годы – с применением проектного управления как его современной и перспективной формы [18]. Использование инструментария проектного управления способствует формированию сбалансированной методологии реализации проектов, дает возможность правильно подобрать конкретные способы и средства их осуществления.

С точки зрения государственного управления проектный подход может применяться как при осуществлении отдельных проектов различной направленности и сложности, так и для выполнения государственных программ в отдельных отраслях и сферах деятельности. В этом случае проектное управление выступает инструментом решения социально-экономических задач посредством создания и осуществления комплекса мер, ориентированных на достижение целей, установленных в соответствующих государственных програм-

мах, достижения их в кратчайшие сроки с учетом минимизации затрат и использования иных имеющихся в распоряжении исполнителей ресурсов.

**Достичь повышения эффективности и оптимизации государственных расходов, по нашему мнению, возможно только в том случае, если в системе государственного управления обеспечен реальный переход к программно-целевому подходу, что означает:**

- применение при подготовке и реализации государственных программ метода бюджетирования, ориентированного на результат;
- оценку как самих государственных программ и входящих в их состав проектов, так и деятельности их исполнителей через призму достижения и значимости конечных результатов этих программ и проектов;
- применение современных инструментов реализации программ и проектов, наиболее эффективным из которых в настоящее время признается проектная деятельность.

Поэтому для получения действенных эффектов от инициатив по реформированию государственного управления необходимо добиваться не формального исполнения организационных мероприятий, а осмысленного и последовательного перехода на использование инструментов проектного подхода как деятельности, направленной на достижение результатов.

Проектное управление в последние годы широко используется в деятельности крупных международных корпораций («Microsoft Solution Framework» (методология разработки ПО, Microsoft); «Raising Project Management to a Core Competence» (становление проектного управления основной компетенцией, IBM); «Developing a Global Project methodology» (развитие глобальной проектной методологии, Siemens). Активно проектное управление внедряется в компании «Боинг», которая фактически полностью перешла на новые управленческие подходы, что позволило добиться значительных конкурентных преимуществ на мировых рынках.

**Эффективность и результативность применения проектного управления в корпоративной практике дала основание и для того, чтобы проектный подход в настоящее**

**время начал широко и активно использоваться в деятельности государственных органов власти.** Для обобщения и распространения лучших практик управления проектами, разработки международных и национальных стандартов, обмена опытом, проведения форумов и конференций была создана и в настоящее время активно функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA). На основании выработанных методических рекомендаций в Великобритании при Офисе премьер-министра в 2011 году был образован проектный офис – Департамент приоритетных проектов (Major Projects Authority), полномочием которого является организация и поддержка управленческих процессов, содействие реализации проектов, организация их независимой оценки, формирование и развитие компетенции управления проектами и программами. В США, Японии и многих других странах были созданы аналогичные структуры, действующие на основании национальных стандартов для управления проектами в государственном секторе (в Великобритании – PRINCE2 (PProjects IN Controlled Environments), США – PMI PMBOK Government Extension). Кроме перечисленных, следует отметить наличие широко используемого в настоящее время Свода знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK, разработчик – Институт управления проектами (PMI)), который фактически может считаться методической основой по теории и практике проектного управления, поскольку в нем определены место, роль, структура методов и средств по управлению проектами.

Вследствие ориентации государственного управления большинства развитых и развивающихся стран, включая государства ОСЭР, на достижение конкретных результатов в последние годы в них был осуществлен в той или иной степени переход от процессной деятельности в рамках устойчивой иерархической структуры к проектной работе с формулированием четких целей и сроков ее реализации, а также был произведен аутсорсинг части традиционных государственных функций. В рамках проектно-целевой модели в государственное управление активно внедрялись механизмы конкуренции между государственными служащими, структурными подразделениями и институтами для снижения издержек и повышения эффективности. При этом нельзя говорить о едином и системном

подходе к государственному управлению в рамках проектно-целевой модели, но, скорее, о наборе новых подходов и технических инструментов, которые существенно трансформировали и дополнили сложившиеся в развитых странах процедурные бюрократические системы [26].

Проектно-целевая модель получила наибольшее распространение в англо-саксонских странах, Скандинавии и частично в странах Юго-Восточной Азии. Как в развитых, так и в развивающихся странах модель дала в целом нейтральные или негативные результаты с точки зрения сокращения расходов, численности госаппарата и др. При этом следует отметить, что внедрение модели кадрового менеджмента проектно-целевой модели, предполагающей большую гибкость при отборе кадров под ответственность руководителей, в развивающихся странах с низкой культурой и качеством формальных кадровых процедур и патронажными практиками дает негативный эффект как на качество управления, так и на применения проектных инструментов. **Данное ограничение широкого применения проектного подхода является актуальным в настоящее время и для Российской Федерации.**

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления большинство стран – участниц ОЭСР продолжили работу уже в рамках развития бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) как инструмента проектно-целевого подхода, в рамках которого происходил сбор и обобщение информации о результатах деятельности на всех стадиях бюджетного процесса.

Ключевым фактором данной модели бюджетирования является главный ориентир в виде конечного результата. При этом как недостаток такого подхода следует выделить отсутствие связи между информацией о результатах и финансированием, так как показатели конечных результатов включены в государственные бюджетные документы только в качестве информации. Модель в основном ориентируется на данные о плановых и фактических показателях и необходима в первую очередь для повышения подотчетности государственных органов, прозрачности бюджетного процесса. К сожалению, именно данная модель бюджетирования применяется в РФ [10].

Модель бюджетирования, ориентированная на результаты деятельности, имеет наибольшую популярность в современном мире и применяется в 14 странах – участницах ОЭСР в сочетании с инструментами других моделей бюджетирования. К последователям вышеуказанной модели причисляют такие государства, как США, Канада, Австралия, Великобритания. Модель прямого программного бюджетирования, жестко связанного с результатами деятельности органов государственной власти прямо увязывает распределение государственных средств и показатели результативности [20]. Подобный подход бюджетирования применяется правительством Южной Кореи, с другой стороны, подобная модель бюджетного процесса в других странах используется в основном в отдельных отраслях экономической деятельности в сочетании с отдельными составляющими других моделей программного бюджетирования (Чили, Португалия, Швеция). Еще позже, в начале 2010-х годов, в 24 странах – участницах ОЭСР проводилось еще одно международное исследование практик по внедрению методов программного бюджетирования, которое выявило, что наибольшее количество стран – участниц ОЭСР перешло к применению модели программного бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Среди применяемых моделей лидерство занимает модель программного бюджетирования, учитывающая информацию о конечных результатах (Австрия, Австралия, Канада, Франция, Мексика, Новая Зеландия, Польша, Словакия, Словения), далее по популярности идет модель демонстрационного программного бюджетирования (Ирландия, Япония, Нидерланды) [25]. Интересно, что демонстрационное программное бюджетирование в сочетании с элементами прямого программного бюджетирования нашли применение в Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Великобритании, правда, в рамках отдельных секторов бюджетной политики государств [6].

Причины, по которым страны внедряют определенную модель бюджетирования, абсолютно разные. Более 80% стран – участниц ОЭСР, проводивших реформу бюджетного процесса, планировали добиться значительного повышения эффективности и результативности в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. 2/3 стран – участниц ОЭСР видели свою задачу

в повышении прозрачности деятельности государственного управления, треть стран хотели усовершенствовать процесс бюджетного планирования.

