

Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14, № 1. С. 44–65.

Ars Administrandi. 2022. Vol. 14, no. 1, pp. 44–65.



Контент доступен по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License
The content is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Научная статья

УДК 338.24:327

<https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-44-65>

ФАКТОРЫ УСПЕХА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОЕКТНЫХ МЕТОДОВ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИК РАЗВИТИЯ

Елена Игоревна Добролюбова¹

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия, dobrolyubova-ei@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9405-4936>

Аннотация. Введение: проектные методы играют большую роль в реализации государственной политики и достижении национальных целей развития. Однако в действующей нормативной правовой базе регламентируется в основном процедура разработки и реализации проектов развития, а не их качественные характеристики. **Цель:** обоснование требований к качеству проектов развития и апробация данных требований на примерах уже реализованных в России проектов в сфере государственного управления. **Методы:** структурный и сравнительный анализ, кейс-стади. **Результаты:** на основе анализа литературы и с учетом специфики развития и параметров качества государственного управления в статье сформулированы семь требований к качеству проектов развития: учет вариативности и цикличности развития; качественный характер изменений; общественно-экономическая эффективность; устойчивость результатов; мотивация агентов развития; управление рисками; оценка воздействия и переработка «отходов развития». Проведена апробация этих требований на материалах реализации проектов институционального развития в сфере налогового и таможенного администрирования, осуществленных в России при поддержке Всемирного банка. Показано, что различия в степени учета сформулированных нами требований к проектам развития повлияли на сроки реализации изученных проектов, а также на долгосрочную устойчивость их результатов. **Выводы:** рекомендуется внесение изменений в нормативную правовую базу с целью выделения проектов развития в отдельную категорию, а также использование сформулированных требований при разработке и реализации национальных и федеральных проектов, при проведении внешнего аудита их результативности.

Ключевые слова: государственная политика, результативность, социально-экономическое развитие, требования к качеству, управление проектами, устойчивость результатов

Благодарности: статья подготовлена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на 2022 год (№ 12.1).

Для цитирования: Добролюбова Е. И. Факторы успеха использования проектных методов для реализации политик развития // Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14, № 1. С. 44–65. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-44-65>.

SUCCESS FACTORS FOR USING PROJECT METHODS FOR IMPLEMENTING DEVELOPMENT POLICY

Elena I. Dobrolyubova¹

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia, dobrolyubova-ei@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9405-4936>

Abstract. Introduction: project methods play a significant role in implementing state policy aimed at attaining national development goals. However, Russia's current regulation is mostly focused on the procedure for project preparation and implementation rather than quality requirements to the projects themselves. **Objectives:** to work out a set of quality criteria for development projects and testing these criteria using the World Bank projects implemented in Russia as cases. **Methods:** structural and comparative analysis, case study. **Results:** based on literature review and considering the specificity of development and key governance quality parameters, the paper proposes 7 quality requirements applicable to development projects, namely: variability and cyclical nature of development; qualitative nature of changes entailed by the project; positive benefit-cost ratio; sustainability of outcomes; motivation of development agents; risk management; impact assessment and "waste of development" utilization. The proposed quality requirements were tested using the data on two implemented projects aimed at supporting institutional development in tax and customs services in Russia. The results demonstrate that both projects met the proposed quality criteria to a varying degree, which affected the duration of project implementation and the level of outcomes long-term sustainability. **Conclusions:** to differentiate developmental projects from other types of projects, it is recommended to amend the legal framework and to use the proposed quality requirements in designing and implementing national and federal projects, as well as in external performance audit of such projects.

Keywords: effectiveness, public policy, project management, social and economic development, quality criteria, outcomes sustainability

Acknowledgements: the article has been funded through the state target to the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration for 2022 (no. 12.1).

For citation: Dobrolyubova, E. I. (2022), "Success factors for using project methods for implementing development policy", *Ars Administrandi*, vol. 14, no. 1, pp. 44–65, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-44-65>.

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в нормативно-правовых документах подчеркивается важность развития российского государства: национальные цели определены для «осуществления прорывного развития Российской Федерации»¹, а обеспечение долгосрочного устойчивого социально-экономического и научно-технологического развития рассматривается как одна из целей государственной политики в сфере стратегического планирования².

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 20.07.2020 № 474. URL: <https://base.garant.ru/74404210/> (дата обращения: 01.12.2021).

² Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 08.11.2021 № 633. URL: <https://base.garant.ru/403015816/> (дата обращения: 01.12.2021).

При этом Основами государственной политики в сфере стратегического планирования³ и Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴ предусмотрено, что стратегические документы принимаются исключительно в целях обеспечения социально-экономического развития или национальной безопасности. Если определять развитие как «необратимое изменение, представляющее собой трансформацию целостности, повышающую уровень адаптивной сложности, с сохранением ее самостоятельности и приобретением нового качества» (Южаков и Старцев, 2020, с. 4), то теоретически исключается реализация иных типов государственной политики – политики роста (количественного увеличения без существенных качественных изменений) или политики стабилизации (сохранения достигнутого уровня). Но на практике это не так: к «развитию» относят любые изменения, предполагаемые по итогам реализации стратегического документа, и даже те случаи, когда таких изменений не предполагается. Например, в новой редакции государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁵ в качестве результата направления «Развитие малого и среднего предпринимательства» рассматривается увеличение численности занятых в этой сфере без какого-либо качественного изменения структуры малого бизнеса (пример политики роста), а в качестве результата направления «Развитие государственного управления» – сохранение уже достигнутого уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг (пример политики стабилизации). Таким образом, государственная политика, реализуемая действительно в интересах развития, то есть для достижения необратимых, качественных изменений, не отделяется от других политик, что предопределяет и отсутствие специальных требований к механизмам и методам ее разработки, реализации и оценки.

При этом в последние годы все большее внимание уделяется использованию проектных методов в государственном управлении, в том числе в достижении целей развития. Однако действующие нормативные правовые акты в сфере проектной деятельности в значительной степени регламентируют процедуры подготовки и реализации проектов, но не устанавливают четких требований к их качественным параметрам, за исключением отдельных требований к целям и показателям реализации проектов⁶. Международные стандарты проектного управления (PMBOK⁷, PRINCE⁸), адаптированные в той или иной мере и к россий-

³ Там же.

⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 01.12.2021).

⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 316. URL: <https://base.garant.ru/70644224/> (дата обращения: 01.12.2021).

⁶ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. URL: <http://base.garant.ru/72093040/> (дата обращения: 01.12.2021).

⁷ A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide) and the standard for project management. 7th ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2021. 250 p.

⁸ BS 6079-1:2010 Project management. Principles and guidelines for the management of projects. 3rd ed. London: BSI, 2010. 786 p.

