



УДК 336:346.6

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308

ОТРАЖЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПРОЕКТНОГО И ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

А. Б. ЗОЛОТАРЕВА

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Для цитирования:

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

АННОТАЦИЯ

Введение: статья посвящена анализу нормативных актов, регламентирующих применение принципов проектного и программного управления в процессе бюджетного планирования в России. **Цель:** оценка нормативной базы проектного и программного управления на предмет ее целостности, непротиворечивости и соответствия бюджетному законодательству и мировым стандартам программно-проектного управления; выработка направлений оптимизации программного и проектного бюджетирования в России. **Методы:** сравнительно-правовой и системный анализ. **Результаты:** выявлены основные проблемы правового регулирования: несоответствие фактической процедуры стратегического планирования требованиям федерального закона; избыточное количество и взаимное дублирование проектных и программных документов при отсутствии их четкой иерархии; несоблюдение в российском законодательстве таких базовых принципов проектного и программного управления, как ограниченность во времени целей и задач программных документов и совмещение в одних руках полномочий по управлению проектами (программами) и контролю за достижением результатов; фактическое отстранение парламента и правительства от участия в программно-проектном управлении; двоевластие в отраслевом управлении. **Выводы:** для преодоления отмеченных недостатков целесообразно закрепить в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» статус национальных проектов как основополагающих документов долгосрочного планирования; включить в них данные об объеме их финансового обеспечения и основные мероприятия, исключив текущие расходы и меры, дублирующие содержание государственных программ; вернуть Правительству Российской Федерации полномочия по утверждению перечня и паспортов национальных и федеральных проектов, не входящих в состав национальных; отказаться

от кураторов национальных проектов и отраслевых государственных программ; сократить разрыв между полномочиями и ответственностью руководителей программ (проектов) и др.

Ключевые слова: программное управление; проектное управление; бюджетный процесс; стратегическое планирование; национальные проекты

ВВЕДЕНИЕ

Внедрение принципов программного и проектного управления в бюджетный процесс остается одним из приоритетов бюджетной политики с начала 2000-х годов. Эти реформы призваны обеспечить «прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики»¹. За это время были опробованы различные инструменты программного и проектного планирования (например, государственным программам предшествовали федеральные целевые программы, а национальным проектам – приоритетные проекты), еще чаще менялись процедуры программного и проектного управления. Тем не менее целостная и эффективная система программного управления в России, по мнению многих экспертов (Климанов и Михайлова, 2011; Калинин, 2017; Дмитриев и Крапиль, 2020), пока не сложилась. Это признает и российское правительство, которое в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах констатировало, что «ряд нерешенных проблем пока не позволяет считать государственные программы полноценным инструментом организации проектной деятельности»², а недавно утвердило новую систему управления государственными программами, вытекающую из данной Концепции³ (далее – Постановление № 786).

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

На практике программное и проектное управление применялись человеком задолго до появления этих понятий в языке, но предметом научного исследования стали лишь в XX веке.

Основоположниками дисциплины проектного управления принято считать Г. Гантта (Gantt, 2019), А. Файоля (Fayol, 1999) и Ф. Тейлора (Taylor, 1998). С середины XX века западные ученые активно разрабатывали теорию проектного управления в бизнесе (Cardona-Meza and Olivar-Tost, 2017; Kabeyi, 2019;

¹ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24.05.2004 № 249. URL: <http://government.ru/docs/all/48916/> (дата обращения: 27.06.2021).

² Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 31.01.2019 №117-р. URL: <http://government.ru/docs/35598/> (дата обращения: 28.06.2021).

³ О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26.05.2021 № 786. URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

Kostalova and McGrath, 2021; Luiz et al., 2017; Sepasgozar et al., 2019; Tonchia, 2018; Wallace, 2016). Позднее научные разработки в сфере управления проектами распространились на государственный сектор (Cutic et al. 2019, Islam and Evans, 2020; Jenkins and Gray, 2020; Maynard, 2018; Yamamoto, 2019 и др.).

Отечественные работы по вопросам проектного и программного управления в бюджетной сфере начали появляться лишь с 2000-х годов. Большинство из них сосредоточены на анализе общих принципов и зарубежного опыта проектного и программного управления в государственном секторе (Зайцев, 2018; Калинин, 2017; Калмыкова и Кабытов, 2019; Осипов, 2016 и др.).

Реже встречаются попытки критически осмыслить опыт внедрения программно-целевого бюджетирования в России. Например, анализируются причины неполной реализации федеральных стратегий (Дмитриев и Крапиль, 2020), проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов (Климанов и Михайлова, 2011; Лавров и Бегчин, 2016).

При несомненных достоинствах упомянутых критических исследований, в целом степень научной проработки данной проблематики в России на сегодняшний день представляется недостаточной. Кроме того, с момента появления этих работ в отечественных нормативных актах по вопросам программно-проектного управления в бюджетной сфере произошли значимые изменения. По мнению автора, эти обстоятельства обуславливают актуальность тематики данного исследования.

В статье применяются методы сравнительно-правового и системного анализа. Отечественная нормативная база исследуется на предмет ее целостности, непротиворечивости и соответствия бюджетному законодательству и мировым стандартам программно-проектного управления, закрепленным, в частности, в Project management body of knowledge (PMBOK®) – Своде знаний по управлению проектами⁴ и стандарте Projects in controlled environments – проекты в контролируемых средах (PRINCE2)⁵.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основные новации Постановления № 786 по сравнению с ранее действовавшими нормативными правовыми актами заключаются в следующем.

1). Вводится деление государственных программ на два типа: отраслевые и комплексные (носящие межотраслевой характер). Само по себе это не является новацией – де-факто государственные программы всегда делились на отраслевые и межотраслевые, но никаких различий в их статусе и порядке утверждения ранее не существовало. В Постановлении № 786 указывается, что «в комплексных программах дополнительно подлежат аналитическому отражению соответствующие сферам (отраслям) их реализации направления деятельности федеральных государственных органов..., включенные в состав

⁴ 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.

⁵ BS 6079-1:2010 Project management – Principles and guidelines for the management of projects. 3rd ed. London: BSI, 2010. 786 p.

государственных программ»⁶. Другими словами, направления деятельности федеральных органов исполнительной власти отражаются и в отраслевых, и в комплексных государственных программах. Сами комплексные программы самостоятельного содержания не имеют, и, на наш взгляд, их существование в данном контексте бессмысленно.

Мотивы, побудившие к реформированию института комплексных государственных программ, понятны. Они заключаются в неудовлетворенности сложившейся практикой реализации межотраслевых государственных программ. Это обусловлено тем, что федеральный орган исполнительной власти, выступающий ответственным исполнителем межотраслевой программы, по статусу равен другим органам – ее соисполнителям и участникам и, следовательно, не имеет рычагов влияния на них ради побуждения к надлежащему исполнению возложенной части программных мероприятий. Более того, ответственный исполнитель не распоряжается бюджетом программы: средства, выделяемые на ее реализацию каждому из соисполнителей, утверждаются законом о бюджете.