Необходимо отметить, что процесс реформы бюджетного процесса в странах – участницах ОЭСР носит по своей сути постоянный характер. Например, подавляющее количество участников разработали и внедрили на государственном уровне стратегические планы реформ (срок реализации составляет от 10 и более лет). Главенствующим вопросом в ходе проведения реформ остается качественное улучшение единой системы показателей результативности и последующий переход на применение проектного управления в государственном управлении. Направления проведения реформ у стран получаются диаметрально противоположными: такие государства, как Южная Корея и Португалия, последовательно исполняют пункт за пунктом из своих стратегических планов, а, например, Голландия, столкнувшись с определенными проблемами, была вынуждена пересмотреть подходы и начать сначала процесс реформирования бюджетирования.

Распространенность подхода управления по результатам в странах ОЭСР в последние десятилетия подтверждается международными научными исследованиями (табл. 1):

Таблица 1. Использование целевых подходов в управлении в странах ОЭСР

Год	% стран ОЭСР			
	Связь бюджетных расходов с результатами	Учет достижения результатов в бюджетных заявках	Раскрытие информации о достижении результатов	Ответственность должностных лиц за достижение результатов
1	2	3	4	5
2000	56	30	25	15
2007	73	70	80	60
2014	87	82	96	85

Источник: составлено автором.

Данное исследование показывает несколько характерных тенденций. Первое – открытость бюджета как необходимое условие открытости власти, которая постоянно растет и достигает в настоя-

щее время практически 100%, т.е. характерна для всех стран ОЭСР. Так же неуклонно растет и ориентированность бюджета на результаты (столбцы 2 и 3), причем рост числа стран, в которых достижение результатов учитывается в бюджетных заявках, свидетельствует о применении не только инструментов БОР, но и целевого планирования. Но самым значительным достижением данного подхода в государственном управлении следует признать широкое введение ответственности должностных лиц за достижение результатов, что подтверждает активное применение проектного подхода при осуществлении бюджетного финансирования.



## Практика внедрения проектного подхода в государственном управлении Российской Федерации

Проектный подход в государственном управлении, как отмечено в предыдущих разделах, является инструментом повышения эффективности деятельности, направленным на достижение конкретных конечных результатов в установленные сроки при ограниченных ресурсах, находящихся в распоряжении исполнителей.

Именно поэтому следует подчеркнуть, что существующая в настоящее время в Российской Федерации функциональная, разделенная по отраслям структура управления, ориентированная в основном на исполнение фиксированных процессов, на реализацию государственных программ, цели и задачи которых установлены теми структурными подразделениями, которые и отвечают за их исполнение, плохо приспособлена для решения проектных задач.

### **Реализация проектов в подобной структуре:**

- образует дополнительную зону полномочий и ответственности, создающую проблему двойного подчинения;
- создает конфликт интересов с процессным управлением и выполнением стандартных задач, поскольку требует выделения финансовых и кадровых ресурсов;
- не вписывается в существующие системы вознаграждения и мотивации.

Особенно остро проявляются проблемы использования проектного подхода при решении задач развития самой системы государственного управления. Практика управления (в т.ч. в коммерческих структурах) наглядно показывает, что у любой ситуации неэффективности в системе управления имеются бенефициары, обладающие достаточным аппаратным влиянием (в противном случае ситуация устраняется в инициативном порядке). Заинтересованность бенефициаров может быть как материальной (в т.ч. коррупционной), так и аппаратной (сохранение полномочий и/или избегание ответственности).

Кроме того, существует и инерция мышления, препятствующая изменениям. Возложение задач по реформированию на

тех же должностных лиц, деятельность которых подлежит изменению, ведет к саботажу, затягиванию и/или выхолащиванию преобразований.

В этой связи контуры управления текущей деятельностью и деятельностью по управлению изменениями должны быть разграничены — чего в существующей организации системы государственного управления не предусмотрено.

Вследствие этого попытки применения элементов проектного подхода и управления проектами были единичными и разрозненными. В тех случаях, когда поставленные задачи имели приоритет для высшего руководства страны, на фоне потери времени и ресурсов ситуационно создавались проектные структуры (Олимпстрой, Агентство стратегических инициатив), однако такая практика не носила системного характера. Так, для реализации проектов строительства олимпийских объектов в Сочи был создан проектный офис на базе Олимпстроя и сформированы проектные команды, однако работа офиса велась формально, фактически была близка к социалистическому «штабу стройки» и основывалась на авторитарном руководстве высших должностных лиц. Преимущества проектного подхода никак не были использованы, вследствие чего ни о какой эффективности речь идти не могла. Поставленная задача — завершение строительства в установленные сроки — была выполнена, однако потребовала дополнительного финансирования и значительных организационных усилий.

Следует отметить, что при наличии скорее отрицательного опыта использования проектного подхода на федеральном уровне, на региональном уровне государственного управления имелись вполне успешные практики применения проектного управления для решения задач достижения результатов при реализации региональных проектов. На основе этих лучших практик Минэкономразвития России совместно с Агентством стратегических исследований (АСИ) были разработаны методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти субъектов федерации, в том числе — при решении задач улучшения инвестиционного климата, которые усилили интерес к проектному подходу в государственном управлении, подтолкнув руководителей регионов к более активному обсуждению методик, практик, по-

ложительного опыта внедрения проектного управления в государственном секторе.

Наиболее известным примером реформирования государственного управления на региональном уровне и пионером перехода к проектному управлению стала **Белгородская область**, в которой использование инструментов проектной деятельности началось в 2010 году в целях повышения эффективности государственного управления и привлечения инвесторов. Примечательно, что введение проектного подхода было начато не только с организационных преобразований, но и обучения государственных служащих, прежде всего – руководителей.

Проектная деятельность в органах исполнительной власти **Белгородской области реализуется в рамках государственных программ.**

Каждый проект направлен на достижение соответствующего показателя государственной программы, который, в свою очередь, коррелируется с показателями Стратегии социально-экономического развития региона. Таким образом, система целеполагания была выстроена в виде пирамиды «Стратегия – государственная программа – портфель проектов – проект – мероприятие» (рис. 2).

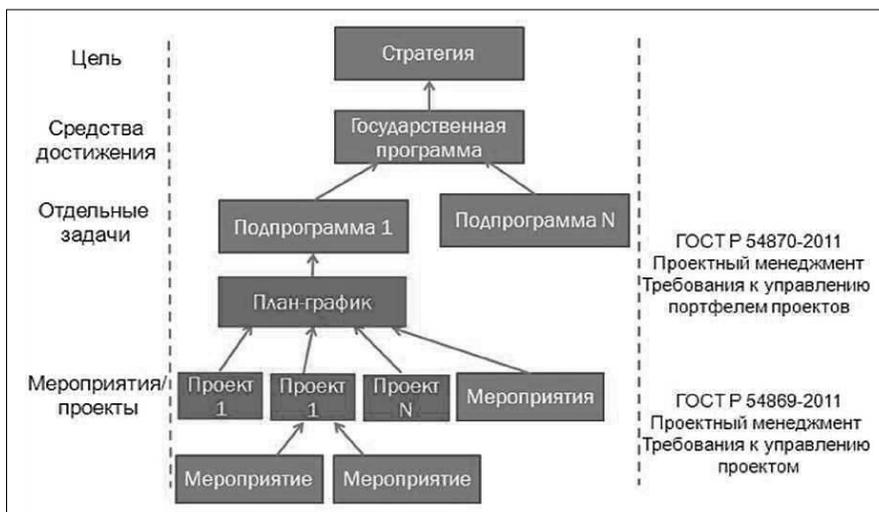


Рис. 2. Система планирования и целеполагания в Белгородской области  
Источник: www.asi.ru.

В указанной структуре управления была определена иерархия объектов и субъектов управления (рис. 3).