ской практике, также не дифференцируют требования в зависимости от содержания проекта, его направленности на достижение только количественных или качественных изменений в соответствующей сфере. При оценке результатов реализации национальных проектов Счетной палатой Российской Федерации основное внимание уделяется вопросам темпов освоения бюджетных средств⁹.

Опыт реализации иных документов стратегического планирования показывает, что хотя и существует некоторый прогресс в повышении их качества (Будаева и Климанов, 2014), однако сохраняются проблемы низкой согласованности стратегических документов (Смирнова и др., 2019) и недостаточного учета в них специфики развития: «игнорирование сопротивления развитию; отсутствие механизмов саморазвития, переработки или утилизации отходов развития, стимулирования государственных участников развития; игнорирование естественной... продолжительности и последовательности стадий развития» (Старцев, 2017, с. 7).

При отсутствии четких требований к качественным параметрам разработки и реализации проектов, ориентированных на развитие (далее – проекты развития), сохраняются риски недостижения их результатов. На минимизацию этих рисков и направлено настоящее исследование. Его цель – обосновать требования к качеству проектов развития и апробировать данные требования на примере уже реализованных в России проектов в сфере государственного управления. Для достижения цели исследования были использованы методы структурного и сравнительного анализа и кейс-стади.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В зарубежной и отечественной литературе можно выделить две большие группы исследований, авторы которых стремятся определить факторы успеха государственной политики и проектов развития.

Первая группа – это значительное число теоретических и эмпирических работ, направленных на выявление детерминант успешности государственной политики на макроуровне. В качестве факторов успешного социально-экономического развития такие работы рассматривают качество государственного управления (Lin et al., 2014; Peev, 2015; Helliwell et al., 2018; Добролюбова, 2020), географическое положение и ресурсный потенциал (Lloyd and Lee, 2018), качество человеческого капитала (Liu et al., 2018), уровень внутренней миграции (Bell et al., 2015), степень учета экологических рисков (Sushchenko et al., 2020). Для оценки достижения заявленных результатов используются как международные индексы, так и предложенные авторами индикаторы, например «устойчивая конкурентоспособность» (Popescu et al., 2017), «инклюзивный рост» (Khan et al., 2016), «коэффициент жизнеспособности страны» (Якунин и др., 2012) или показатель «государственной состоятельности» (Ахременко и Мячин, 2019).

⁹ См., например: *Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за 10 месяцев составило 70 %* [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Счетной палаты Рос. Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-10-mesyatsev-sostavilo-70> (дата обращения 25.12.2021).

Данная группа работ позволяет объяснить успешность политик развития в целом в отдельных странах и территориях, но не позволяет выявить причины различий в результатах реализации таких политик в разных сферах.

Вторая группа исследований связана с выявлением и оценкой факторов, оказывающих влияние на реализацию конкретных государственных политик, проектов и инициатив и в той или иной мере обуславливающих их качественные характеристики. Так, важными критериями качества политик развития выступают экологические, экономические, социальные, технологические, этические и институциональные параметры (Hernández Aguado et al., 2016). Необходимость учета социальных, культурных и политических параметров при оценке эффективности политик развития подчеркивается и российскими авторами (Котов, 2020).

На уровне отдельных проектов среди факторов успеха отмечаются качество систем показателей, используемых для оценки результативности (Phusavat et al., 2012), качество подготовки проекта и социальные аспекты его реализации (Garg, 2020), качество управления рисками (Baharuddin and Yusof, 2018), лидерство и мотивация вовлеченных в проект служащих (Fareed and Su, 2021), их умения и навыки (Masrom et al., 2015), четкое определение бенефициаров проекта и эффективность взаимодействия участников проекта при его реализации (Каменская и др., 2019). Важность эффективности процессов взаимодействия, управления изменениями, качеством и рисками отмечается и среди факторов успеха при реализации крупных проектов в сфере ИКТ (Islam and Evans, 2020).

В российской литературе значительное внимание уделяется вопросам процедур организации и распределения подотчетности при реализации проектов (Калинин, 2017), соотношения проектов с программами и иными стратегическими документами, бюджетированию и контролю за реализацией проектов (Золотарева, 2021). Предлагаемые отечественными авторами критерии качества проектов в основном ориентируются на проверку соответствия установленным нормативным требованиям (Евдокимов и др., 2018; Хабибуллин и др., 2020), а не на качественные характеристики результатов. В этом контексте интересен подход к оценке успешности проектов, предложенный и апробированный Г. А. Борщевским и объединивший критерии соответствия лучшим практикам (соответствие структуры проекта и его системы управления базовым стандартам, уровень зрелости проектного управления) с критериями, отражающими степень приоритетности проекта, измеримость, сопоставимость и уровень достижения целей, а также его финансовую обеспеченность (Борщевский, 2020). Однако этот подход имеет свои ограничения: он применим только к проведению оценки *ex post*, то есть оценки по итогам завершения проекта. Не учитывается и специфика проектов развития (наличие или отсутствие необратимых качественных изменений по итогам проекта), и, соответственно, не рассматриваются такие параметры, как устойчивость достигнутых результатов или внешнее воздействие проекта (социальное, экологическое и т.д.).

Таким образом, несмотря на значительное внимание ученых к выявлению факторов успеха государственной политики и проектов развития, до настоя-

щего времени не выработаны единые подходы к обоснованию специальных требований к качеству проектов развития, реализуемых в сфере государственного управления, что повышает актуальность настоящего исследования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для формирования системы требований к качеству проектов развития, реализуемых в сфере государственного управления, необходимо учитывать как специфичные характеристики этого типа проектов, так и общие критерии успеха использования проектных методов для реализации государственной политики.

Из приведенного выше определения развития следует, что значимыми характеристиками проекта развития, реализуемого в сфере государственного управления, являются необратимость и качественный характер изменений (результатов), достигнутых по итогам реализации проекта. При этом важно учитывать и ключевые проблемы, выявленные по итогам предыдущих оценок документов стратегического планирования с позиции управления развитием (Старцев, 2017), в том числе вопросы преодоления сопротивления и мотивации агентов развития, учета вариативности и цикличности развития, механизмов саморазвития, переработки или утилизации «отходов развития».

Поскольку предметом данной статьи являются не проекты развития вообще, а проекты, реализуемые в сфере государственного управления, логично применить к ним параметры качества государственного управления: обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность государственного управления (Добролюбова и др., 2021).

Именно с учетом специфичных характеристик проектов развития, параметров качества государственного управления и результатов анализа литературы были сформулированы семь требований к качеству проекта развития (табл. 1):

- 1) учет вариативности и цикличности развития;
- 2) качественный характер изменений;
- 3) общественно-экономическая эффективность;
- 4) устойчивость результатов;
- 5) мотивация агентов развития;
- 6) управление рисками;
- 7) оценка воздействия и переработка «отходов развития».