Признавая неэффективность сложившейся системы управления межотраслевыми программами, мы, однако, считаем нецелесообразным утверждать нормативным актом Правительства Российской Федерации документ, содержание которого сводится к повторению других нормативных актов Правительства Российской Федерации. В этой связи выделение комплексных государственных программ в качестве отдельного института представляется неоправданным; мероприятия в смежных отраслях могут быть включены и в отраслевые программы. Проблема недостаточной эффективности управления отраслевыми (де-факто межведомственными) программами по причине равенства статуса ответственного исполнителя и соисполнителей в принципе уже решена в Постановлении № 786 путем введения института кураторов государственных программ в ранге вице-премьеров. Впрочем, и данное решение, по нашему мнению, не является оптимальным по причинам, изложенным ниже. Альтернативой могла бы стать передача ответственному исполнителю программы определенных прав по распоряжению ее бюджетом. В этом случае ответственный исполнитель, не имея административных рычагов воздействия на соисполнителей, мог бы влиять на них в качестве «заказчика» тех или иных мероприятий.

Дополнительным аргументом в пользу отказа от института комплексных программ является тот факт, что основным инструментом межотраслевого планирования с 2006 года выступают приоритетные проекты (позднее – национальные программы), иницируемые указами Президента Российской Федерации. На это, однако, можно возразить, что не всякая межотраслевая программа по своему масштабу и значимости достойна статуса национальной. Поэтому возможно и сохранение института комплексных программ при обязательном условии исключения входящих в них мероприятий из состава отраслевых программ. Комплексная программа не должна иметь ответственного исполнителя,

⁶ Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 26.05.2021 № 786. Абз. 2 п. 4 разд. I. URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

а все руководители отраслевых федеральных органов исполнительной власти при реализации мероприятий, входящих в состав программы, должны подчиняться ее куратору. Однако такое решение противоречит сложившемуся представлению, согласно которому все программные расходы в определенной отрасли или сфере подлежат включению в состав соответствующих государственных программ. С нашей точки зрения, это представление является ошибочным, так как основано на отождествлении программного бюджета с функциональной (или даже ведомственной) бюджетной классификацией. Между тем программный бюджет предполагает распределение расходов по программам, часть которых имеет межведомственный характер. Поскольку принципы построения бюджетной классификации не допускают двойного учета одних и тех же расходов, расходы, учтенные в составе межотраслевых программ, не должны дублироваться в отраслевых.

2). Постановлением № 786 предусмотрено включение в государственные программы «всех инструментов и мероприятий... в соответствующих отрасли и сфере»⁷.

Данный подход не является новацией, поскольку и ранее в государственных программах отражались все расходы федеральных органов исполнительной власти, за исключением узкого круга так называемых «непрограммных направлений деятельности». Вместе с тем есть сомнения в целесообразности включения в государственные программы всех инструментов государственной политики, хотя бы потому, что она проводится не только органами исполнительной власти. Например, нет необходимости включать в программу меры нормативного регулирования, инициированные законодателями до или после утверждения программы и не имеющие отношения к ее целям. Вряд ли удастся полностью учесть и мероприятия, предусмотренные «программами развития (иными программами) государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием»⁸. Как ни желательна координация действий органов власти и организаций с государственным участием, последние отделены от государства и не обязаны согласовывать свои программы развития с планами Правительства Российской Федерации.

Впрочем, перечисленные нормы Постановления № 786 являются менее значимыми по сравнению с давно устоявшейся в отечественном законодательстве и усиленной в этом постановлении идеей включения в государственные программы так называемых «процессных мероприятий, реализуемых непрерывно либо на периодической основе»⁹. В рамках таких мероприятий осуществляется, в частности, выполнение заданий на оказание государственных услуг, предоставление субвенций и дотаций субъектам Российской Федерации, обслуживание государственного долга и др.¹⁰. Это противоречит одному из принципов программного управления, закрепленному в Постановлении № 786, согласно которому цели государственной программы должны быть ограничены во времени¹¹. Очевидно, что процессные мероприятия не отве-

⁷ Там же. Пп. «в» п. 5 разд. I.

⁸ Там же. Пп. «д» п. 5 разд. I.

⁹ Там же. Пп. «ж» п. 5 разд. I.

¹⁰ Там же. П. 14 разд. II.

¹¹ Там же. Абз. 1 п. 17 разд. II.

чают данному принципу. Как правило, они вытекают из нормативных актов, принятых задолго до утверждения государственной программы и зачастую другими органами, а потому могут не соответствовать логике программы. Но даже если такого несоответствия нет, процессные мероприятия остаются чужеродным элементом программы, так как их вклад в достижение ее целей отсутствует или не поддается оценке. Данный факт косвенно признают и работники Постановления № 786: требуя указания целевого значения показателя, отражающего конечный социально-экономический эффект от каждого структурного элемента государственной программы, они допускают отступление от этого правила в отношении процессных мероприятий¹². Невозможность оценки вклада процессных мероприятий в достижение целей государственной программы также обусловлена тем, что эти мероприятия, в отличие от проектных, обычно не ограничены во времени. Если те или иные мероприятия осуществлялись задолго до начала программы, не претерпели изменений в ходе ее исполнения и продолжились после ее завершения, их следует рассматривать не в качестве составной части программы, а в качестве фоновых условий ее реализации, определяющих исходное состояние соответствующей сферы и базовый уровень тех или иных целевых показателей.

Некоторые авторитетные ученые с этой логикой не согласны, отмечая, что постоянный характер расходов не является препятствием к их включению в программный бюджет, поскольку вся деятельность (и, соответственно, расходы) органов исполнительной власти осуществляется для достижения определенных целей. В противном случае следовало бы признать, что эта деятельность «не имеет четких целей и проверяемых результатов» (Лавров и Бегчин, 2016, с. 8). С тем, что вся работа органов исполнительной власти и государственных служащих (включая, например, сотрудников бухгалтерии) направлена на достижение целей государственной политики, нельзя не согласиться. Однако указанные авторы говорят не просто об общих целях государственной политики (которые могут быть сведены к функциям государства), а об определенных, то есть меняющихся со временем, целях, связанных с «конкретными показателями планируемых и реально полученных результатов» (Лавров и Бегчин, 2016, с. 5). А здесь уже возникают проблемы, поскольку увязать качество бухгалтерского учета в федеральном министерстве с состоянием здоровья или уровнем образования граждан (в зависимости от того, идет ли речь о министерстве здравоохранения или образования) весьма затруднительно. Но наиболее уязвимым является тезис о том, что невключение в программный бюджет направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, носящих постоянный характер, равносильно признанию, что эта деятельность «не имеет четких целей и проверяемых результатов». Принимая во внимание, что в перечень непрограммных направлений входит, например, обеспечение функционирования Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, этот аргумент звучит неубедительно.

Но даже если признать дискуссионным вопрос о целесообразности включения в состав государственных программ процессных мероприятий (или попросту постоянных расходных обязательств), то их включение в состав

¹² Там же. Абз. 4 п. 17 разд. II.

национальных проектов выглядит совершенно неуместным, хотя широко практикуется. Например, более 26 % от всех средств, выделенных на национальные проекты в 2020 году, были направлены на финансирование материнского капитала, то есть на расходы, которые производились до начала реализации данных проектов¹³. Это подрывает базовые принципы проектного управления, размывая связь между мероприятиями / финансовым обеспечением проекта, с одной стороны, и целями / результатами проекта – с другой.