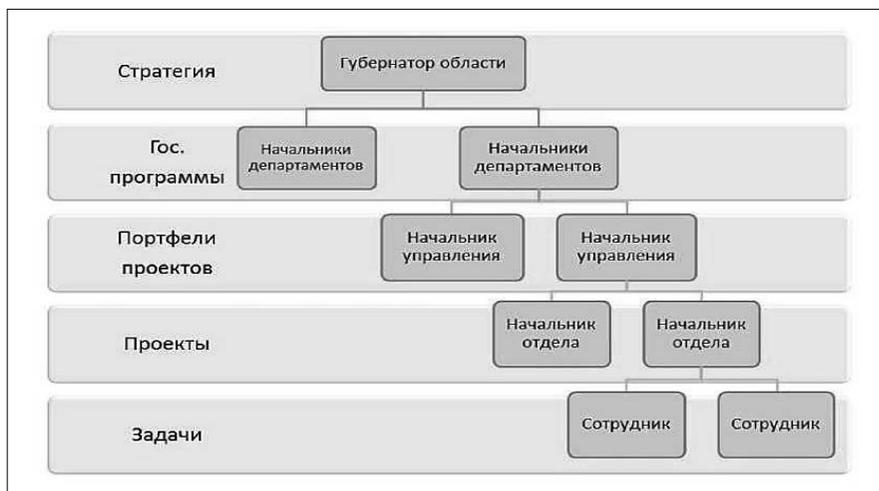


Рис. 3. Схема иерархии объектов и субъектов управления в Белгородской области

Источник: [www.asi.ru](http://www.asi.ru).

**Право инициировать проект** в Белгородской области имеет любой гражданин, юридическое лицо или работник органов власти. В настоящее время в Белгородской области зарегистрировано 3200 проектов регионального и муниципального уровней. Из них в реализации находится 900 проектов, 200 в разработке и чуть больше 2000 проектов реализованы (начиная с 2010 года). Выделяются четыре типа проектов: экономический, социальный, организационный, технический.

Одним из ключевых вопросов является связь проектного управления с реализацией государственных программ. В Белгородской области реализуются 15 региональных государственных программ, состоящих из подпрограмм. Подпрограммы включают как мероприятия, так и проекты. Управление государственными программами регулируется Постановлением Правительства Белгородской области от 27 мая 2013 г. № 202-пп «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Белгородской области».

В целом, опыт Белгородской области следует признать положительным, однако сложившаяся подмена ряда процессов, органически присущих работе государственных органов, на череду сменяющихся проектов, излишнее дробление деятельности на малые проекты не может быть рекомендовано для применения в других субъектах федерации.

Новый этап внедрения проектного подхода в государственное управление Российской Федерации связан с принятием Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ (далее – Положение), утвержденном **Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050**.

Данное Положение устанавливает порядок организации проектной деятельности в Правительстве РФ, при этом впервые однозначно нормативно определены основные термины и понятия:

- проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений;
- программа – комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости;
- портфель – совокупность (перечень) проектов (программ), объединенных в целях эффективного управления для достижения стратегических целей;
- проектная деятельность – деятельность, связанная с иницированием проектов (программ).

**Проектная деятельность, как отмечалось ранее, включает в себя два принципиально различных, но связанных направления: проектирование – выбор целей результатов и необходимых ресурсов и инициацию проектов, а также управление проектами – их подготовкой, выбором механизмов и инструментов, реализацией и завершением, включая создание органов управления проектами.** В соответствии с этим Постановление можно разбить на две части.

В первой части определен порядок инициации и выбора проектов, приоритетными из которых являются те, которые определены президиумом Совета при Президенте России по страте-

гическому развитию и приоритетным проектам (далее – Совет), либо выбраны координационными органами федеральных органов исполнительной власти (далее – ведомственные координационные органы). Предложения по приоритетным проектам (программам) разрабатываются и иницируются федеральными органами исполнительной власти по собственной инициативе, а также в соответствии с поручениями и решениями Президента РФ, Правительства РФ, решениями президиума Совета, либо могут подготавливаться на основе экспертно-аналитических мероприятий специальными рабочими группами, формируемыми по решению президиума Совета или проектного комитета по соответствующему направлению.

Инициатива может также выдвигаться заинтересованными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями.

Далее в Положении определена организационная структура системы управления проектной деятельностью, которая включает в себя:

а) постоянные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся:

- президиум Совета; федеральный проектный офис; ведомственные координационные органы;
- проектные офисы федеральных органов исполнительной власти (далее – ведомственные проектные офисы);

б) формируемые в целях реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся:

- кураторы;
- проектные комитеты;
- функциональные заказчики проектов (программ); старшие должностные лица проектов (программ); руководители проектов (программ); администраторы проектов (программ); руководители рабочих органов проектов (программ); рабочие органы проектов (программ); участники проекта (программы);

в) обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью, к которым относятся:

- общественно-деловые советы; экспертные группы;
- центр компетенций проектного управления, отвечающий за разработку методических рекомендаций и проектов нормативных документов по проектному управлению.

В роли Федерального проектного офиса выступает Департамент проектной деятельности Правительства РФ, основной задачей которого является помощь федеральным и региональным органам государственной власти в организации их проектной деятельности, чтобы внедрение проектных подходов не нарушало исполнение текущих обязательств.

Вторая часть Положения посвящена определению порядка управления проектами. Ведущим органом является Проектный комитет — основной орган управления реализацией приоритетного проекта или программы проектов, который может формироваться как для реализации всех приоритетных проектов и программ в рамках соответствующего направления, так и по отдельному приоритетному проекту или программе.

Руководителем проектного комитета является куратор соответствующего направления или приоритетного проекта в ранге заместителя Председателя Правительства. Решения проектного комитета приоритетного проекта или программы — обязательны для реализации федеральными органами исполнительной власти. Основными его задачами являются:

- рассмотрение и одобрение поступающих проектных предложений и их паспортов;
- утверждение сводного план проекта или программы, внесение в него изменений;
- координация деятельности органов исполнительной власти и участников проекта или программы на основе информации о ходе реализации приоритетного проекта или программы;
- рассмотрение отчетов о реализации проекта или программы и оценка эффективности и результативности деятельности руководителя проекта или программы.

Большое значение в реализации проектной деятельности придается открытости и взаимодействию с бизнес-сообществом и широким кругом экспертов. В этих целях для каждого проекта в ка-

честве вспомогательных органов управления проектной деятельностью предусмотрено образование общественно-деловых советов, в рамках которых деловые и общественные объединения, заинтересованные в результатах реализации приоритетных проектов, участвуют в определении основных требований к результатам проектов и в приемке промежуточных и окончательных результатов, а также в мониторинге и оценке реализации проекта. Представители общественно-делового совета входят в состав соответствующих проектных комитетов.

Нельзя не отметить и определенные недостатки Положения, которые могут препятствовать внедрению проектной деятельности.

Так, при создании в федеральных органах исполнительной власти органов управления проектами предусматривается, что функции ведомственного проектного офиса возлагаются на подразделение федерального органа исполнительной власти либо на подведомственную организацию. Руководители федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений несут персональную ответственность за создание благоприятных условий для эффективной проектной деятельности работников и в случае необходимости принимают решение о перераспределении должностной и проектной нагрузки с целью обеспечения эффективного исполнения проектов (программ).

Таким образом, проектное управление не обособляется от текущей деятельности, что в условиях ограниченности как кадровых, так и финансовых ресурсов означает возрастание нагрузки на исполнителей без какого-либо стимулирования необходимости выполнять дополнительные функции. Более того, возникает двойная подчиненность и двойная отчетность, что еще более усугубит данную проблему. И хотя в Положении подчеркнуто, что в случае конфликта между должностной и проектной нагрузкой работников приоритет имеют проектные задачи, данная проблема, безусловно, снизит эффективность как проектной, так и текущей деятельности.