Отметим, что большинство из приведенных критериев в настоящее время либо не зафиксированы в нормативной правовой базе в сфере стратегического планирования, либо отражены частично. Например, имеются требования по наличию показателей достижения целей проектов, наличию и уникальности результатов, однако отсутствуют требования о том, что сформулированные результаты, используемые для их измерения показатели и планируемая динамика их значений в совокупности должны отражать качественные, существенные, необратимые изменения.

Таблица 1 / Table 1

Требования к качеству проектов развития / Requirements for the quality of development projects

Наименование требования	Критерии соответствия требованию	Обоснование необходимости требования	Параметр качества государственного управления
Учет вариативности и цикличности развития	Обоснование необходимости государственного вмешательства. Наличие альтернативных сценариев реализации проекта, условий выбора вариантов при подготовке проекта и на этапе его реализации. Синхронизация цикла управления проектом с циклом развития объекта в рамках проекта	Ранее выявленная в российской практике проблема (Старцев, 2017), факторы успеха политик и проектов (Islam and Evans, 2020)	Обоснованность
Качественный характер изменений	Наличие не только количественных, но и качественных изменений по итогам реализации проекта. Использование результатов и показателей результативности, отражающих новое качество	Специфичная характеристика проектов развития	Результативность
Общественно-экономическая эффективность	Наличие количественной оценки выгод (экономических, социальных и т.д.) и их сопоставление с затратами на реализацию проекта (на начало и конец его реализации). Превышение выгод, получаемых всеми бенефициарами проекта, над затратами на его реализацию	Факторы успеха политик и проектов (Hernández Aguado et al., 2016; Islam and Evans, 2020)	Эффективность
Устойчивость результатов	Наличие экономических, социальных, демографических, социально-психологических и культурных механизмов обеспечения необратимости изменений в результате реализации проекта	Специфичная характеристика проектов развития. Ранее выявленная в российской практике проблема (Старцев, 2017)	Результативность

Наименование требования	Критерии соответствия требованию	Обоснование необходимости требования	Параметр качества государственного управления
Мотивация агентов развития	Наличие системы мотивации для участников проекта и системы обеспечения поддержки результатов со стороны внешних бенефициаров	Ранее выявленная в российской практике проблема (Старцев, 2017), факторы успеха политик и проектов (Fageed and Su, 2021, Каменская и др., 2019)	Результативность
Управление рисками	Идентификация рисков реализации проекта, выработка и принятие мер по их минимизации	Факторы успеха политик и проектов (Baharuddin and Yusof, 2018; Islam and Evans, 2020)	Результативность
Оценка воздействия и переработка «отходов развития»	Проведение оценки экологического и социального воздействия проекта, наличие компенсационных мер при выявлении негативного воздействия. Наличие механизмов адаптации, перепрофилирования, компенсации лицам и структурам, которые по итогам реализации проекта могут стать невостребованными («отходам развития»)	Ранее выявленная в российской практике проблема (Старцев, 2017), факторы успеха политик и проектов (Hernández Aguado et al., 2016; Garg 2020; Sushchenko et al., 2020; Котов, 2020)	Обоснованность

Источник: составлено автором.

В целях апробации разработанной системы требований к качеству проектов развития рассмотрим опыт подготовки, реализации и оценки результатов двух проектов, осуществленных в России с привлечением заемных ресурсов Всемирного банка: Второго проекта по модернизации налоговой службы (Second Tax Administration Modernization Project, TAMP2) и Проекта развития таможенной службы (Customs Development Project, CDP). Эти проекты были реализованы в один и тот же период в крупных федеральных органах государственной власти, занятых администрированием государственных доходов (табл. 2). К подготовке, реализации и оценке этих проектов предъявлялись аналогичные требования, соответствующие передовой международной практике, а документы, относящиеся как к этапам подготовки, так и к этапам реализации и оценки проектов, опубликованы в свободном доступе¹⁰.

Таблица 2 / Table 2

**Общие характеристики проектов TAMP2 и CDP /
General characteristics of TAMP2 and CDP projects**

Характеристика	TAMP2	CDP
Цель проекта	Проведение системного реформирования и модернизации российской налоговой службы для обеспечения: 1) поддержки добровольного соблюдения требований налогового законодательства; 2) повышения административной эффективности; 3) укрепления потенциала контрольной деятельности; 4) повышения профессиональной честности; 5) совершенствования налогового законодательства и справедливости при применении его норм	Реформирование и модернизация российской таможенной службы в целях: 1) продвижения признанных международных практик обработки международных торговых потоков таможенными органами; 2) повышения уровня соблюдения требований Таможенного кодекса и обеспечения единых подходов к его применению
География реализации проекта	Центральный аппарат, территориальные органы Федеральной налоговой службы Российской Федерации в пилотных регионах	Центральный аппарат и территориальные органы Федеральной таможенной службы Российской Федерации в пилотных регионах
Сроки реализации проекта	2002–2008 годы	2003–2013 годы (первоначально планировалось до 2009 года)

¹⁰ Customs Development Project [Электронный ресурс] // Official website of the World Bank. URL: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P072960> (дата обращения: 09.01.2022); Tax Administration Modernization 2 Project [Электронный ресурс] // Official website of the World Bank. URL: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P066155> (дата обращения: 09.01.2022).

Характеристика	TAMP2	CDP
Объем финансирования из всех источников	144,56 млн долл. США (первоначально планировалось 158 млн долл. США)	174,1 млн долл. США (первоначально планировалось 185,8 млн долл. США)

Источник: составлено автором на основе документов о реализации проектов, опубликованных Всемирным банком.

Оба проекта были нацелены на институциональное развитие соответствующих ведомств (развитие их внутренних процедур и практик) с учетом передового зарубежного опыта; предусматривали разработку и внедрение как информационных технологий, так и новых методов контроля за правильностью уплаты налогов и сборов, а также повышение качества взаимодействия с бизнесом и развитие кадрового потенциала. Таким образом, выбранные проекты являются сопоставимыми, а детальная информация об их подготовке и реализации позволяет использовать их в качестве объекта апробации.

Опыт реализации проектов CDP и TAMP2 представляет особый интерес и в настоящее время в контексте реализации ведомственных программ цифровой трансформации, успех которых зависит не только от качества разрабатываемых и внедряемых информационных технологий, но и от институциональных изменений, реализуемых с их помощью. Без таких изменений сохраняются риски оцифровки действующих процессов и проведения «цифровизации ради цифровизации» (Василенко и Зотов, 2020, с. 8).

