

对外关系与国家治理

项目管理法： 俄罗斯国家政策的运行形式

[俄] 马·维利索夫 陈晓棠 译

【编者按】长期以来，俄罗斯高度依赖能源和原材料部门，经济结构严重失衡，推进结构转型和制度转型、提振经济、提升国家治理能力是俄当局面临的重大任务。为此，近年来俄罗斯顺应发达国家治理的发展趋势，将管理机制引入公共治理实践，运用项目管理法作为制定和实施国家政策的主要方式并加以制度化。文章作者梳理了项目管理法在俄的演变过程、政治—行政规划的组成和结构，分析了以项目管理法制定和落实国家政策的利弊及其对政治体制和某些制度的影响。本文发表于俄罗斯《政治科学》杂志2016年第5期，原文题目《国家政策：项目管理法》，经作者同意在《俄罗斯学刊》中文发表。

【关键词】俄罗斯 国家战略 优先项目 国家项目

【中图分类号】D73/77.512.3

【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2018)05-0092-0013

【作者简介】马·维利索夫(Максим Вилисов)，政治学副博士，莫斯科国立大学政治学系国家政策教研室主任。

【译者简介】陈晓棠，法学博士，哈尔滨医科大学人文社会科学学院副教授。

【基金项目】四川省哲学社会科学重点研究基地四川医事卫生法治研究中心一般项目《俄罗斯医疗保障制度研究》(项目批准号：YF18-Y21)阶段性成果。

一、项目管理制度化

2016年6月俄联邦总统签署命令，成立战略发展和优先项目委员会^①（以下简称委员会），并责成政府参照俄联邦总统战略发展和优先项目委员会及其主席团的任务和权能，批准俄联邦政府项目活动组织条例^②。同年10月，政府完成总统的委托：批准相关文件^③以及2016年和2017年俄联邦政府项目活动优先措施计划^④。根据委员会及其主席团会议审议已通过的文件和依据文件设立的管理与协调机构的细致程度、会议频率和内容可以推测，俄罗斯正在形成新的政治－行政制度。这种活动与什么有关？它的特殊性何在？能够解决哪些问题？

政府批准的项目活动组织条例完全符合项目管理要求。从这个意义上说，俄罗斯当局与近十年发达国家的发展趋势——将项目管理法作为国家政策不可分割的组成部分——完全处于相同轨道^⑤。由此自然产生一个问题：这是什么？是系统性尝试将管理机制引入俄罗斯公共治理实践，还是一定条件下的应变举措？回答这个问题对于评估和预测俄罗斯政治－行政制度的发展以及评价国家治理效率具有重要意义。专家认为，同其他理念，例如推崇公共价值观的哲学理念相比，国家政策中的管理哲学与其本质的一致程度较低^⑥。

为寻求这些问题的答案，我们分析一下近两三年俄罗斯国家政策的可控性探索发生在哪些领域。

二、战略规划

国家领导层对国家政策特别是目标定向结构化和形式化的尝试由来已久。最

① Указ Президента РФ от 30 июня 2016 г. N 306 "О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам" // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. N 27 (часть III) ст. 4459.

② См. : пункт 5 Указа.

③ Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. N 1050 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 октября 2016 г. N 43 ст. 6028.

④ Распоряжение Правительства РФ от 15 октября 2016 г. N 2165-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 октября 2016 г. N 43 ст. 6058.

⑤ Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А. Борисова. М.: Мир философии, 2016. С. 5.

⑥ Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2011. № 4.

近两年,战略规划领域以法律法规确立目标定向形式和程序的实践最活跃。

2014年6月俄罗斯与西方国家紧张对峙、国家前途高度不确定时期,政府通过第172号联邦法——《俄罗斯联邦战略规划法》(以下简称《战略规划法》),在后苏联历史上首次以立法形式明确政策的制定和实施程序,实际确立了保障俄罗斯全面和长期(《战略规划法》规定至少6年)发展的新政治-法律制度^①。《战略规划法》规定战略规划的基本主体(参与者)、基础文件、基本原则和任务。实际上,《战略规划法》创立了长期目标定向的程序基础,将以前各自独立的构想和战略文件(某种程度上脱离实际的各类学说、构想、战略和政策基础)起草制度与预算规划制度结合起来。长期以来,无论是在最高权力集团内部,还是在中央-地方、国家-企业相互关系中,这些制度都是诸多政治制度和政治进程的基础^②。