Мониторинг реализации приоритетных проектов (программ) представляет собой систему мероприятий по измерению фактических параметров приоритетных проектов (программ), расчету отклонения фактических параметров приоритетных проектов

(программ) от плановых, анализу их причин, прогнозированию хода реализации приоритетных проектов (программ), принятию управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий.

Мониторинг проводится в отношении:

- а) паспорта приоритетного проекта (программы);
- б) сводного плана приоритетного проекта (программы);
- в) рабочего плана приоритетного проекта (программы).

Мониторинг реализации приоритетных проектов (программ) осуществляют:

а) руководитель приоритетного проекта (программы) – в отношении рабочего плана приоритетного проекта (программы) и включенных в него мероприятий по корректирующим воздействиям, поручений и решений Президента РФ, Правительства РФ, президиума Совета, проектного комитета в рамках реализации приоритетного проекта (программы);

б) проектный комитет – в отношении сводного плана приоритетного проекта (программы), поручений и решений Президента РФ, Правительства РФ, президиума Совета, проектного комитета в рамках реализации приоритетного проекта (программы);

в) президиум Совета – в отношении паспорта приоритетного проекта (программы), поручений и решений Президента РФ, Правительства РФ, президиума Совета в рамках реализации приоритетного проекта (программы);

г) федеральный проектный офис – в отношении паспортов, сводных планов, рабочих планов приоритетного проекта (программы) в рамках реализации приоритетного проекта (программы).

Руководителем приоритетного проекта (программы) подготавливается ежегодный отчет о ходе его реализации в сроки, определенные сводным планом приоритетного проекта (программы). После одобрения проектным комитетом указанный отчет публикуется функциональным заказчиком приоритетного проекта (программы).

Ежегодный сводный отчет о ходе реализации портфеля приоритетных проектов (программ) подготавливается федеральным проектным офисом и публикуется по итогам одобрения президиумом Совета.

Предусмотренная Постановлением № 1050 схема утверждения приоритетных проектов представлена на рис. 4.

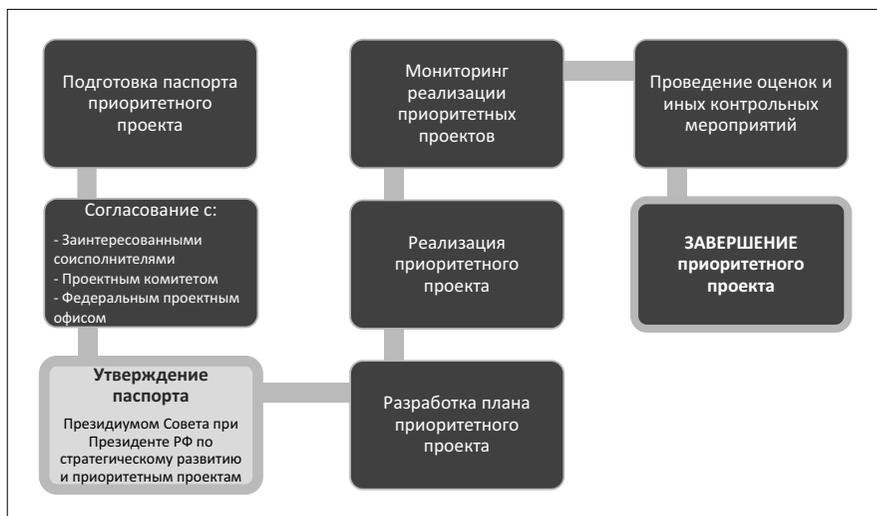


Рис. 4. Схема утверждения проектов в проектной деятельности в Правительстве РФ

Источник: составлено автором.

В связи с особой важностью, как отмечалось ранее, вопрос о применении механизмов проектного управления при формировании и реализации государственных программ Российской Федерации был рассмотрен 22 марта 2017 г. на заседании президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

По результатам обсуждения было решено поддержать предложенные первоочередные меры по применению механизмов проектного управления при формировании и реализации государственных программ РФ (далее – госпрограммы), в том числе имея в виду:

- определение следующих пилотных госпрограмм для перевода на механизмы проектного управления с 2018 года с выделением в их составе проектов, реализуемых в соответствии с требованиями по организации проектной деятельности: «Развитие образования» на 2013–2020 годы,

«Развитие здравоохранения», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», «Развитие транспортной системы» и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы;

- установление особого порядка формирования, реализации и оценки эффективности в отношении пилотных госпрограмм с учетом требований по организации проектной деятельности в Правительстве РФ;
- оформление всех инициатив проектного типа, предполагающих дополнительное финансирование из федерального бюджета с 2018 года и не связанных с изменением параметров прогноза социально-экономического развития РФ или иными внешними факторами влияния на стоимость расходного обязательства, в формате проектов в соответствии с установленными требованиями по организации проектной деятельности и с указанием источников их финансирования.

Чрезвычайно важным следует признать то, что **на высшем управленческом уровне были одобрены основные подходы по дальнейшему развитию проектной деятельности** при формировании и реализации государственных программ, включая:

- модернизацию механизма госпрограмм с учетом опыта реализации пилотных госпрограмм, в том числе имея в виду реализацию выделяемых в их составе проектов в соответствии с установленными требованиями по организации проектной деятельности, а также применение соответствующих механизмов управления процессными частями госпрограмм;
- определение ограниченного набора основных целей деятельности Правительства РФ, соответствующих параметров для расчета оценки приоритетности проектов (программ) и ключевых показателей эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее – КПЭ) и их руководителей, в том числе для

целей формирования ведомственных проектов и программ;

- значительное сокращение числа формируемых поручений за счет перехода к управлению на основе планов проектов (программ), регламентов процессов и ключевых показателей эффективности;
- установление правил отнесения проектов к приоритетным или ведомственным, в том числе исходя из их социально-экономического и бюджетного эффекта;
- отработку в пилотном режиме и последующее внедрение показавших свою эффективность передовых практик проектного взаимодействия;
- совершенствование деятельности кадровых служб федеральных органов исполнительной власти в части развития проектных компетенций федеральных государственных служащих, системы стимулирования, ориентированной на эффективность и результативность деятельности.

Предложенные меры требуют внесения изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» в части усиления единства системы стратегического планирования и закрепления проектной деятельности как формы организации работы по достижению стратегических целей. Также необходимо и совершенствование бюджетного законодательства в части определения особенностей финансового обеспечения проектной деятельности, включая внедрение этапного принципа принятия решений о финансировании проектов и программ исходя из этапов их подготовки и реализации, внедрение механизмов, стимулирующих экономию средств и повышение отдачи от проектов, повышение гибкости и оперативности принятия решений по управлению бюджетами проектов. Более подробно данный вопрос рассмотрен в Главе IV.

По состоянию на 30 августа 2017 г. по 11 стратегическим направлениям утверждены паспорта и начата реализация 27 приоритетных проекта (табл. 2).