Поэтому представляется целесообразным отказаться от включения процессных мероприятий в состав государственных программ и национальных проектов, ограничив их содержание мероприятиями, имеющими конечный срок реализации.

3). В систему управления государственными программами, которая уподобилась системе управления проектами, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288¹⁴ (далее – Постановление № 1288).

В настоящее время государственной программой руководит ответственный исполнитель в лице главы отраслевого федерального органа исполнительной власти. Согласно Постановлению № 786, между ответственным исполнителем и Правительством Российской Федерации появляются две промежуточные инстанции – куратор программы, который назначается из числа вице-премьеров, и управляющий совет, который формируется куратором и в обязательном порядке включает:

- вице-премьеров, ответственных за структурные элементы отраслевой программы и реализацию комплексной программы;
- руководителей ответственного исполнителя и соисполнителей программы;
- представителей Минэкономразвития России и Минфина России.

Функции куратора в Постановлении № 786 подробно не раскрываются, говорится лишь, что он обеспечивает управление реализацией государственной программы, урегулирует разногласия между ее исполнителями и участниками, формирует управляющий совет, а также несет ответственность за реализацию государственной программы¹⁵.

Другой новый орган управления государственными программами – управляющий совет – наделен, в частности, следующими функциями:

- координирует разработку и реализацию государственной программы;
- одобряет ее стратегические приоритеты, цели, показатели и структуру;
- принимает решение о внесении в нее изменений¹⁶.

Перечисленные полномочия перейдут к управляющему совету от Правительства Российской Федерации, за которым сохранится право утверждать

¹³ Табах А. Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы [Электронный ресурс] // Эксперт РА. 2020. 28 июля. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 27.06.2021).

¹⁴ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. URL: <http://government.ru/docs/34523/> (дата обращения: 25.06.2021).

¹⁵ Положение о системе управления... П. 43, 54, 55 разд. VI.

¹⁶ Там же. П. 48 разд. VI.

только важнейшие показатели государственной программы (включая стратегические приоритеты и ее паспорт). Смысл такого перераспределения полномочий, по-видимому, заключается в обеспечении большей гибкости управления программой за счет исключения необходимости соблюдения длительных нормативно установленных процедур принятия правительственных решений (Калмыкова и Кабытов, 2019, с. 110–113).

Таким образом, управляющий совет по своему статусу приближен к проектному комитету, предусмотренному Постановлением № 1288, за одним важным исключением. При всей обширности полномочий проектного комитета ответственность за достижение целей проекта возлагается не на него, а на руководителя проекта. Другими словами, в модели проектного управления заложен разрыв между полномочиями по управлению проектом и ответственностью за его результаты. Персональная ответственность за достижение целей проекта возложена на его руководителя, который номинально «осуществляет управление реализацией национального проекта или федерального проекта»¹⁷, но самостоятельных решений не принимает¹⁸. На деле полномочия по управлению проектом разделены между рядом органов исполнительной власти и должностных лиц, не несущих ответственности за его результаты.

Введение кураторов государственных программ, по нашему мнению, имеет еще один недостаток, заключающийся в ослаблении полномочий федеральных министров. В межотраслевых программах этот недостаток частично компенсируется тем, что куратор из числа вице-премьеров, будучи по статусу выше руководителей ведомств – соисполнителей программ, может разрешать разногласия между ними, обеспечивая более эффективную координацию. Однако распространение полномочий кураторов на отраслевые программы может дать обратный эффект – породить антагонизм между куратором и руководителем ответственного исполнителя программы. Причем в большинстве случаев в основе антагонизма будут не содержательные разногласия, а сугубо политическая подоплека, поскольку ответственный исполнитель неизбежно станет воспринимать куратора как «узурпатора» его полномочий по управлению в подведомственной сфере. И такое восприятие будет вполне оправданным, поскольку руководство деятельностью министерств законодательно возложено не на вице-премьеров, а на министров. Таким образом, введение кураторов применительно к отраслевым программам, а тем более возложение на них ответственности за реализацию программ не только не улучшит качество программного управления, но повлечет двоевластие, пагубные последствия которого хорошо известны из отечественной истории. Некоторые авторы небезосновательно усматривают риски конфликтов между

¹⁷ Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. Пп. «б» п. 36 разд. VII. URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

¹⁸ Данные нормы Постановления № 1288 не всегда соблюдаются на практике, так как многие паспорта федеральных проектов утверждены не проектными комитетами, а отраслевыми федеральными органами исполнительной власти.

«функциональным и проектным руководителями» и применительно к национальным проектам (Осипов, 2016, с. 224–227). Во всяком случае, представляется целесообразным отказаться от кураторов отраслевых программ, сохранив управление отраслью в одних руках.

Но на кого тогда следует возложить ответственность за реализацию отраслевых программ – на министров или управляющие советы? Если перенести на программное управление логику проектного управления, изложенную в Постановлении № 1288, ответственность должна быть возложена на руководителей программ, то есть министров. Но тогда мы возвращаемся к проблеме несоответствия между полномочиями по руководству проектом (программой) и ответственностью за его результаты. Впрочем, такое несоответствие наблюдается не только в отечественных нормативных актах, но и в общепризнанных документах, на которые ориентировалось наше правительство, – Своде знаний по управлению проектами (PMBOK®) и стандарте PRINCE2.

Кратко рассмотрим систему управления проектами на примере PRINCE2, так как в отличие от PMBOK®, рассчитанного на коммерческий сектор, этот документ, одобренный правительством Великобритании и рекомендованный Европейской комиссией для применения в других странах, представляет собой стандарт управления проектами в социальной сфере (Wallace, 2016; Cardona-Meza and Olivar-Tost, 2017; Cutic and Paden, 2019). Согласно PRINCE2, система управления проектами включает три основных уровня: руководство программы (или организации, реализующей проект, если последний не входит в программу), совет проекта и менеджера проекта. Руководство программы утверждает ключевые параметры проекта, назначает его менеджера, а также определяет допуски – предельные отклонения от утвержденных параметров проекта, – в рамках которых совет проекта вправе принимать самостоятельные решения (Hayashi et al., 2019; Islam and Evans, 2020; Jenkins and Gray, 2020). Установление таких допусков или «управление по исключению» (“manage by exception”)¹⁹ – базовое понятие PRINCE2, которое означает делегирование каждым из вышестоящих уровней управления проектом нижестоящему права самостоятельно решать возникающие в процессе управления проблемы, если они не выходят за согласованные границы (например, расходы, риски или результаты проекта колеблются в пределах $\pm 5\%$). Совет проекта утверждает все ресурсы и основные планы проекта, несет полную ответственность за его успех²⁰. Совет проекта обычно назначается его менеджером, который осуществляет повседневное управление проектом и представляет собой «единую точку ответственности за проект»²¹. Как видим, в PRINCE2 ответственность за реализацию проекта также рассредоточена между разными органами, хотя приняты меры по смягчению данного недостатка, выражающиеся, во-первых, в принципе «управления по исключению», а, во-вторых, в том,

¹⁹ *Управление по исключению* [Электронный ресурс] // PRINCE2. URL: <https://prince2.wiki/ru/principy/upravlenie-po-isklyucheniyu/> (дата обращения: 30.06.2021).