理论研究水平精深是《战略规划法》值得肯定的方面:形式上这部法律涵盖战略决策制定的各个环节——借助目标定向进行预测、规划和编制预算。实际上,我们从中可以发现政府试图为国家政策制定过程确定某种规范的“议事日程”制度以及在既有政策框架内建立通过政治和管理决策的立法框架。

从政治角度看,《战略规划法》得以通过应归功于专家和政治-行政部门团队。这支团队围绕安全委员会组建,后者成为制定和推动《战略规划法》的主要平台^③。事实上,《战略规划法》在国家安全领域已实施的战略规划中有所体现,俄罗斯国家安全战略即在此框架下制定。

但是这一活动没有得到发展。实际负责制定主要战略规划文件的经济发展部^④的工作力度有待加强:分析经济发展部专门司——战略和区域规划司——的工作表明,其活动主要限于指导、解释相关战略和区域规划^⑤。事情如此发展非

① Вилисов М.В. Роль законодательства о стратегическом планировании в формировании государственной политики // Власть. 2016. № 6.

② Там же.

③ Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. 2007. № 11.; Назаров В. П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12.

④ См.: пункт 9 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 8 августа 2015 г. N 823 // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 августа 2015 г. N 34 ст. 4895.

⑤ 根据俄联邦经济发展部官方网站资料: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/index>

常自然，因为制定诸如经济社会发展战略这类文件是一个复杂的政治进程，联邦部委的一个司不可能承担组织者角色。用项目管理用语来说，俄罗斯这类文件的制定具备管理角度下“项目”的全部特征：复杂的独特过程、一定阶段（时期）组织起来、取得独特结果^①。这类“项目”实施的环境——政治环境——非常复杂和特殊，要求体现和协调不同政治主体（无论是精英集团还是广泛的居民阶层）的利益。正因为如此，以往制定经济社会发展构想文件的所有尝试都属于政治—行政部门和专家的复杂互动过程，且结果评价不一。受总统委托，历时两年（2006—2008年）制定的《2020年前俄联邦经济社会长期发展构想》^②恰恰在2008—2009年危机爆发前获得通过，因此执行起来困难重重。2011年众多专家、学者参与制定的《2020战略》则根本未获正式批准，仅限于发表一份总结性报告^③。人们也许会产生一种感觉——这种制定文件的方式只是缺乏更完善的管理工具，虽然问题可能也在于政治参与的狭隘性：可以认为这两次尝试是管理部门内部或精英内部系统性目标定向的尝试。这些尝试甚至在精英集团内部也未能达成一致。

随着《战略规划法》的通过，国家政策框架内的目标定向拥有了法律规范工具：该项法令赋予战略规划文件法律地位，确定各类行政程序，分配制定战略规划文件的权责。然而《战略规划法》生效已经两年多时间，政府始终没有着手制定经济社会发展战略。同时，这一时期的国家安全战略几经修订并推出新版^④。给人的感觉是，由于政治原因政府有意不制定文件^⑤。

事态的进一步发展部分地证实了这些推测：2016年10月18日，负责监督战略规划的俄联邦安全会议副秘书长B. П. 纳扎罗夫离职^⑥；近一个月后，2016年11

① ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту. / Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. М., 2016. <http://docs.cntd.ru/document/120011802>

② Концепция долгосрочного развития Российской Федерации. / Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. М., 2016. <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/>

③ Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. / Информационный сайт экспертных групп по работе над «Стратегией 2020». М., 2016. <http://2020strategy.ru/2020>

④ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 января 2016 г. N 1 (часть II) ст. 212.

⑤ Вилисов М. В. Роль законодательства о стратегическом планировании в формировании государственной политики // Власть. 2016. № 6.