Таблица 2. Перечень стратегических направлений и приоритетных проектов РФ

№	Стратегическое направление	Кол-во	Наименование проектов
1.	Здравоохранение	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Совершенствование организации медицинской помощи новорожденным и женщинам в период беременности и после родов, предусматривающее в том числе развитие сети перинатальных центров в Российской Федерации («Технологии и комфорт – матерям и детям»)</li> <li>– Совершенствование процессов организации медицинской помощи на основе внедрения информационных технологий («Электронное здравоохранение»)</li> <li>– Обеспечение своевременности оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Российской Федерации («Развитие санитарной авиации»)</li> <li>– Внедрение автоматизированной системы мониторинга движения лекарственных препаратов от производителя до конечного потребителя для защиты населения от фальсифицированных лекарственных препаратов и оперативного выведения из оборота контрафактных и недоброкачественных препаратов («Лекарства. Качество и безопасность»)</li> <li>– Обеспечение здравоохранения квалифицированными специалистами («Новые кадры современного здравоохранения»)</li> <li>– Формирование здорового образа жизни («Укрепление общественного здоровья»)</li> <li>– Создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь</li> </ul>
2.	Образование	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Создание современной образовательной среды для школьников («Современная образовательная среда»)</li> <li>– Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации («Современная цифровая образовательная среда»)</li> <li>– Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий («Рабочие кадры для передовых технологий»)</li> <li>– Вузы как центры пространства создания инноваций («Вузы – центры инноваций»)</li> <li>– Доступное дополнительное образование для детей («Дополнительное образование для каждого ребенка»)</li> <li>– Развитие экспортного потенциала российской системы образования («Экспорт российского образования»)</li> </ul>

Окончание табл. 2

3.	Ипотека и арендное жилье	1	– Ипотека и арендное жилье
4.	ЖКХ и городская среда	2	– Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг – Формирование комфортной городской среды
5.	Международная кооперация и экспорт	4	– Системные меры развития международной кооперации и экспорта – Международная кооперация и экспорт в промышленности («Экспорт в промышленности») – Экспорт продукции АПК – Развитие экспортного потенциала российской системы образования
6.	Производительность труда	1	– Повышение производительности труда и поддержка занятости
7.	Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	1	– Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы («Индивидуальное и малое предпринимательство (ИМП)»)
8.	Реформа контрольной и надзорной деятельности	1	– Реформа контрольной и надзорной деятельности («Реформа КНД»)
9.	Безопасные и качественные дороги	1	– Безопасные и качественные дороги
10.	Моногорода	1	– Комплексное развитие моногородов
11.	Экология	2	– Чистая страна – Дикая природа России: сохранить и увидеть

Источник: составлено автором.

Практически все проекты уже начаты, реализуются и, поэтому, по ним сформированы не только федеральные, но и региональные органы управления: на уровне высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ сформированы и функционируют проектные офисы, определены должностные лица и команды, ответственные за реализацию приоритетных проектов.

Более того, поскольку реализация проекта «Комплексное развитие моногородов» осуществляется непосредственно в муниципальных образованиях, то в каждом моногороде, а их всего 319, также образованы и начали работать по реализации комплексных программ развития города и конкретных проектов свои проектные офисы. Учитывая, что проектные команды уже более поло-

вины всех моногородов прошли обучение в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ или Высшей школе управления «Сколково», то деятельность данных органов не является формальной, а базируется на знаниях и компетенциях, приобретенных в процессе обучения. При этом паспортом приоритетного проекта предусматривается завершить обучение всех команд, управляющих развитием моногородов до конца 2017 года.

**Вместе с тем следует подчеркнуть, что Положение не рассматривает вопросы финансирования проектов и обеспечения их реализации иными необходимыми ресурсами. Совершенно не рассматриваются внебюджетные источники, использование частных инвестиций и сотрудничество власти и бизнеса.**

В развитие Постановления Правительства «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» от 15 октября 2016 г. № 1050 проектным офисом Правительства РФ были утверждены Методические рекомендации по оценке и иным контрольным мероприятиям реализации приоритетных проектов (программ), а также их применению (№ 3754п-П6 и № 3756п-П6 от 31 мая 2017 г.).

Методические рекомендации содержат перечень плановых оценок, экстренных углубленных оценок и иных контрольных мероприятий, которые проводятся в отношении приоритетного проекта или программы, а также форму отчета по результатам оценки и рекомендации по его подготовке. Плановые оценки хода реализации проектов и программ включают оценки этапов, соответствующих жизненному циклу проектов и программ: оперативные оценки этапов «Предложение», «Инициирование» и «Подготовка»; ежегодную комплексную оценку, проводимую в рамках этапа «Реализация», включая оперативную оценку прохождения ключевых этапов и контрольных точек и достижения всех результатов на данном этапе; оценку успешности и итогов реализации проекта или программы в рамках этапа «Завершение», в том числе и на период после завершения проекта или программы.

Экстренные углубленные оценки и иные контрольные мероприятия могут проводиться по итогам мониторинга в целях

сбора и анализа информации для разрешения кризисной ситуации, связанной с реализацией проекта или программы, а также в целях оперативной оценки реализации антикризисных мероприятий и разрешения проблем или при возникновении иной согласованной и обоснованной потребности в подобной оценке.

При проведении оценки проекта или программы рекомендуется использовать критерии, которые позволяют определить:

- степень и качество выполнения планов, требований, достижение результатов и показателей, запланированных на момент проведения оценки;
- актуальность ключевых положений и допущений по проекту или программе, принятых ранее, которые являются ключевыми исходными данными для выполнения оцениваемого этапа;
- успешность хода реализации проекта при принятии решения о прохождении контрольной точки и степени готовности к переходу на следующий этап.

Методическими рекомендациями также могут воспользоваться ведомственные и региональные проектные офисы, институты развития, общественные организации и деловые объединения при организации проектной деятельности на своем уровне.

Методические рекомендации также содержат перечни критериев оценки и иных контрольных мероприятий, осуществляемых в отношении приоритетных проектов и программ, структурированных по предметным областям управления и сгруппированных по контрольным листам оценки этапов, соответствующим жизненному циклу проектов и программ, а также перечень документов и иных материалов, необходимых для проведения оценки.

Поскольку в целях реализации приоритетных проектов предусматривается финансирование из федерального бюджета, то определение порядка реализации проектов, оценки результативности отдельных этапов и проектов в целом следует признать обоснованным и необходимым.

**Однако в принятой редакции данные методические рекомендации вызывают ряд вопросов:**

1. Проведение проверки на каждом этапе проводится по очень широкому кругу показателей: «Предложение» – 29 показате-

лей; «Инициирование» – 47; «Подготовка» – 66; «Реализация» – 74, «Завершение» – 43. Если перечисление такого числа параметров для этапов «Предложение» и «Инициирование» можно считать методической подсказкой по порядку подготовки документов и выбору их исчерпывающего перечня, то для этапов «Подготовка» и «Реализация» такой подробный контроль дискредитирует само понятие проектного подхода и фактически превращает организацию исполнения в привычный и обыденный процесс. Не случайно в каждом проектном офисе выделяется, как минимум, один сотрудник, ответственный за подготовку и предоставление информации для проведения контрольных мероприятий.

2. Проверки проводятся не только по окончанию каждого этапа, но и планоно (ежегодно), оперативно, а также экстренно и углубленно. Проверки разделяются на оценки и иные контрольные мероприятия, проводятся как по представленным данным и документам, так и на местах реализации проекта. Такой обширный перечень мероприятий контроля также резко снижает самостоятельность и ответственность органов управления проектом.

3. Объем проверяемых данных требует привлечения соответствующего числа экспертов. Порядок оплаты их деятельности и источник финансирования в методических рекомендациях не указаны, хотя средства потребуются весьма значительные, что скажется на экономических показателях проекта.

Таким образом, создаются предпосылки для сведения проектного управления к процессному, сохранению существующей схемы государственного управления, ориентированной на предоставление отчетности, а не достижение результатов. И если для приоритетных проектов, реализуемых на федеральном уровне, риск отхода от принципов проектного управления минимален, то при распространении данных рекомендаций на региональный, и тем более муниципальный, уровень риска будет многократно возрастать.