²⁰ *Организация* [Электронный ресурс] // PRINCE2. URL: <https://prince2.wiki/ru/temy/organizaciya/> (дата обращения: 30.06.2021).

²¹ Там же.

что «совет проекта не демократичен», так как менеджер проекта имеет «окончательное слово в принимаемых решениях»²².

Думается, что указанный недостаток PRINCE2 обусловлен объективными причинами, ограничивающими эффективность проектного и программного управления не только в публичной, но и в частной сфере (Sepasgozar et al., 2019; Tonchia, 2018; Yamamoto, 2019). На наш взгляд, последовательная реализация принципов проектного и программного управления возможна только в индивидуальной предпринимательской деятельности и простейших организационно-правовых формах, где наемный менеджмент практически не используется. Лишь в этом случае полномочия по управлению проектом и ответственность за его реализацию совмещаются в одних руках, так как замысел проекта принадлежит тому же лицу или лицам, которые финансируют его, контролируют его воплощение и рискуют своим имуществом в случае провала, а потому управление проектом является максимально гибким и процессуально эффективным.

Однако при переходе от индивидуального предпринимательства к корпоративному проектное управление становится менее эффективным, поскольку менеджер проекта обычно не утверждает его и не вкладывает в него собственных средств. В крупном акционерном предприятии ответственность руководителя проекта, как правило, сводится к риску утраты бонусов к заработной плате, при полном провале он дополнительно рискует своей должностью и репутацией. Но эта ограниченная ответственность руководителя проекта в корпоративных структурах реализуется редко. Возникает порочный круг: сознавая ограниченность ответственности руководителя проекта, контролирующие его органы не склонны предоставлять ему полную автономию, а, ограничивая его автономию, они тем самым ограничивают и свое право спрашивать с него за неуспех проекта. Недаром известный французский экономист П. Сален называет современную модель корпоративного управления псевдокапиталистической («капитализмом без капиталистов»), характеризуя ее как «по большей части совершенно безответственную» (Сален, 2015, с. 105). Тем труднее обеспечить реальную ответственность руководителя в публичных программах и проектах, где роль органов корпоративного управления выполняет правительство или иной государственный орган, полномочия которого определены нормативно и не подлежат делегированию.

Возвращаясь к обсуждаемым постановлениям Правительства Российской Федерации, нельзя признать справедливым положение, при котором руководитель или куратор программы (проекта) несет персональную ответственность за ее (его) реализацию, не обладая реальными полномочиями по управлению. Однако в настоящее время персональная ответственность руководителя программы (проекта) за достижение целей является сугубо номинальной, так как юридические меры ответственности на этот случай не предусмотрены (если только речь не идет о противоправных деяниях), а политическая ответственность, то есть отставка, не практикуется. Но даже если вышестоящие по отношению к руководителю программы (проекта) органы решатся при-

²² Там же.

влечет его к политической ответственности, вряд ли они сочтут возможным сделать это при отсутствии его вины, в ситуации, когда провал программы (проекта) обусловлен не столько «экссессом исполнителя», сколько объективными причинами. Поэтому сохранение в силе положений действующего законодательства, возлагающих на руководителя или куратора программы (проекта) персональную (сугубо номинальную) ответственность за ее (его) реализацию, не влечет за собой серьезных рисков.

Обратим, однако, внимание на то, что персональная ответственность не является самоцелью. Она вводится ради обеспечения более эффективного управления программой (проектом). В этом отношении Постановление № 1288 и Постановление № 786 не достигают своих целей, поскольку не предполагают расширения полномочий непосредственных руководителей программ (проектов). В Постановлении № 786 ни ответственный исполнитель, ни куратор государственной программы не наделены значимыми полномочиями. Изменения в текст программы (за исключением изменений в проекты, входящие в ее состав) вносятся только Правительством Российской Федерации, премьер-министром или управляющим советом. Что касается проектов, то их руководители наделены лишь полномочиями по подготовке «запросов на изменение паспортов соответствующих проектов»²³. А утверждение таких запросов (в зависимости от того, идет ли речь о проектах, входящих или не входящих в состав национальных, а также от вида подлежащих изменению параметров проектов) отнесено к ведению Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Президиум Совета), проектного комитета или куратора национального проекта.

Таким образом, в Постановлении № 786 делегирование полномочий по управлению государственной программой на уровень непосредственных руководителей вовсе не предусмотрено, а в Постановлении № 1288 такое делегирование хотя и допускается, но является неэффективным в силу следующих причин:

- оно возможно в отношении кураторов проектов, а не их руководителей, на которых возложена ответственность за реализацию проектов;
- принадлежность делегируемых полномочий куратору оспорима, поскольку те же полномочия (по внесению изменений, не затрагивающих ключевых параметров федерального проекта, входящего в состав национального) одновременно закреплены за проектным комитетом.

Хотя, как мы выяснили, совмещение в одном лице полномочий по управлению программами (проектами) и ответственности за их реализацию недопустимо, все-таки, руководствуясь зарубежным опытом, следует стремиться к сокращению разрыва между полномочиями и ответственностью руководителей программ (проектов), в том числе за счет:

- устранения двоевластия в управлении программами (проектами). Оперативное руководство отраслевыми программами (проектами) целесообразно оставить за руководителями федеральных органов исполнительной власти,

²³ Положение об организации проектной деятельности... П. 83 разд. IV.

тогда как на вице-премьеров можно возложить руководство межотраслевыми проектами и программами (если последние сохраняются);

- расширения полномочий руководителей программ (проектов) путем определения границ, в рамках которых они вправе самостоятельно корректировать планы их реализации;

- возложения ответственности за реализацию программ (проектов) на тех же лиц, которым принадлежат полномочия по оперативному управлению ими. В частности, в Постановлении № 1288 целесообразно передать довольно весомые полномочия куратора по внесению изменений в федеральный проект его руководителю.

4). Сближение системы управления государственными программами и проектами обостряет давно отмечаемую экспертами проблему дублирования содержания программных и проектных документов при отсутствии их функционального разграничения и четкой иерархии²⁴ (Дмитриев, 2016; Зайцев, 2018).

С одной стороны, как уже говорилось, государственные программы включают в себя все инструменты и мероприятия в соответствующей сфере (за исключением «непрограммных направлений деятельности»), в том числе мероприятия национальных и федеральных проектов. Так, согласно пункту 44 Постановления № 1288, федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе государственных программ, к сфере реализации которых они относятся²⁵. Национальные проекты прямо не называются элементами государственных программ, однако де-факто являются таковыми, поскольку собственного бюджета не имеют и состоят преимущественно из федеральных проектов.

С другой стороны, будучи элементами государственных программ, национальные и федеральные проекты включают мероприятия, содержащиеся в таких программах и направленные на достижение целей указанных проектов. Таким образом, имеет место не просто дублирование, а взаимное перекрестное дублирование программ и проектов, что резко снижает прозрачность бюджета по причине двойного учета одних и тех же расходов.