Рассмотрим, в какой мере сформулированные нами требования к проектам развития были учтены при подготовке и реализации CDP и TAMP2 и каким образом это повлияло на результаты данных проектов.

1. Учет вариативности и цикличности развития. Поскольку оба рассматриваемых проекта направлены на поддержку институциональных изменений в органах государственной власти, очевидно, что достижение целей проектов без государственного вмешательства было бы невозможно. Тем не менее при подготовке обоих проектов рассматривались различные альтернативные варианты их реализации.

Так, для реализации TAMP2, помимо утвержденного варианта, анализировались еще три:

- поддержка тиражирования результатов первого Проекта модернизации налоговой службы, реализованного в 1996–2002 годах в других территориальных налоговых органах без существенных институциональных изменений на уровне центрального аппарата (альтернатива отклонена, поскольку ожидаемый эффект от ее реализации был недостаточным);

- проведение единовременной модернизации налоговых органов по всей стране (альтернатива отклонена, поскольку проект оказался слишком масштабным);

- поэтапное выделение средств на реализацию проекта (альтернатива отклонена, поскольку уже имелся опыт реализации первого, пилотного проекта).

Примечательно, что вторая альтернатива, отклоненная на этапе проектирования, была осуществлена на практике: к концу реализации ТАМР2 новации были внедрены по всей системе налоговой службы России.

Для CDP, помимо предложенного и утвержденного варианта реализации проекта, рассматривался один альтернативный вариант, связанный с привлечением заемных средств только для развития ИТ-инфраструктуры, без компонентов институционального развития и совершенствования таможенных операций. Данный вариант был отклонен: при его реализации существовали риски того, что организация системы управления, операционные процедуры и нормативная правовая база деятельности таможенных органов не претерпят изменений, что не позволит достичь цели развития проекта.

Следует отметить, что при подготовке обоих проектов брались в расчет страновой контекст и ожидаемые изменения внешней среды. Так, в обоих случаях учитывались федеральные целевые программы, направленные на развитие налогового и таможенного администрирования, изменения нормативной правовой базы (введение в действие части 2 Налогового кодекса Российской Федерации, а также Трудового кодекса Российской Федерации), вопросы вступления в международные организации (в части CDP – вступление во Всемирную торговую организацию). Однако прогнозы развития внешней среды не носили вариативный характер. Специальные процедуры синхронизации мониторинга и оценки реализации проектов с циклами развития не предусматривались. Таким образом, оба проекта лишь частично соответствовали рассматриваемому критерию: учитывали вариативность только на этапе разработки и совсем не учитывали цикличность.

2. Качественный характер изменений. Оба проекта были направлены на качественные изменения в функционировании органов государственной власти. Так, ключевые новации в сфере деятельности налоговой службы были связаны с переходом от администрирования доходов в разрезе видов налогов к функциональной организации; развитием электронного взаимодействия с налогоплательщиками, в том числе электронного декларирования; внедрением процедур автоматического первичного анализа подаваемых налоговых деклараций с выявлением несоответствий и оценкой рисков уклонения от налогов; созданием специальных подразделений для взаимодействия с крупнейшими налогоплательщиками. Показатели проекта частично отражали качественное улучшение, но не учитывали отдельные эффекты, связанные с централизацией функций и данных.

Качественные изменения по итогам реализации CDP были связаны с внедрением системы управления рисками и переходом от тотального физического досмотра грузов к выборочному; с обращением к электронному декларированию, введением пост-аудита (проверок после выпуска товаров в обращение) и автоматизацией процедур таможенного контроля на пунктах пропуска (установка инспекционно-досмотровых комплексов, позволяющихкратно ускорить процесс досмотра). Показатели проекта тоже лишь частично отражали новое качество: не учитывались непосредственные эффекты от внедрения пост-аудита.

Таким образом, оба проекта в целом соответствовали сформулированному требованию.

3. Общественно-экономическая эффективность. Количественная оценка выгод государства и иных бенефициаров, в том числе бизнеса, и затрат на реализацию проектов проводилась как на этапе их подготовки, так и по окончании их реализации. В обоих случаях выгоды существенно превышали затраты. Соответственно, оба проекта полностью соответствовали критерию.

4. Устойчивость результатов. Анализ проектных документов на предмет выявления специальных правовых, финансовых, социально-культурных и технологических механизмов обеспечения устойчивости достигнутых результатов (табл. 3) показывает, что во многих случаях эти механизмы не прорабатывались на этапе подготовки проектов. Тем не менее внесение изменений в законодательство и ввод в эксплуатацию соответствующих информационных систем способствовали установлению правовых и технологических механизмов. Финансово-экономические механизмы обеспечения необратимости достигнутых результатов в большей степени проявились при реализации TAMP2 – как в связи с наличием опыта выполнения первого (пилотного) проекта, так и на основе фактического тиражирования результатов проекта во всероссийском масштабе еще до его окончания. Реализованные в рамках проекта мероприятия способствовали повышению эффективности бюджетных расходов на содержание налоговой службы, что также стало фактором долгосрочной финансово-экономической устойчивости. В целом в рамках проекта TAMP2 фактически было задействовано больше механизмов обеспечения устойчивости результатов, чем в рамках CDP.

Таблица 3 / Table 3

**Механизмы обеспечения устойчивости достигнутых результатов проектов TAMP2 и CDP /
Sustainability mechanisms of the achieved results of the TAMP2 and CDP projects**

Вид механизмов	TAMP2	CDP
Правовые	Специальные механизмы на этапе подготовки проекта не прорабатывались. Часть изменений стала необратимой юридически с введением обязательного декларирования в электронном виде для крупных и средних организаций (на основе изменений, внесенных в Налоговый кодекс Российской Федерации)	В качестве правовых механизмов необратимости результатов проекта рассматривалось закрепление новых подходов в Трудовом кодексе Российской Федерации, а также принятие Россией обязательств по Киотской конвенции Всемирной таможенной организации и по вступлению во Всемирную торговую организацию