В июле 2017 г. в соответствии с Постановлением была завершена оценка соответствия квалификации в сфере проектного управления сотрудников федеральных органов исполнительной власти и организаций – ответственных исполнителей и соисполнителей приоритетных проектов и программ. Оценку квалификации проводил Центр проектного менеджмента РАНХиГС. Оценку

прошли 92 участника проектной деятельности, в том числе 2 старших должностных лица проектов и программ, 19 руководителей, 29 администраторов и 26 руководителей рабочих органов проектов и программ.

Все государственные гражданские служащие и сотрудники институтов развития, которые участвуют в реализации приоритетных проектов и программ в качестве старших должностных лиц, руководителей, администраторов проектов и программ и руководителей рабочих органов проектов и программ, должны были в срок до 1 июля 2017 г. подтвердить соответствие требованиям к уровню квалификации в сфере проектного управления, утвержденным на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 22 марта 2017 г.

Участники проектной деятельности должны были подтвердить уровень владения методологией проектного управления и соответствующие персональные и управленческие компетенции, включая: стратегическое мышление, лидерство, принятие управленческих решений, командное взаимодействие, гибкость и готовность к изменениям, персональную эффективность.

## Особенности и перспективы использования проектного управления для реализации государственных программ

Одним из важнейших задач в повышении эффективности государственного управления является решение накопившихся проблем формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ. Очевидно, что использование проектного управления и введение приоритетных проектов по стратегическим направлениям требует значительных изменений.

Государственные программы РФ утверждаются Правительством РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ РФ» на сегодняшний день утверждено 45 государственных программ по следующим направлениям:

- Новое качество жизни (14);
- Инновационное развитие и модернизация экономики (18);
- Обеспечение национальной безопасности (2);
- Сбалансированное региональное развитие (7);
- Эффективное государство (4).

Счетной палатой РФ ежегодно проводится комплексный анализ реализации всех государственных программ РФ. В представленном докладе в Государственной думе Федерального собрания РФ об исполнении государственных программ в 2016 году были проанализированы сбалансированность целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов госпрограмм, а также их соответствие существующим долгосрочным документам социально-экономического развития и всем стратегиям, которые ранее были приняты на федеральном уровне [3,13]. Общий вывод – государственные программы пока не стали инструментом надлежащего бюджетного планирования. При этом не удалось установить четкую взаимосвязь между бюджетными ассигнованиями и результатами, которые получают за эти бюджетные ассигнования, а также изжить практику планирования расходов от достигнутого. По существу, произошло

простое обличие ведомственных бюджетов в формат государственных программ. И, естественно, тот переход, который ожидался в связи с тем, что госпрограммы должны охватывать междисциплинарные области, не произошел.

Основными проблемами реализации государственных программ являются следующие:

1) государственные программы являются в большей степени инструментом бюджетного планирования, а не достижения целей развития;

2) сложная процедура согласования изменений в государственные программы; длительность и трудоемкость процедур согласования государственных программ, низкая эффективность межведомственного взаимодействия при управлении реализацией государственной программы;

3) громоздкая система оценки показателей эффективности. Методика оценки показателей эффективности государственных программ не адаптирована к оценке эффективности проектов развития отдельно от оценки эффективности всей госпрограммы, поскольку объективно слабая система индикаторов и показателей реализации государственной программы не способна обеспечить взаимосвязь между целями государственного управления, уровнем достижения ожидаемых результатов и объемах бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ. Показатели эффективности должны быть определены для каждой подпрограммы в отдельности, а не по государственной программе в целом;

4) жесткая привязка этапов финансирования и графиков реализации к финансовому году и бюджетному циклу; узкий перечень оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись в течение текущего финансового года без внесения изменения в федеральный закон о федеральном бюджете, установленный статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Последствиями ведения такой политики являются:

- отсутствие реальной возможности у главных распорядителей бюджетных средств своевременно реагировать на актуальные проблемы, требующие перераспределения бюджетных ассигнований между реализуемыми ими мероприятиями;

- образование остатков на лицевых счетах на начало очередного финансового года, которое фиксируется Счетной палатой РФ как низкий уровень финансовой дисциплины;
- снижение эффективности расходования средств федерального бюджета, и как следствие, эффективность государственного управления в целом;

5) разрозненность и фрагментарность информационных систем управления государственными финансами. Множество различных компонентов информационных систем со смежной информацией, размещенных на разных информационных платформах, затрудняет обмен данными и, как следствие, эффективную работу в этих системах.

Отдельным, но весьма сложным вопросом, связанным с задачей реализации государственных программ, является внедрение проектного управления.

Как уже отмечалось, ключевым направлением деятельности органов государственной власти является реализация приоритетных проектов по стратегическим направлениям деятельности. *При этом система формирования и выбора **стратегических направлений** и приоритетных **проектов** на основе решений Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам в своей основе **противоречит** логике организации стратегического планирования в РФ, предусмотренной Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», в соответствии с которым инструментом реализации стратегических направлений, предусмотренных документами стратегического планирования, исключительно является **система государственных программ**.*

Таким образом, необходимо подчеркнуть: в настоящее время в Российской Федерации **формируются** параллельно две системы достижения стратегических целей: это механизм государственных программ и механизм приоритетных проектов.

Вместе с тем приоритетные проекты не являются обособленным элементами планирования и не имеют статуса с точки зрения бюджетного законодательства, эквивалентного государственным программам [12].

В целях совершенствования государственных программ как инструмента развития с учетом внедрения проектного управления представляется целесообразным предложить следующие **новые подходы** к их формированию и реализации:

- 1) изменить структуру государственных программ, выделив блок развития, реализуемый на основе проектного управления;
- 2) упростить правила управления государственными программами;
- 3) ввести новые бюджетные правила для стратегического блока развития государственных программ, обязательные для всех участников бюджетного процесса;
- 4) оптимизировать систему государственного контроля реализации и финансирования государственных программ.

Обязательным дополнением указанных нововведений должно стать реформирование системы целеполагания с учетом выбранных стратегических целей и приоритетов развития.

С учетом организационных и ресурсных возможностей важно ограничить круг приоритетных вопросов, понять, по каким признакам, критериям определять, что даст наибольший эффект, конкретный практический результат для развития страны и повышения качества жизни граждан. При этом обязательно следует решить, от каких проектов можно отказаться в текущем периоде без негативных последствий для экономики и социальной сферы, а какие проекты отложить нельзя, поскольку полученные выгоды и результаты после завершения их реализации обеспечат достижение конкретных, ощутимых целей и улучшений, обеспечат повышение показателей экономики и качества жизни.

С учетом динамики социально-экономического развития анализ выбранных целей для реализации приоритетных проектов по этим критериям должен регулярно актуализироваться.

Включение приоритетных проектов в государственные программы можно осуществить в двух вариантах.

Вариант 1. Включение приоритетных проектов в существующие государственные программы, в которых, кроме существующих подпрограмм, будут сформированы приоритетные программы, направленные на реализацию приоритетных проектов, – подпрограммы, имеющие особый, первоочередной статус реализации (рис. 5).