При этом само по себе включение проектов в состав государственных программ соответствует принятому в теории проектного управления представлению о соотношении понятий «программа» и «проект» как общего и частного. По этой логике органы управления проектом могут быть обособлены, но в конечном счете должны подчиняться общему органу управления программой. Однако в России эта логика не соблюдается: государственная программа утверждается Правительством Российской Федерации, а входящие в ее состав проекты – Президиумом Совета. И хотя Президиум Совета, будучи совещательным органом при Президенте Российской Федерации, не может быть в иерархии выше Правительства Российской Федерации, но последнему

²⁴ Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня: аналитический доклад [Электронный ресурс] / Под науч. ред. М. Э. Дмитриева. СПб.: Центр стратег. разраб., 2016. 205 с. URL: <https://www.csr.ru/uploads/2016/12/Report-on-strategy.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).

²⁵ Положение об организации проектной деятельности... П. 44 разд. III.

не подчиняется. Странность ситуации усугубляет то, что большинство существующих в настоящее время национальных проектов были утверждены спустя год после утверждения государственных программ, в состав которых они входят, после чего государственные программы были существенно изменены ради приведения их в соответствие с национальными проектами. Возникает вопрос: если национальные проекты по статусу выше государственных программ, то зачем они включаются в состав последних? Можно допустить, что это продиктовано соображениями консолидации расходов, имеющих общую отраслевую направленность или общую цель. Но тогда государственные программы должны утверждаться после национальных проектов, причем либо тем же органом, который утверждает такие проекты, либо другим органом, но только в той части, которая ранее не была утверждена.

Итак, формально руководя государственными программами, Правительство Российской Федерации не контролирует их ключевые компоненты – национальные и федеральные проекты. Но и правительственные полномочия по управлению второстепенными компонентами государственных программ (ведомственными проектами и процессными мероприятиями) можно поставить под сомнение. Согласно пункту 15 Постановления № 786 формирование и реализация ведомственных проектов осуществляются в соответствии с Постановлением № 1288²⁶, а согласно пункту 14 Постановления № 1288 – в соответствии с положениями об организации проектной деятельности, утвержденными актами федеральных органов исполнительной власти²⁷. Таким образом, утверждение ведомственных проектов находится в компетенции отраслевых органов власти. Что касается комплексов процессных мероприятий, то их утверждение прямо отнесено к компетенции ответственных за их разработку и реализацию ответственных исполнителей государственных программ²⁸. Впрочем, само по себе утверждение ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий ответственными исполнителями государственных программ не исключало бы полномочий Правительства Российской Федерации по управлению ими, если бы такие программы включали потолки расходов на реализацию данных элементов и их ключевые показатели. Однако это правило не соблюдается, поскольку паспорта государственных программ обычно не содержат распределения общего объема ассигнований на их реализацию по структурным элементам. В Постановлении № 786 вопрос о том, определяют ли государственные программы ключевые показатели ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий, не затрагивается. С одной стороны, в пункте 10 Постановления № 786 указано, что государственная программа является системой документов, в число которых входят и паспорта ее структурных элементов²⁹. С другой – ни паспорт государственной программы, содержание которого раскрывается в пункте 23 Постановления № 786, ни нормативный акт Правительства Российской Федерации об утверждении государственной программы, содержание которого приводится в пункте 24, не включают паспорта ее структурных элементов. В Поста-

²⁶ Положение о системе управления... Абз. 5 п. 15 разд. II.

²⁷ Положение об организации проектной деятельности... П. 143 разд. I.

²⁸ Положение о системе управления... Абз. 2 п. 26 разд. III.

²⁹ Там же. Пп. «в» п. 10 разд. II.

новлении № 786 определено только, что паспорт государственной программы включает перечень ее структурных элементов «с указанием задач и кратким описанием ожидаемых эффектов от реализации этих задач, сроков реализации, ответственных за реализацию соответствующего структурного элемента, а также связи структурных элементов с показателями государственной программы»³⁰. Не говорится не только о показателях ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий, но и о потолках расходов на их реализацию.

Таким образом, государственные программы в трактовке Постановления № 786 являются не самостоятельными документами стратегического планирования, а лишь сводом расходов, утвержденных другими, в том числе нижестоящими по отношению к Правительству Российской Федерации, органами. При таких условиях утверждение государственных программ нормативными актами Правительства Российской Федерации не только бессмысленно, но и вредно, так как обесценивает последние.

В одной из ранее опубликованных статей (Золотарева и Соколов, 2018) автор критиковала федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³¹ за фактическое отстранение законодательной власти от участия в этом процессе, поскольку основными инструментами стратегического планирования этот закон называет ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, утверждаемую Правительством Российской Федерации. Подобное положение дел представлялось умалением полномочий законодательной власти, «которая должна иметь право решающего, а не совещательного голоса при определении приоритетов государственной политики» (Золотарева и Соколов, 2018, с. 17). Однако фактически процедуры стратегического планирования радикально расходятся с требованиями закона: планирование осуществляется на основании указов Президента Российской Федерации и национальных проектов, которые в федеральном законе даже не упоминаются. В отступлении от положений названного закона можно усмотреть и плюсы, поскольку предусмотренная им система стратегических документов отличается излишней громоздкостью, а главное – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, призванная ставить амбициозные цели во всех без исключения отраслях экономики и социальной сферы, была бы заведомо невыполнима из-за недостатка бюджетных ресурсов в среднесрочном периоде. С этой точки зрения, ограничение круга приоритетных направлений развития и бюджетных расходов в национальных проектах представляется более реалистичным механизмом целеполагания.

Однако при переходе от целеполагания в рамках Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации к целеполаганию в рамках национальных проектов от определения приоритетов государственной политики была отстранена не только законодательная власть, но и Правительство

³⁰ Там же. Пп. «Г» п. 23 разд. III.

³¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 29.06.2021).

Российской Федерации, поскольку национальные проекты утверждаются не предусмотренным Конституцией и не подлежащим парламентскому контролю совещательным органом при Президенте Российской Федерации. Объяснить такое положение чрезмерным увлечением идеологией проектного управления нельзя, поскольку полномочия Президиума Совета выходят далеко за рамки традиционных полномочий органов проектного управления, распространяясь не на какой-то конкретный проект, а на всю совокупность национальных и федеральных проектов, то есть носят универсальный характер. Таким образом, Президиум Совета дублирует и во многом подменяет собой Правительство Российской Федерации, так же как и кураторы проектов и государственных программ дублируют и во многом подменяют собой министров.

По мнению автора, передача ключевых полномочий Правительства Российской Федерации в области стратегического планирования, то есть полномочий по определению инструментов, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики, Президиуму Совета недопустима, поскольку не имеет никакого рационального обоснования, кроме стремления к усилению так называемого ручного управления, не стесненного никакими правовыми рамками.

5). Постановление № 786 содержит ряд норм, вытекающих из системы распределения полномочий внутри исполнительной власти, сложившейся в «допроектный» период и закрепленной Бюджетным кодексом Российской Федерации, несмотря на то, что эти нормы вступают в противоречие с функциональной структурой проектной деятельности, определенной в Постановлении № 1288.