Вид механизмов	TAMP2	CDP
Финансово-экономические	Специально такие механизмы на этапе разработки проекта не рассматривались. Проект был направлен на повышение операционной эффективности налоговых органов, в том числе улучшение соотношения между объемом администрируемых доходов и расходами на содержание налоговых органов. Достигнутые результаты были масштабированы на всю страну до окончания проекта, что повысило его финансово-экономическую устойчивость	Специально такие механизмы на этапе разработки проекта не рассматривались. В отчете по итогам реализации проекта отмечалось, что, несмотря на достигнутые результаты, Федеральная таможенная служба Российской Федерации столкнулась с сокращением финансирования деятельности (в рамках сокращения бюджетных расходов в 2009–2010 годах)
Социальные и культурные	На этапе разработки проекта специально данные механизмы не рассматривались. В качестве механизмов повышения устойчивости выступили социологические опросы налогоплательщиков по оценке результативности деятельности налоговых органов, что позволило выявить ожидания респондентов и определить ключевые проблемы. Важным механизмом необратимости явилось наличие положительных эффектов для налогоплательщиков и сотрудников налоговых органов (ускорение процедур, снижение трудозатрат на налоговый учет и отчетность)	В рамках оценки механизмов устойчивости проекта на этапе его подготовки отмечалась важность поддержки его результатов частным сектором. В качестве механизмов повышения устойчивости выступили социологические опросы для сбора «обратной связи» от участников внешнеэкономической деятельности
Технологические	Положительные результаты реализации первого проекта модернизации налоговой службы рассматривались как фактор, способствующий устойчивости результатов TAMP2. Специально данный аспект не рассматривался, однако реализация проектных мероприятий предусматривала существенное изменение организационной структуры и процессов, что делает возвращение к предыдущему уровню развития технологии невозможным	Специально данные технологические механизмы не рассматривались, однако возврат к предыдущему уровню развития технологии (фактически – к практике 100 %-го досмотра) вызовет значительное сопротивление участников внешнеэкономической деятельности и повысит издержки на администрирование

Источник: составлено автором.

5. Мотивация агентов развития. В документе об оценке проекта ТАМР2 ключевыми бенефициарами проекта были определены налогоплательщики, выигрывающие от снижения административных издержек и единообразного применения законодательства, и все население страны, выигрывающее от повышения собираемости налогов и, как следствие, расширения возможностей государства по финансированию социальных программ. Предусматривались механизмы мотивации служащих налоговых органов (на основе профессионального развития, совершенствования системы оплаты труда) и поддержки заинтересованности внешних бенефициаров.

При разработке CDP в проектной документации указывались основные бенефициары проекта – импортеры, экспортеры и государственные органы, а также их выгоды, однако специфические мотивы каждой группы акторов и стимулы их поддержки определены не были. На наш взгляд, это повлияло на срок реализации проекта: фактический срок превысил плановый на четыре года.

При оценке мотивированности органов власти на реализацию проектов учитывались степень их участия в различных диагностических исследованиях, предпринятых на этапе подготовки проекта (в случае CDP), создание ими структур управления реализацией проектов (по обоим проектам), принятые решения о финансировании программ, поддерживающих реализацию проекта, за счет средств бюджета и внесении изменений в нормативную правовую базу, направленных на обеспечение реализации проекта (в основном в отношении ТАМР2). По проекту ТАМР2 дополнительным фактором мотивации можно считать положительные результаты реализации предыдущего проекта по модернизации налоговой службы и внедрение полученных результатов.

Вопрос утраты поддержки реализации проектов со стороны руководства налогового и таможенного ведомств в обоих случаях рассматривался как критический риск проекта.

6. Управление рисками. По каждому из проектов на этапе разработки были сформулированы риски реализации, оценена их значимость и определены механизмы минимизации. Важно отметить, что в соответствии с процедурами Всемирного банка риски являлись предметом регулярного мониторинга и оценивались как минимум дважды в год. Внимание к рискам в целом способствовало достижению результатов проекта, хотя и не гарантировало их своевременной реализации (так, CDP был реализован с существенной задержкой).

7. Оценка воздействия и переработка «отходов развития». В силу своей специфики ТАМР2 и CDP не имели значимых экологических последствий (в частности, они не предусматривали строительства зданий и сооружений), однако заложенные в проектах институциональные изменения имели социальные последствия, и прежде всего для служащих налоговых и таможенных органов. Оба проекта предполагали обучение персонала применению новых методов и технологий. Компенсации при сокращении (в связи с реорганизацией органов власти) предусматривались в пределах гарантий законодательства о государственной службе.

Для реализации проектов были созданы временные структуры управления ими. Примечательно, что временная структура – Управление модернизации налоговых органов – сохранилась до настоящего времени. Институционализация процессов управления проектом способствовала тиражированию и устойчивости достигнутых результатов.

В целом оба проекта в той или иной степени соответствовали сформулированным требованиям качества, однако CDP несколько уступила TAMP2 в части оценки воздействия и переработки «отходов развития», устойчивости достигнутых результатов и мотивации агентов развития.

По итогам оценки реализации TAMP2 и CDP Всемирный банк заключил, что оба проекта достигли значимых результатов. При этом по проекту TAMP2 были достигнуты целевые значения по семи показателям, по двум показателям отмечался существенный прогресс, но один показатель (средний срок уведомления налогоплательщика о наличии неисполненной обязанности по уплате налогов) достигнут не был, по нему отмечалась отрицательная (!) динамика. По проекту CDP было обеспечено достижение всех целевых значений показателей результативности, за исключением одного (доля дополнительных поступлений таможенных платежей по итогам контрольной деятельности). При этом многие целевые значения показателей были превышены. По обоим проектам отмечался высокий уровень рисков в отношении дальнейшего внедрения достигнутых результатов (устойчивости).

Таким образом, на момент окончания реализации проектов результативность проекта CDP была оценена выше, чем TAMP2. Однако в долгосрочной перспективе можно утверждать, что результаты модернизации Федеральной налоговой службы Российской Федерации оказались более устойчивыми.

В частности, результаты международных сопоставлений по вопросам качества налогового администрирования показывают, что Россия является одним из лидеров среди стран – участниц Организации экономического сотрудничества и развития, а также других крупных экономик по обеспечению добровольного декларирования налогов, добровольной уплате налогов, результативности выездных налоговых проверок. Страна демонстрирует впечатляющие результаты в сфере управления налоговой задолженностью и доле судебных решений в налоговых спорах, принятых в пользу налоговых органов¹¹. Таким образом, Федеральная налоговая служба Российской Федерации стала одной из наиболее результативных и эффективных в мире. Отметим, что недавний анализ деятельности налоговых органов с 1992 по 2019 год также показал, что наибольший прирост в качестве администрирования был достигнут в период реализации проекта (Borshchevskiy and Mossaki, 2021, p. 125–127). Безусловно, это достижение связано далеко не только с реализацией TAMP2, но очевидным образом показывает устойчивость и дальнейшее улучшение качества налогового администрирования, полученного по итогам реализации проекта.

К сожалению, аналогичные выводы нельзя сделать в сфере таможенного администрирования. Так, значение субиндекса «Таможенное оформ-

¹¹ Tax administration 2021: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing, 2021. P. 65–67, 85. <https://doi.org/10.1787/cef472b9-en>.