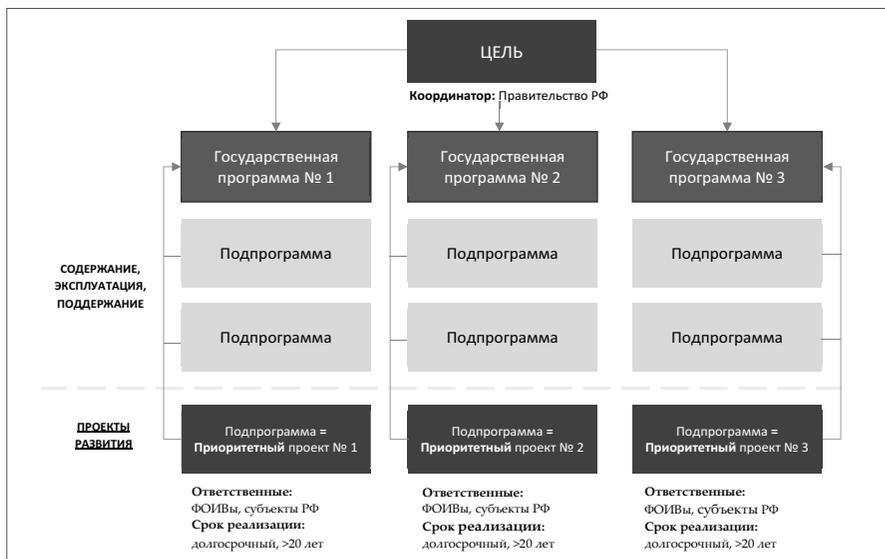


Рис. 5. Включение приоритетных проектов в государственные программы в статусе подпрограмм

Источник: составлено автором.

Вариант 2. Формирование новых государственных приоритетных программ, включающих приоритетные проекты (рис.6).

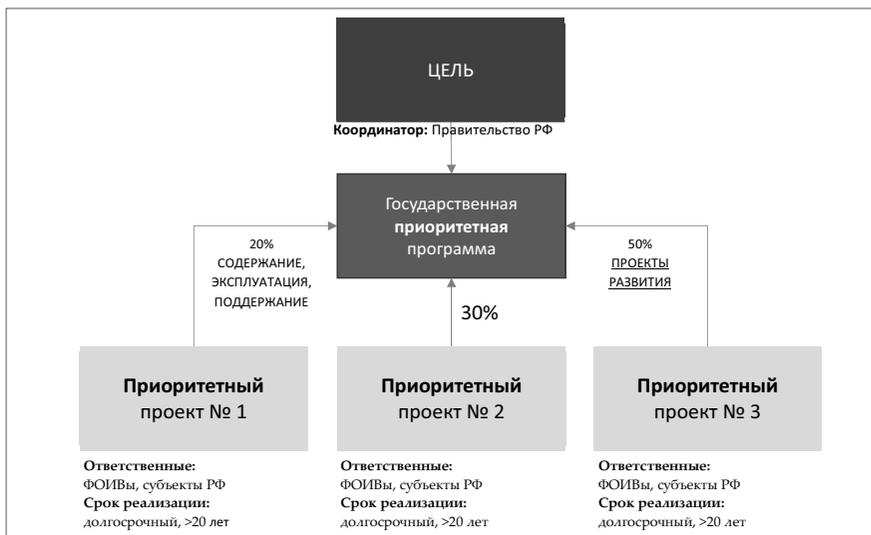


Рис. 6. Включение проектов в приоритетные государственные программы

Источник: составлено автором.

Содержание государственных программ РФ предлагается разделить на два раздела, предусмотрев в них обособление деятельности по обеспечению текущего функционирования от проектной деятельности, направленной на стратегическое развитие (рис.7).



Рис. 7. Новая структура государственных программ

Источник: составлено автором.

В Разделе 1 государственных программ предлагается включать направления и мероприятия обеспечивающего характера, направленные на содержание центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта РФ, а также иные приоритетные проекты эксплуатационного, поддерживающего характера.

В Разделе 2 предлагается включать приоритетные проекты, обеспечивающие стратегическое развитие, которые будут стимулировать социально-экономический рост Российской Федерации.

Реализация государственных программ, несмотря на постоянно принимаемые поправки в законодательство, затруднена необоснованными ограничениями и противоречивостью действующих норм.

Предлагается внести следующие изменения в части управления государственными программами:

- 1) актуализировать государственные программы не чаще одного раза в год, по факту;
- 2) не привязывать реализацию мероприятий государственных программ к бюджетному циклу;
- 3) упростить и жестко регламентировать процедуру согласования государственных программ;
- 4) расширить полномочия ответственных исполнителей государственных программ.

Модернизация систем определения целей и приоритетов должна быть обеспечена определенными бюджетными правилами, гарантирующими сохранение утвержденных объемов финансирования приоритетных проектов, и соответственно, их приоритетную реализацию.

Для обеспечения такой сохранности утвержденных объемов финансирования приоритетных проектов необходимо:

а) недопущение снижения финансирования путем внесения соответствующих изменений в главу 30 Бюджетного Кодекса РФ, направленных на запрет:

- взыскания суммы предоставленных средств;
- взыскания суммы непогашенного остатка бюджетного кредита, платы за пользование средствами и пеней за его несвоевременный возврат;
- приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов;

б) выделение отдельного Кода бюджетной классификации для приоритетных проектов в целях их маркирования и дальнейшего мониторинга.

Упрощение и повышение эффективности реализации приоритетных проектов требует также внедрения более гибкой схемы финансирования, предусматривающей:

а) возможность получения бюджетных средств и их перераспределение на протяжении всего финансового года. Включение в Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» и последующие законопроекты о бюджете больше оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

б) возможность оперативного пересмотра графика финансирования приоритетного проекта с учетом его текущей стадии с последующим внесением изменений в бюджет РФ (принцип «перехода остатков»).

На практике, если ответственный исполнитель по ряду причин не успевает реализовать мероприятия подпрограммы в установленные сроки, то выделенные средства могут быть изъяты до следующего календарного года. При этом получение в новом году финансирования связано с дополнительными временными и денежными затратами, что опять приводит к возникновению рисков смещения сроков реализации подпрограммы;

в) формирование гибких межбюджетных отношений — внедрение схемы межбюджетных трансфертов без строгой привязки к календарному году.

В случае введения гибкого графика межбюджетных трансфертов у субъекта федерации как соисполнителя программы появится возможность осуществлять реализацию мероприятий по мере своей готовности. При этом у него будет полная уверенность в том, что понесенные им временные затраты и израсходованные бюджетные средства не станут пустым вложением, а будут использованы в 100%-ном объеме при реализации мероприятий (к примеру, разработанная с отставанием от установленного графика ПСД не утратит своей актуальности, а останется востребованной при выделении средств на реализацию мероприятия);

г) увязку отраслевых расходов с отраслевыми доходами по приоритетным направлениям.

## Заключение

Повышение эффективности расходования бюджетных средств, внедрение инструментов и механизмов деятельности, ориентированной на результат, является в последние десятилетия ключевым направлением реформирования государственного управления. Данный подход продемонстрировал как несомненные положительные стороны, так и определенные недостатки, несмотря на которые достижение конечных общественно значимых результатов остается главным ориентиром органов государственного управления в странах ОЭСР и РФ.

Учитывая, что достижение результатов в установленный срок с использованием фиксированных финансовых, материальных и кадровых ресурсов является определяющим признаком проектной деятельности, именно переход от процессного управления к проектному стал новым инструментом деятельности, ориентированной на результат, применение которого позволило придать новый импульс повышению эффективности государственного управления в России.

Использование проектного подхода, которое проходило в последние семь лет скорее как инициатива успешных регионов или отдельные, не совсем удачные попытки федеральных органов исполнительной власти, с конца 2016 года получило достаточно четкую организационную и методологическую основу, базирующуюся на Положении об организации проектной деятельности в Правительстве РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050.

Несмотря на непродолжительный срок этого нового этапа в деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, можно уже подвести определенные итоги.