Например, согласно пункту 15 Постановления № 786 решения об осуществлении капиталовложений принимаются «в соответствии с правилами бюджетных ассигнований..., утвержденными Правительством Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации»³². Этими правилами предусмотрено, что решения об осуществлении капиталовложений стоимостью свыше 3 млрд руб. принимаются в форме акта Правительства Российской Федерации, а стоимостью менее 3 млрд руб. – в форме акта главного распорядителя бюджетных средств. Однако в соответствии с пунктом 3(1) Постановления № 1288 осуществление капиталовложений допускается исключительно в рамках федеральных проектов³³. А значит, эти мероприятия должны входить в паспорт федерального проекта, подлежащий утверждению Президиумом Совета или проектным комитетом. Таким образом, в вопросе о принадлежности важнейших полномочий по утверждению бюджетных инвестиций имеют место противоречия между Бюджетным кодексом Российской Федерации и Постановлением № 786, с одной стороны, и Постановлением № 1288 – с другой.

Следует добавить, что ключевая роль национальных проектов в процессе среднесрочного планирования несовместима с форматом этих документов,

³² Положение о системе управления... Абз. 2 п. 15 разд. II.

³³ О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26.05.2021 № 786. П. 3 (1). URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

которые задают цели развития в разных сферах, но не содержат ни общего объема средств, направляемых на их реализацию, ни перечня мероприятий, за счет которых планируется их достичь. Вследствие этого национальные цели фактически «повисают в воздухе», будучи оторваны от средств их реализации. Впрочем, формулировки многих целей (показателей) национальных проектов подразумевают реализацию вполне конкретных мероприятий, стоимость которых поддается довольно точному измерению. Например, в федеральном проекте «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», входящем в состав национального проекта «Здравоохранение», ставится задача завершения формирования сети медицинских организаций первичного звена и мобильных медицинских комплексов в малонаселенных пунктах. В рамках выполнения этой задачи должны быть созданы более 350 новых фельдшерско-акушерских пунктов, приобретены более 500 мобильных медицинских комплексов и т.д.³⁴ Решение этих вполне конкретных задач, в отличие от общих целей национального проекта (как, например, сокращение смертности от тех или иных заболеваний), требует определенных бюджетных ассигнований, которые национальным проектом не установлены. На практике они устанавливаются паспортом федерального проекта, утверждаемого впоследствии. Но если стоимость реализации национальных целей определяется после их утверждения, где гарантия, что выделяемых бюджетных ассигнований будет достаточно для их достижения?

С учетом сказанного представляется необходимым включить в состав национальных проектов, в случае закрепления их в качестве основополагающих документов стратегического планирования, по крайней мере оценку объема их финансового обеспечения в разбивке по федеральным проектам, являющимся их структурными элементами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая соображения, изложенные в статье, можно сформулировать следующие выводы и предложения по совершенствованию инструментов и процедур проектно-программного управления в России.

1) Следует закрепить в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» статус национальных проектов, инициируемых указами Президента Российской Федерации, как основополагающих документов среднесрочного стратегического планирования. От разработки Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации в этом случае можно отказаться либо отвести ей роль долгосрочного стратегического документа, разрабатываемого с участием законодательной власти. В пользу этого решения говорит тот факт, что стратегия, задающая цели развития во всех отраслях социально-экономической сферы в среднесрочном

³⁴ Паспорт федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» [Электронный ресурс]: приложение к протоколу заседания проект. ком. по нац. проекту «Здравоохранение» от 14.12.2018 № 3. URL: <https://zdrav.tmbreg.ru/assets/files/Gosprogramm/nacionalnyy-proekt-zdravooohranenie/pasporta-fp/pfp-razvitiye-sistemy-okazaniya-pmsp-14.12.2018.pdf> (дата обращения: 25.06.2021).

периоде, заведомо недостижима, так как затраты на ее реализацию будут превосходить доступные бюджетные ресурсы.

2) Необходимым условием закрепления национальных проектов в качестве ключевых документов среднесрочного планирования является изменение их формата. Для повышения значимости и реалистичности национальных проектов следует дополнить их паспорта данными об общем объеме их финансового обеспечения на весь период реализации в разбивке по федеральным проектам. Кроме того, следует включить в паспорта национальных проектов основные мероприятия федеральных проектов с предоставлением проектным комитетам полномочий по их оперативной корректировке с соблюдением итоговых целевых показателей и общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на весь период их реализации. Только при этом условии утверждение паспортов федеральных проектов, входящих в состав национальных, можно делегировать проектным комитетам, так как при существующем положении национальные проекты фактически не имеют самостоятельного значения и полностью зависимы от содержания федеральных проектов, входящих в их состав.

Впрочем, существующее странное положение, при котором содержание вышестоящего по статусу документа определяется содержанием нижестоящих, во многом обусловлено тем, что национальные проекты зачастую дублируют мероприятия ранее утвержденных государственных программ. Такую практику следует признать несовместимой с представлением о национальных проектах как базовых документах стратегического планирования.

3) Целесообразно отказаться от включения в состав государственных программ (а тем более национальных проектов) так называемых процессных мероприятий, то есть постоянных расходных обязательств, из-за несоответствия последних принципу ограниченности во времени целей и задач программ.

4) При соблюдении вышеперечисленных условий национальные проекты должны задавать расходные приоритеты принимаемых бюджетных обязательств в среднесрочном периоде, тогда как общая сумма бюджетных ассигнований на федеральные проекты, не входящие в состав национальных, и ведомственные проекты не должна превышать разницы между прогнозируемым объемом доходов бюджета и суммой расходов на национальные проекты, а также непрограммные и процессные мероприятия. Это означает, что национальные проекты должны утверждаться до государственных программ, а не после них, как это делается сейчас.

5) Необходимо изъять из компетенции совещательных органов при Президенте Российской Федерации и вернуть Правительству Российской Федерации ключевые полномочия в области стратегического планирования, в частности полномочия по утверждению перечня и паспортов национальных проектов и федеральных проектов, не входящих в состав национальных. Это не только вернет процедуры стратегического планирования в конституционные рамки, но и разрешит противоречия между Бюджетным кодексом Российской Федерации и Постановлением № 1288.

Сохранение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и его Президиума допустимо при ограничении их полномочий действительно совещательными.

Но и упразднение этих органов не скажется негативно на эффективности проектной деятельности, так как ни Совет, ни его Президиум нельзя отнести к органам проектного управления в собственном смысле слова, поскольку их полномочия не ограничены конкретным проектом, а носят универсальный характер, дублируя полномочия Правительства Российской Федерации.