ление», предусматривающее оценку эффективности процедур оформления товаров (скорость, простота, предсказуемость предъявляемых требований) органами государственного контроля на границе, в том числе таможенными органами, в 2007–2018 годах колебалось от 1,94 до 2,42 балла по 5-балльной шкале, однако существенного роста по итогам реализации проекта (завершен в 2013 году) не отмечалось. В 2018 году Россия занимала 97-е место в мире по указанному субиндексу¹².

Безусловно, весьма скромные оценки России по качеству таможенного администрирования не означают, что деятельность по осуществлению проекта CDP была бесполезной и безрезультатной. Уже после завершения проекта были реализованы и другие инициативы, касающиеся значимой реструктуризации таможенных органов, оптимизации функций таможенного оформления и контроля. Эти усилия принесли положительные результаты. Например, сократилась доля товаров, подвергаемых физическому досмотру: если на конец реализации проекта по импорту она составляла 4,8 % на пилотных таможенных постах, то в 2020 году – 2,9 % в среднем по стране. Но до настоящего времени в среднем по стране не достигнуты показатели скорости таможенного оформления, которые были продемонстрированы на пилотных таможенных постах, участвовавших в CDP (18 минут для импорта товаров)¹³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Достижение целей национального развития страны требует учета специфики программ и проектов развития как на этапе их разработки, так и на этапе реализации. В действующей нормативной правовой базе значительное внимание уделяется требованиям к процедурам разработки, мониторинга и оценки программ и проектов, однако требования к качеству проектов определены недостаточно. Отсутствуют и единые подходы к определению таких требований в литературе. Как следствие, усилия по внедрению проектного подхода в большей степени направляются на формальное внедрение новых процессов, перераспределение ответственности, использование новых форматов данных, повышение оперативности взаимодействия, но в существенно меньшей степени способствуют повышению качества проработки инициатив, реальной оценке их воздействия, выгод и издержек, вовлечению и мотивации бенефициаров, управлению рисками и результатами, а не скоростью освоения бюджетных средств.

Актуальность предложенных в статье требований к проектам развития, отражающих как основные параметры качества государственного управления, так и специфику развития как необратимого, качественного изменения, подтверждена итогами апробации проектов, реализованных в России

¹² *International LPI* [Электронный ресурс] // Official website of the World Bank. 2018. URL: <https://lpi.worldbank.org/international/global> (дата обращения 30.12.2021).

¹³ *Отчет об исполнении основных показателей работы таможенных органов Российской Федерации за IV квартал 2020 года* [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Федер. таможен. службы Рос. Федерации. URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/svedeniya-o-vypolnenii-osnovnykh-pokazatelej-raboty-/2020-god/document/268794> (дата обращения: 27.12.2021).

при поддержке Всемирного банка. Проанализированные проекты в целом соответствовали требованиям к качеству, при этом различия в степени учета этих требований оказали влияние на сроки реализации и последующую устойчивость достигнутых результатов.

Результаты исследования позволяют рекомендовать включение требований к качеству проектов развития в методические документы по разработке, реализации и оценке национальных и федеральных проектов, направленных на достижение целей развития. Все сформулированные требования актуальны на всех этапах управленческого цикла: разработки, мониторинга реализации и оценки достигнутых в рамках проекта результатов. Учет этих требований при осуществлении проектной деятельности, а также их интеграция в систему внешнего аудита позволят повысить качество реализации государственной политики и создадут условия для достижения и обеспечения устойчивости ее результатов.

Реализация рекомендаций потребует:

- внесения изменений в федеральное законодательство о стратегическом планировании с целью включения в состав документов стратегического планирования национальных и федеральных проектов, а также с целью дифференциации проектов, направленных на развитие (достижение качественных и необратимых изменений) и рост (достижение количественных изменений), для приоритизации проектов развития;
- внесения изменений в нормативную правовую и методическую базу, регламентирующую осуществление проектной деятельности, разработку, реализацию и оценку эффективности государственных программ, с целью дифференциации проектов, направленных на развитие (достижение качественных и необратимых изменений) и рост (достижение количественных изменений), для приоритизации проектов развития, а также с целью установления требований к качеству проектов развития;
- развития методической базы проведения внешнего аудита результативности и эффективности бюджетных расходов на реализацию проектов развития.

Список источников

Ахременко А. С., Мячин А. Л. Паттерн-анализ и кластеризация в исследовании государственной состоятельности: «адаптивная оптика» для политической науки // Политическая наука. 2019. № 3. С. 112–139. <https://doi.org/10.31249/poln/2019.03.05>.

Борщевский Г. А. Становление и развитие проектного управления на федеральном уровне в России // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2020. № 3. С. 3–37.

Будаева К. В., Климанов В. В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52–63.

Василенко Л. А., Зотов В. В. Цифровизация публичного управления в России: риски, казусы, проблемы // Цифровая социология. 2020. Т. 3, № 2. С. 4–16. <https://doi.org/10.26425/2658-347X-2020-2-4-16>.

Добролюбова Е. И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 31–58.

Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Изд. дом «Дело». 2021. 282 с.

Евдокимов К. В., Иванов Д. Ю., Сулов Е. Ю. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в решении стратегических задач развития экономики России // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2018. № 6. С. 92–102. <https://doi.org/10.21295/2223-5639-2018-6-92-102>.

Золотарева А. Б. Отражение принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 285–308. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-3-285-308>.

Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 151–164.

Каменская Н. В., Чевтаева Н. Г., Качанова Е. А. Факторы успеха реализации инициативных проектов в деятельности государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы // Вопросы управления. 2019. № 5. С. 20–29. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2019-5-20-29>.

Котов А. В. Оценка эффективности инструментов региональной политики // Экономика региона. 2020. Т. 16, № 2. С. 352–362. <https://doi.org/10.17059/2020-2-2>.

Смирнова О. О., Бочарова Л. К., Беляевская-Плотник Л. А. и др. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10, № 4. С. 440–456. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456>.

Старцев Я. Ю. Механизмы развития как потенциальный объект государственного управления // Вопросы управления. 2017. № 6. С. 7–16.

Хабибуллин И. И., Парфеньева И. Е., Вячеславова О. Ф. Квалиметрическая оценка качества проектной деятельности при реализации государственных программ // Качество и жизнь. 2020. № 1. С. 58–65. <https://doi.org/10.34214/2312-5209-2020-25-1-58-65>.

Южаков В. Н., Старцев Я. Ю. Современные теоретические и практические подходы к разработке и реализации политики развития: зарубежный опыт и рекомендации для России. М.: РАНХиГС, 2020. 89 с. [Электронный ресурс]. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3634079 (дата обращения: 11.01.2022).

Якунин В. И., Сулакишин С. С., Багдасарян В. Э. и др. Качество и успешность государственных политик и управления. М.: Науч. эксперт, 2012. 496 с.