1. Внедрение проектной деятельности в государственное управление действительно стало серьезной, долгосрочной задачей, в решении которой принимают реальное участие все уровни власти.
2. Появилась и стала заметным фактором управления заинтересованность руководителей в достижении конечных результатов и установленных показателей, а также их личная ответственность за это.
3. Внедрение управления проектами осуществляется на основе повышения компетенций руководителей и членов органов управления и проектных команд, в том числе – с проведением обязательной оценки соответствия квалификации в сфере проектного управления сотрудников федеральных органов исполнительной власти и организаций – ответственных исполнителей и соисполнителей приоритетных проектов и программ.
4. В реализацию приоритетных проектов вовлечены не только федеральные и региональные органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, что создает предпосылки распространения проектной деятельности действительно на все уровни управления.

Вместе с тем, можно отметить и определенные недостатки, в число которых следует включить следующие:

1. Фактическое отсутствие системы стратегического планирования, выделения целей и ключевых результатов. Значительная часть приоритетных проектов образована путем выделения из ранее сформированных и утвержденных государственных программ.
2. Отсутствие ранжирования поставленных целей и показателей.
3. Рассогласованность проектов, отсутствие зависимости между конечными результатами их реализации и показателями социально-экономического развития страны в целом и отдельных территорий. Громоздкая система мониторинга реализации приоритетных проектов, ликвидирующая самостоятельность их органов управления,

- ответственность руководителей и преимущества проектного подхода.
4. Совмещение практик процессного управления и проектного подхода в органах государственного управления, что ведет к двойному подчинению, дублированию отчетности и снижению эффективности управления в целом.
  5. Неготовность бюджетного законодательства к использованию проектного подхода, отсутствия бюджетных правил для реализации проектов. Жесткая привязка этапов финансирования и графиков реализации к финансовому году; узкий перечень оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись в течение текущего финансового года без внесения изменения в федеральный закон о федеральном бюджете, установленный статьей 217 Бюджетного кодекса РФ, приводят к невозможности руководителей и органов управления проектами своевременно реагировать на актуальные проблемы, требующие перераспределения бюджетных ассигнований между реализуемыми ими мероприятиями при реализации проектов.
  6. Неготовность бюджетной системы к финансированию проектов, не связанному с бюджетными годовыми циклами, а также привлечению частных инвестиций для реализации приоритетных проектов.

В заключение следует сделать вывод, что реализация проектной деятельности в РФ имеет большой потенциал и перспективы для повышения эффективности и результативности государственного управления, сокращения бюджетных расходов и повышения компетенции государственных служащих и управленцев.

Однако достижение данных целей потребует большой и весьма непростой, а главное, совместной работы представителей власти, бизнеса и экспертного сообщества.

## Список литературы

1. *Анцев А.В.* Техническая эксплуатация технологического оборудования на основе проектного подхода // Известия ТулГУ. Технические науки. 2011. № 3. С.331–338.
2. *Бакланова Ю.О.* Эволюция подхода к проектному управлению инновациями: инициатива, проект, программа, портфель // Современные технологии управления. 2013. № 3 (15) С. 46–54.
3. *Голикова Т.А.* Председатель Счетной палаты РФ, доклад на заседании Президиума и Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ, [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/25117](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25117); <http://elibrary.ru/item.asp?id=25107237>.
4. *Гусарова М.В., Обчинникова М.А.* Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления, 2014. № 1. С. 98–126.
5. *Дойникова О.* Управление услугами организации малого бизнеса: проектный подход // РИСК. 2012. № 4. С.217–222.
6. *Елохов А.М., Елохова Т.А.* Продуктивный зарубежный опыт, полезный для развития программно-целевого управления в России // Антро, 2015. №1. С. 197–219.
7. *Жукова Т.Н.* Проектное управление (методологический аспект). СПб.: СПбГИЭУ, 2011.
8. *Зельднер А.Г.* Место стратегирования в понятий-категориальной системе прогнозирования // Экономика и политика. 2012. № 8. С. 7.
9. *Зельднер А.Г., Осипов В.С.* Приоритеты в экономической политике государства (теория и практика) // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 7 (141). С. 38–49.

10. *Каплан Р.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2008.
11. *Ленчук Е.Б.* Финансовые институты развития в решении задач технологической модернизации и инновационного развития // *Федерализм.* 2015. № 4 (80). С. 7–24.
12. *Мирошников С.Н., Чаркина Е.С.* Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы // *Российское предпринимательство.* 2017. Том 18. № 4. С. 515–532.
13. *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. Ч. 1. С. 158–166.
14. *Попов Ю.И., Яковенко О.В.* Управление проектами. М.: Инфра-М, 2008.
15. Распоряжение Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве РФ на 2016 и 2017 годы».
16. *Рэйни Х. Дж.* Анализ и управление в государственных организациях / Пер. с англ. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002.
17. *Семенец Ю.А.* Зарубежный опыт реализации структурной политики на региональном уровне // *Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика,* 2011. № 2. С.76–82.
18. *Сильверстов С.Н., Кузнецов Н.В., Шестак В.П.* Проектное финансирование инфраструктурных монополий в новой модели экономики России. М.: Когито-Центр, 2017.
19. *Смотрницкая И.И., Сагинова О.В., Шарова И.В.* Государственное предпринимательство и развитие российской экономики // *Вестник ИЭ РАН.* 2015. № 1. С. 97–108.
20. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: Изд. МГУ: ИНФРА-М, 1997.
21. *Строилова Э.В.* Проектный менеджмент и реинжиниринг // *Фундаментальные исследования.* 2013. № 4–5. С. 1206–1210.
22. *Тумбинская Н.Ю.* Проектный подход к бизнес-развитию предприятия // *Отраслевая экономика.* 2012. № 4. С. 40–46.

23. Управление проектами: учебное пособие / И.И. Мазур и др.; под общей редакцией И.И. Мазура, В.Д. Шапиро. 9-е изд., стер. М., 2013.
24. Фисенко С.Б. Внедрение механизма проектного управления на предприятиях лесной промышленности // ТДР. 2013. № 4. С. 222–224.
25. Фридаг Х.Р. Сбалансированная система показателей: руководство по внедрению / Пер. с нем. М. Реш. М.: Омега-Л, 2006.
26. Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова, С.Ю. Глазьева; пер. с англ. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1998.
27. Юрьева Т.В. Проектный подход как инструмент реализации стратегических целей // Экономические науки. 2014. № 11 (120). С. 7–10.
28. Яковлев Е.А. Управление взаимодействием субъектов инновационного проекта // Вестник ЧГУ. 2011. № 1. С. 499–501.
29. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (Pmbok Guide). Fifth Ed. // Library of PMI Global Standards. Режим доступа: <http://www.pmi.org/en/PMBOK-Guide-and-Standards/Standards-Library-of-PMI-Global-Standards.aspx>. Дата обращения: 03.04.2016.
30. Loeffler E. Defining Quality in Public Sector // <http://www.nispa.sk>.

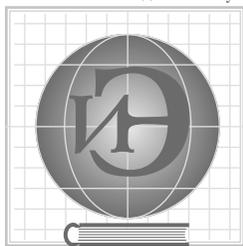
## Сведения об авторе



**Елена Сергеевна Чаркина** – старший научный сотрудник Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН, кандидат экономических наук.

Общее количество научных публикаций – 27.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научный доклад*

**Чаркина Е.С.**

Развитие проектного подхода в системе государственного управления:  
методология, опыт, проблемы

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

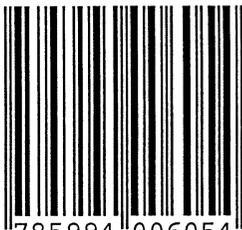
Компьютерная верстка *Борщева И.В.*

Подписано в печать 26.10.2017 г. Заказ №28

Тираж 300 экз. Объем 2,7 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0605-4



9 785994 006054