б) В случае возврата Правительству Российской Федерации полномочий по утверждению национальных и федеральных проектов вопрос о том, следует ли включать национальные проекты в состав государственных программ, утрачивает принципиальное значение. Однако предпочтительным вариантом представляется исключение национальных проектов из состава государственных программ. В пользу этого решения можно привести следующие аргументы:

- включение проекта в состав программы оправдано в ситуации, когда проект подчиняется ее целям. Но если национальные проекты имеют приоритетный по отношению к государственным программам характер, их включение в состав последних нелогично;

- учитывая, что национальные программы носят межотраслевой характер, им может не найтись аналога в перечне государственных программ, а значит, придется утверждать государственные программы, единственными компонентами которых будут ранее утвержденные национальные проекты;

- если бы государственные программы формировались строго по отраслевому принципу и включали только расходы, утвержденные другими документами, их можно было бы рассматривать в качестве альтернативы функциональной бюджетной классификации, включающей все расходы в соответствующей отрасли. Однако это не так. Во-первых, существует проблема комплексных государственных программ, подлежащих утверждению Правительством Российской Федерации, хотя они дублируют содержание отраслевых, также утверждаемых Правительством Российской Федерации. Во-вторых, по мнению автора, государственные программы должны иметь собственное нормативное содержание, не сводимое к содержанию входящих в них элементов, что препятствует превращению государственных программ в разновидность бюджетной классификации. Толкование Постановления № 786 и Постановления № 1288 приводит к выводу о том, что при утверждении ведомственных программ и процессных мероприятий федеральные органы исполнительной власти не связаны никакими бюджетными ограничениями, а это явно невозможно. Необходимо устранить этот правовой пробел, указав в Постановлении № 786, что государственные программы задают потолки финансирования и ключевые элементы входящих в них ведомственных программ и процессных мероприятий. Но в этом случае государственные программы будут выступать уже не в качестве свода расходов, утверждаемых другими нормативными актами, а в качестве руководящего по отношению к последним документа. А потому включение в их состав национальных проектов, ранее утвержденных актом более высокого уровня, будет нелогично;

- исключение национальных проектов из состава государственных программ не противоречит принципам программного бюджета. Напротив, этим принципам противоречит заложенная в Постановлении № 786 идея вклю-

чения в состав государственных программ «всех инструментов и мероприятий... в соответствующей отрасли и сфере», так как это влечет дублирование одних и тех же мероприятий в государственных программах, национальных и федеральных проектах, и превращение программной классификации в ведомственную. Программная же классификация предполагает, что расходы, входящие в одну программу, не повторяются в другой.

7) Целесообразно отказаться от комплексных государственных программ, дублирующих мероприятия отраслевых программ. При этом допустимо включение мероприятий в смежных отраслях в состав отраслевых программ. Ради усиления роли ответственного исполнителя государственных программ, включающих мероприятия в других отраслях, ему можно предоставить полномочия по распоряжению бюджетом, предназначенным для финансирования мероприятий, осуществляемых соисполнителями.

Альтернативным вариантом решения вопроса может быть сохранение комплексных программ, но тогда они должны обрести самостоятельный статус, будучи наделенными собственным бюджетом и системой мероприятий.

8) От кураторов национальных проектов и государственных программ, во всяком случае отраслевых, лучше отказаться, поскольку это ослабляет полномочия отраслевых министров и порождает «двоевластие» в управлении. Для межведомственных национальных проектов и государственных программ, если последние будет решено сохранить, кураторы полезны, потому что они усиливают координацию между соисполнителями. При управлении такими проектами и программами целесообразно отказаться от фигуры ответственного исполнителя, подчинив всех соисполнителей куратору.

9) Действующая в России нормативная база нарушает один из базовых принципов программно-проектного управления, который требует совмещения в одном лице полномочий по управлению программой (проектом) и ответственности за ее (его) результаты. И хотя в современном мире сосредоточение этих полномочий в одних руках недостижимо, следует стремиться к сокращению разрыва между полномочиями и ответственностью руководителей программ (проектов), в том числе за счет мер, предложенных в статье.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на 2021 год по теме «Реализация принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России».

Библиографический список

Дмитриев М. Э., Крапиль В. Б. Тернистый путь стратегического планирования в современной России // Государственная служба. 2020. Т. 22, № 2. С. 22–34. DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-2-22-34.

Зайцев В. Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы [Электронный ресурс] // Государственное управление. Элек-

- тронный вестник. 2018. № 67. С. 111–136. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67_2018zaitsev.htm (дата обращения: 16.06.2021).
- Золотарева А. Б., Соколов И. А. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России // Экономическая политика. 2018. Т. 13, № 5. С. 8–23. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-5-8-23.
- Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 151–164.
- Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.10.
- Климанов В. В., Михайлова А. А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8–10.
- Лавров А. М., Бегчин Н. А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
- Осинов В. С. Проектно-функциональная структура управления для государственных органов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 219–230.
- Сален П. Вернуться к капитализму, чтобы избежать кризисов // Пер. с фр. Д. Кралечкина. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. 267 с.
- Cardona-Meza L. S., Olivar-Tost G. Modeling and simulation of project management through the PMBOK® standard using complex networks // Complexity. 2017. Vol. 2017. 12 p. DOI: 10.1155/2017/4791635.
- Cutic D., Paden M. Project management in government administration // Interdisciplinary Management Research XV. 2019. Vol. 1. P. 129–144.
- Fayol H. Administration industrielle et générale. 2nd ed. Paris: Dunod, 1999. 160 p.
- Gantt H. L. Industrial leadership. Sydney: Wentworth Press, 2019. 164 p.
- Hayashi A., Kataoka N., Kino Y. et al. Quantitative risk management method using logistic regression analysis // International Journal of Informatics Society. 2019. Vol. 11, № 1. P. 3–11.
- 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. 2020. Vol. 5, № 3. P. 76–84. DOI: 10.26776/ijemm.05.03.2020.02.
- Jenkins B., Gray A. Policy evaluation in British government: From idealism to realism? // Program Evaluation and the Management / Ed. by R. C. Rist. New York: Routledge, 2020. 194 p.
- Kabeyi M. J. B. Project and program evaluation consultancy with terms of reference, challenges, opportunities and recommendations // International Journal of Scientific and Research Publications. 2019. Vol. 9, № 12. P. 171–194. DOI: 10.29322/IJSRP.9.12.2019.p9622.
- Kostalova J., McGrath J. Sustainability in project management: Two sides of the same coin or poles apart? // Proceedings of the international scientific conference Hradec Economic Days 2021, Hradec Králové, Czech Republic, March 25–26, 2021 / Ed. by J. Mačí, P. Marešová, K. Firlej et al. Hradec Kralove: University of Hradec Kralove, 2021. P. 401–411. DOI: 10.36689/uhk/hed/2021-01-041.

Luiz J. V. R., Souza F. B., Luiz O. R. PMBOK® and critical chain practices: Antagonisms and opportunities for complementation // *Gestão & Produção*. 2017. Vol. 24, № 3. P. 464–476. DOI: 10.1590/0104-530x1510-16.

Maynard R. A. The practice and promise of policy analysis and program evaluation to improve decision making within the US federal government // *Policy analysis in the United States* / Ed. by J. Hird. Bristol: Policy Press, 2018. P. 93–112.

Sepasgozar S. M. E., Karimi R., Shirowzhan S. et al. Delay causes and emerging digital tools: A novel model of delay analysis, including integrated project delivery and PMBOK // *Buildings*. 2019. Vol. 9, № 9. 37 p. DOI: 10.3390/buildings9090191.

Taylor F. W. The principles of scientific management. New York: Dover Publications, 1998. 80 p.

Tonchia S. The international standards of project management // Tonchia S. Industrial project management. International standards and best practices for engineering and construction contracting. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2018. P. 7–20.

Wallace W. Project management. Edinburgh: Edinburgh Business School, 2016. 50 p.

Yamamoto H. Management of projects that involve people with different perceptions of what constitutes “value” // *Journal of International Association of P2M*. 2019. Vol. 14, № 1. P. 456–466. DOI: 10.20702/iappmjour.14.1_456.