Baharuddin B., Yusof M. Evaluation of risk management practices in information systems project in the public sector // *Jurnal Pengurusan*. 2018. Vol. 53. P. 23–36. <https://doi.org/10.17576/pengurusan-2018-53-03>.

Bell M., Charles-Edwards E., Ueffing P. et al. Internal migration and development: Comparing migration intensities around the world // *Population*

- and Development Review. 2015. Vol. 41, № 1. P. 33–58. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00025.x>.
- Borshchevskiy G. A., Mossaki N. Z.* Development of the tax administration in Russia: Results and prospects // Journal of Tax Reform. 2021. Vol. 7, № 2. P. 114–133. <https://doi.org/10.15826/jtr.2021.7.2.093>.
- Fareed M. Z., Su Q.* Transformational leadership and project success: A mediating role of public service motivation // Administration and society. 2021. P. 1–24. <https://doi.org/10.1177/00953997211040466>.
- Garg S.* Few ways to succeed, many ways to fail: Asymmetrical performance of Indian highway PPP projects // Transportation Research Procedia. 2020. Vol. 48. P. 3860–3879. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.034>.
- Helliwell J. F., Huang H., Grover S. et al.* Empirical linkages between good governance and national well-being // Journal of Comparative Economics. 2018. Vol. 46, № 4. P. 1332–1346. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2018.01.004>.
- Hernández Aguado S., Segado Segado I., Pitcher T. J.* Towards sustainable fisheries: A multi-criteria participatory approach to assessing indicators of sustainable fishing communities: A case study from Cartagena (Spain) // Marine Policy. 2016. Vol. 65. P. 97–106. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.024>.
- Islam S., Evans N.* Key success factors of PRINCE2 project management method in software development project: KSF of PRINCE2 in SDLC // International Journal of Engineering Materials and Manufacture. 2020. Vol. 5, № 3. P. 76–84. <https://doi.org/10.26776/ijemm.05.03.2020.02>.
- Khan A., Khan G., Safdar S. et al.* Measurement and determinants of inclusive growth: A case study of Pakistan (1990–2012) // Pakistan Development Review. 2016. Vol. 55, № 4. P. 455–466. <https://doi.org/10.30541/v55i4i-iipp.455-466>.
- Lin R.-T., Chien L.-C., Chen Y.-M. et al.* Governance matters: An ecological association between governance and child mortality // International Health. 2014. Vol. 6, № 3. P. 249–257. <https://doi.org/10.1093/inthealth/ihu018>.
- Liu J., Tang J., Zhou B. et al.* The effect of governance quality on economic growth: Based on China's provincial panel data // Economies. 2018. Vol. 6, № 4. P. 1–23. <https://doi.org/10.3390/economies6040056>.
- Lloyd P., Lee C.* A review of the recent literature on institutional economics analysis of the long-run performance of nations // Journal of Economic Surveys. 2018. Vol. 32, № 1. P. 1–22. <https://doi.org/10.1111/joes.12186>.
- Masrom M. A. N., Abd Rahim M. H. I., Mohamed S. et al.* Successful criteria for large infrastructure projects in Malaysia // Procedia Engineering. 2015. Vol. 125. P. 143–149. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2015.11.021>.
- Peev E.* Institutions, economic liberalization and firm growth: Evidence from European transition economies // European Journal of Law and Economics. 2015. Vol. 40, № 1. P. 149–174. <https://doi.org/10.1007/s10657-014-9450-3>.
- Phusavat K., Anussornnitisarn P., Sukhasem R. et al.* Improving ICT project planning and management for state railway of Thailand // Electronic Government. 2012. Vol. 9, № 4. P. 420–438. <https://doi.org/10.1504/EG.2012.049728>.
- Popescu G. H., Sima V., Nica E. et al.* Measuring sustainable competitiveness in contemporary economies-insights from European economy // Sustainability. 2017. Vol. 9, № 7. <https://doi.org/10.3390/su9071230>.

Sushchenko O., Volkovskiy I., Fedosov N. et al. Environmental risks and sustainable development indicators: Determinants of impact // *Economic Annals – XXI*. 2020. Vol. 185, № 9–10. P. 4–14. <https://doi.org/10.21003/EA.V185-01>.

Информация об авторе

Е. И. Добролюбова – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 82, стр. 1

SPIN-код (РИНЦ): 6712-3874

AuthorID (РИНЦ): 514256

Web of Science ResearcherID: F-8696-2014

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 05.02.2022; одобрена после рецензирования 28.02.2022; принята к публикации 28.02.2022.

References

Akhremenko, A. S. and Myachin, A. L. (2019), “Pattern analysis and clustering in the study of state capacity: “Adaptive optics” for political science”, *Political Science (RU)*, no. 3, pp. 112–139, <https://doi.org/10.31249/poln/2019.03.05>.

Borshchevskiy, G. A. (2020), “Evolution and development of project management at the federal level in Russia”, *Moscow University Bulletin. Series 21. Public administration*, no. 3, pp. 3–37.

Budaeva, K. V. and Klimanov, V. V. (2014), “The evolution of the development and content of regional strategic planning documents in the Russian Federation”, *Regional economics: Theory and practice*, vol. 40, pp. 52–63.

Vasilenko, L. A. and Zotov, V. V. (2020), “Digitalization of public administration in Russia: Risks, casuses, problems”, *Digital Sociology*, vol. 3, no. 2, pp. 4–16, <https://doi.org/10.26425/2658-347X-2020-2-4-16>.

Dobrolyubova, E. I. (2020), “In reference to the correlation between governance quality and human development”, *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 31–58.

Dobrolyubova, E. I., Yuzhakov, V. N. and Starostina, A. N. (2021), *Otsenka kachestva gosudarstvennogo upravleniya: obosnovannost', rezul'tativnost', effektivnost'* [Evaluating governance quality: Validity, effectiveness, efficiency], Delo Publishers RANEPa, Moscow, Russia.

Evdokimov, K. V., Ivanov, D. Y. and Suslov, E. Y. (2018), “Problems and prospects of using a design approach in solving strategic tasks of Russian economy development”, *Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*, vol. 6, pp. 92–102, <https://doi.org/10.21295/2223-5639-2018-6-92-102>.

Zolotareva, A. B. (2021), “Reflection of project and program management principles in the budget legislation of Russia”, *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 285–308, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-3-285-308>.