Информация об авторе

Золотарева Анна Борисовна – канд. юрид. наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 82

ORCID: 0000-0003-4908-528X

ResearcherID: –

Электронный адрес: zolot@iep.ru

Статья получена редакцией 13 июля 2021 года

Принята к печати 1 сентября 2021 года

UDC 336:346.6

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308

REFLECTION OF PROJECT AND PROGRAM MANAGEMENT PRINCIPLES IN THE BUDGET LEGISLATION OF RUSSIA

Anna B. Zolotareva

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82 Vernadsky ave., Moscow, 119571, Russia

ORCID: 0000-0003-4908-528X

ResearcherID: –

E-mail: zolot@iep.ru

For citation:

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, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308.

Abstract

Introduction: the article is devoted to the analysis of normative acts regulating the application of project and program management principles in the budget planning process in Russia. **Objectives:** to assess the regulatory framework of project and program management for its integrity, consistency and compliance with budget legislation and international standards of program and project management; to formulate the areas to optimize program and project budgeting in Russia. **Methods:** the research uses methods of comparative legal and system analysis. **Results:** the main issues in legal regulation in the field of research are identified, including: non-compliance of the actual strategic planning procedure with the requirements of the federal law; excessive number and mutual duplication of the content of project and program documents in the absence of their clear hierarchy; non-compliance in the Russian legislation with such basic principles of project and program management as the limited time of the goals and objectives in program documents, concentration of powers to manage projects (programs) and responsibility for their results in the same position; the actual withdrawal of the legislative power and the Russian Government from participation in program and project management; dual power in industry management. **Conclusions:** to overcome the above shortcomings the following measures, among all, are advisable: to fix the status of national projects in the Federal Law “On strategic planning in the Russian Federation” as the fundamental planning documents; to include data on the volume of their financial support and main activities in national projects, excluding current costs and measures already listed in the state programs; to restore the powers of the Russian Government to give approval on the national projects content (passports) as well as the federal projects outside the national ones; to bridge the gap between the powers and responsibilities of program (project) managers.

Keywords: program management; project management; budget process; strategic planning; national projects

Acknowledgements

The article has been funded through the state target to the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration for 2021 (topic: “Implementation of the principles of project and program management in the budgetary legislation of Russia”).

References

- Dmitriev, M. E. and Krapil, V. B. (2020), "Thorny way of strategic planning in modern Russia", *Public administration*, vol. 22, no. 2, pp. 22–34, doi: 10.22394/2070-8378-2020-22-2-22-34.
- Zaitsev, V. E. (2018), "Evaluation of state programs of the Russian Federation: The new challenges", *E-journal. Public Administration*, no. 67, pp. 111–136 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67_2018zaitsev.htm (Accessed June 16, 2021).
- Zolotareva, A. B. and Sokolov, I. A. (2018), "Problems and ways of improving the system of strategic planning in Russia", *Ekonomicheskaya politika*, vol. 13, no. 5, pp. 8–23, doi: 10.18288/1994-5124-2018-5-8-23.
- Kalinin, A. M. (2017), "Issues and prospects for the development of project management in Russian authorities", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 151–164.
- Kalmykova, A. V. and Kabytov, P. P. (2019), "Flexible" public administration structures", *Journal of Russian law*, no. 8, pp. 107–120, doi: 10.12737/jrl.2019.8.10.
- Klimanov, V. V. and Mikhailova, A. A. (2011), "Implementation of the program budget: The first problems and questions", *Finance*, no. 9, pp. 8–10.
- Lavrov, A. M. and Begchin, N. A. (2016), "Problems and prospects of implementing "program" budgets", *Finance*, no. 4, pp. 3–12.
- Osipov, V. S. (2016), "Project-functional structure of management for public administration", *Public Administration Issues*, no. 3, pp. 219–230.
- Salin, P. (2015), *Revenir au capitalisme pour éviter les crises*, Translated by Kralechkin, D., Publishing house of the Gaidar Institute, Moscow, Russia.
- Cardona-Meza, L. S. and Olivar-Tost, G. (2017), "Modeling and simulation of project management through the PMBOK® standard using complex networks", *Complexity*, vol. 2017, 12 p., doi: 10.1155/2017/4791635.
- Cutic, D. and Paden, M. (2019), "Project management in government administration", *Interdisciplinary Management Research XV*, vol. 1, pp. 129–144.
- Fayol, H. (1999), *Administration industrielle et générale*, 2nd ed., Dunod, Paris, France.
- Gantt, H. L. (2019), *Industrial leadership*, Wentworth Press, Sydney, Australia.
- Hayashi, A., Kataoka, N., Kino, Y. et al. (2019), "Quantitative risk management method using logistic regression analysis", *International Journal of Informatics Society*, vol. 11, no. 1, pp. 3–11.
- 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*, vol. 5, no. 3, pp. 76–84, doi: 10.26776/ijemm.05.03.2020.02.
- Jenkins, B. and Gray, A. (2020), "Policy evaluation in British government: From idealism to realism?", in Rist, R. C. (ed.), *Program evaluation and the management*, Routledge, NYC, NY, US.
- Kabeyi, M. J. B. (2019), "Project and program evaluation consultancy with terms of reference, challenges, opportunities and recommendations", *International Journal of Scientific and Research Publications*, vol. 9, no. 12, pp. 171–194, doi: 10.29322/IJSRP.9.12.2019.p9622.

Kostalova, J. and McGrath, J. (2021), “Sustainability in project management: Two sides of the same coin or poles apart?”, in Mačí, J., Marešová, P., Firlej, K. et al. (eds.), *Proceedings of the international scientific conference Hradec Economic Days 2021*, Hradec Králové, Czech Republic, March 25–26, 2021, University of Hradec Kralove, Hradec Kralove, Czech Republic, pp. 401–411, doi: 10.36689/uhk/hed/2021-01-041.

Luiz, J. V. R., Souza, F. B. and Luiz, O. R. (2017), “PMBOK® and critical chain practices: Antagonisms and opportunities for complementation”, *Gestão & Produção*, vol. 24, no. 3, pp. 464–476, doi: 10.1590/0104-530x1510-16.

Maynard, R. A. (2018), “The practice and promise of policy analysis and program evaluation to improve decision making within the US Federal Government”, in Hird, J. (ed.), *Policy analysis in the United States*, Policy Press, Bristol, UK, pp. 93–112.

Sepasgozar, S. M. E., Karimi, R., Shirowzhan, S. et al. (2019), “Delay causes and emerging digital tools: A novel model of delay analysis, including integrated project delivery and PMBOK”, *Buildings*, vol. 9, no. 9, 37 p., doi: 10.3390/buildings9090191.

Taylor F. W. (1998), *The principles of scientific management*. Dover Publications, NYC, NY, US.

Tonchia, S. (2018), “The international standards of project management”, in *Industrial project management. International standards and best practices for engineering and construction contracting*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Berlin, Germany, pp. 7–20.

Wallace, W. (2016), *Project management*, Edinburgh Business School, Edinburgh, UK.

Yamamoto, H. (2019), “Management of projects that involve people with different perceptions of what constitutes “value”, *Journal of International Association of P2M*, vol. 14, no. 1, pp. 456–466, doi: 10.20702/iappmjourn.14.1_456.

Received July 13, 2021

Accepted September 1, 2021