- Kalinin, A. M. (2017), "Realization of program-target instruments at the federal level: Analysis, problems and prospects", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 151–164.
- Kamenskaya, N. V., Chevtayeva, N. G. and Kachanova, E. A. (2019), "Implementation success factors of pilot projects in the activities of state (municipal) social institutions", *Management Issues*, vol. 5, pp. 20–29, <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2019-5-20-29>.
- Kotov, A. V. (2020), "Assessing the efficiency of regional policy tools", *Economy of Region*, vol. 16, no. 2, pp. 352–362, <https://doi.org/10.17059/2020-2-2>.
- Smirnova, O. O., Bocharova, L. K., Belyaevskaya-Plotnik, L. A. et al. (2019), "Conceptual approaches to the formation of architecture of documents of strategic planning in Russia", *MIR (Modernization. Innovation. Research)*, vol. 10, no. 4, pp. 440–456, <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456>.
- Startsev, Ya. Yu. (2017), "Mechanism of development as potential target of public administration", *Management Issues*, no. 6, pp. 7–16.
- Khabibullin, I. I., Parphenyeva, I. E. and Vyacheslavova, O. F. (2020), "Qualimetric assessment of quality of project activity at the implementation of state programs", *Quality and life*, no. 1, pp. 58–65, <https://doi.org/10.34214/2312-5209-2020-25-1-58-65>.
- Yuzhakov, V. N. and Startsev, Y. Y. (2020), *Sovremennye teoreticheskie i prakticheskie podkhody k razrabotke i realizatsii politiki razvitiya: zarubezhnyi opyt i rekomendatsii dlya Rossii* [Modern theoretical and practical approaches to the development and implementation of development policies: Foreign experience and recommendations for Russia], RANEPa, Moscow, Russia [Online], available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3634079 (Accessed Jan. 11, 2022).
- Yakunin, V. I., Sulashkin, S. S., Bagdasaryan, V. E. et al. (2012), *Kachestvo i uspehnost' gosudarstvennykh politik i upravleniya* [Quality and success of state policies and governance], Nauchnyi ekspert, Moscow, Russia.
- Baharuddin, B. and Yusof, M. (2018), "Evaluation of risk management practices in information systems project in the public sector", *Jurnal Pengurusan*, vol. 53, pp. 23–36, <https://doi.org/10.17576/pengurusan-2018-53-03>.
- Bell, M., Charles-Edwards, E., Ueffing, P. et al. (2015), "Internal migration and development: Comparing migration intensities around the world", *Population and Development Review*, vol. 41, no. 1, pp. 33–58, <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00025.x>.
- Borshchevskiy, G. A. and Mossaki, N. Z. (2021), "Development of the tax administration in Russia: Results and prospects", *Journal of Tax Reform*, vol. 7, no. 2, pp. 114–133, <https://doi.org/10.15826/jtr.2021.7.2.093>.
- Fareed, M. Z. and Su, Q. (2021), "Transformational leadership and project success: A mediating role of public service motivation", *Administration and Society*, pp. 1–24, <https://doi.org/10.1177/00953997211040466>.
- Garg, S. (2020), "Few ways to succeed, many ways to fail: Asymmetrical performance of Indian highway PPP projects", *Transportation Research Procedia*, vol. 48, pp. 3860–3879, <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.034>.
- Helliwell, J. F., Huang, H., Grover, S. et al. (2018), "Empirical linkages between good governance and national well-being", *Journal of Comparative Economics*, vol. 46, no. 4, pp. 1332–1346, <https://doi.org/10.1016/j.jce.2018.01.004>.
- Hernández Aguado, S., Segado Segado, I. and Pitcher, T. J. (2016), "Towards sustainable fisheries: A multi-criteria participatory approach to assessing indicators

of sustainable fishing communities: A case study from Cartagena (Spain)”, *Marine Policy*, vol. 65, pp. 97–106, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.024>.

Islam, S. and Evans, N. (2020), “Key success factors of PRINCE2 project management method in software development project: KSF of PRINCE2 in SDLC”, *International Journal of Engineering Materials and Manufacture*, vol. 5, no. 3, pp. 76–84, <https://doi.org/10.26776/ijemm.05.03.2020.02>.

Khan, A., Khan, G., Safdar, S. et al. (2016), “Measurement and determinants of inclusive growth: A case study of Pakistan (1990-2012)”, *Pakistan Development Review*, vol. 55, no. 4, pp. 455–466, <https://doi.org/10.30541/v55i4i-iipp.455-466>.

Lin, R.-T., Chien, L.-C., Chen, Y.-M. et al. (2014), “Governance matters: An ecological association between governance and child mortality”, *International Health*, vol. 6, no. 3, pp. 249–257, <https://doi.org/10.1093/inthealth/ihu018>.

Liu, J., Tang, J., Zhou, B. et al. (2018), “The effect of governance quality on economic growth: Based on China’s provincial panel data”, *Economies*, vol. 6, no. 4, pp. 1–23, <https://doi.org/10.3390/economies6040056>.

Lloyd, P. and Lee, C. (2018), “A review of the recent literature on institutional economics analysis of the long-run performance of nations”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 32, no. 1, pp. 1–22, <https://doi.org/10.1111/joes.12186>.

Masrom, M. A. N., Abd Rahim, M. H. I., Mohamed, S. et al. (2015), “Successful criteria for large infrastructure projects in Malaysia”, *Procedia Engineering*, vol. 125, pp. 143–149, <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2015.11.021>.

Peev, E. (2015), “Institutions, economic liberalization and firm growth: Evidence from European transition economies”, *European Journal of Law and Economics*, vol. 40, no. 1, pp. 149–174, <https://doi.org/10.1007/s10657-014-9450-3>.

Phusavat, K., Anussornnitarn, P., Sukhasem, R. et al. (2012), “Improving ICT project planning and management for state railway of Thailand”, *Electronic Government*, vol. 9, no. 4, pp. 420–438, <https://doi.org/10.1504/EG.2012.049728>.

Popescu, G. H., Sima, V., Nica, E. et al. (2017), “Measuring sustainable competitiveness in contemporary economies-insights from European economy”, *Sustainability*, vol. 9, no. 7, <https://doi.org/10.3390/su9071230>.

Sushchenko, O., Volkovskiy, I., Fedosov, V. et al. (2020), “Environmental risks and sustainable development indicators: Determinants of impact”, *Economic Annals-XXI*, vol. 185, no. 9–10, pp. 4–14, <https://doi.org/10.21003/EA.V185-01>.

Information about the author

E. I. Dobrolyubova – Candidate of Economics, Leading Researcher of Center of Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research (IAER), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82/1 Vernadsky ave., Moscow, 119571, Russia

SPIN-code (RSCI): 6712-3874

AuthorID (RSCI): 514256

Web of Science ResearcherID: F-8696-2014

The author declares no conflicts of interests.

The article was submitted 05.02.2022; approved after reviewing 28.02.2022; accepted for publication 28.02.2022.