⑥ Путин отправил в отставку заместителя главы Совбеза РФ / Информационный портал «Полит.ру». М., 2016. 18 октября. Режим доступа: <http://polit.ru/news/2016/10/18/nazarov/>

月15日, 俄联邦经济发展部部长突然请辞^①。两次辞职事件表面上与有关领导人的职业活动无关, 但不能不影响战略规划工作。这一背景下, 非政府战略规划机构活跃起来: 由A. Л. 库德林领导的战略研究中心着手制定“2035战略”^②。

经济社会领域的战略规划存在危机征兆, 而且首先表现在政府层面。考虑到M. C. 奥列什金任职财政部战略规划司司长时积累的工作经验, 由他出任新经济部长当然能够产生一定积极效果^③, 但M. C. 奥列什金需要时间组织这项工作, 而眼下恰恰缺少时间。

目前经济社会发展成为重要的政策议程。2016年12月1日总统向联邦会议发表的国情咨文主要谈论这个问题并非偶然^④。但是, 构建政策议程, 尤其是以社会赞同的公开(系统性)方式构建议程^⑤的尝试屡遭失败, 甚至精英也无法构建政策(制度性)议程^⑥。对于未来愿景, 精英集团分歧巨大, 矛盾根深蒂固, 或者他们根本未准备好因长期目标定向而束缚自己。因此, 专家的评价非常准确——当触及因循守旧的国家政策时, 因为精英集团内部斗争、所提议案相互削弱导致当局行动受阻^⑦。

在这种背景下, 组建战略发展和优先项目委员会是一项新决策, 旨在探索制定和协调政策议程高效机制的制度设计。这一议程面向社会还是立足精英集团内部呢?

三、项目管理: 俄罗斯政策的特点和本质

2016年成立的战略发展和优先项目委员会并不是管理和政策上的创新——颁

① Путин отправил Улюкаева в отставку / Лента.ру. М., 2016. 15 ноября. https://lenta.ru/news/2016/11/15/putin_uluk/

② Орехин П. Россия-2035: человек или государство / Газета.ру. М., 2016. 23 ноября. <https://www.gazeta.ru/business/2016/11/22/10359533.shtml>

③ Биография Максима Орешкина / РИА Новости. М., 2015. 20 марта. <https://ria.ru/spravka/20150320/1053688179.html>

④ Послание Президента Федеральному Собранию / Официальный сайт Президента Российской Федерации. М., 2016. 1 декабря. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>

⑤ Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А. Борисова. М.: Мир философии, 2016. С. 145.

⑥ Там же.

⑦ Ратленд П. Постсоветские элиты России // Полис. Политические исследования. 2016. № 3.

布成立委员会总统令的同时，撤销俄联邦总统实施国家优先项目和人口政策委员会（该委员会 2005 年组建^①，2012 年发布新版命令^②）。由此看来，在俄罗斯国家政策中设立优先项目的历史逾十一年。实际上，专家和观察家马上就注意到这个事实，与十一年前相比，Д. А. 梅德韦杰夫扮演主要协调者角色的这些项目的领导人员前后一致^③。以往优先项目涉及健康、教育、住房和农村发展，如今项目构成扩大，既有项目更加具体和深入：抵押贷款和住房租赁、现代中小学生学习环境、现代数字教育环境、先进技术劳动力、创新空间中心—大学、住房和公用事业与城市环境、扶持非原料出口、小企业和支持个体创业等^④。无论过去还是现在，优先项目的构成实际上都反映了国家政策的现实议程。目前国家吸收包括政治—行政机关、企业、学术界在内的最广泛阶层参与政策制定工作。这些专业性资源集中在由联邦项目办公室管理的各规划委员会。政府项目活动管理系统的职能机构（以下简称职能机构）明确了以上术语的内涵^⑤。

这一职能机构具有特殊的研究价值，因为它囊括了制定和实施俄罗斯国家政策实际运用的全部工具。形式上它由三个主要部分构成：1. 项目活动管理常设机构（委员会主席团、联邦项目办公室、部门协调中心、部门项目办公室）；2. 项目活动管理临时机构（监督人、项目委员会、项目功能采购人、高级官员、项目负责人、项目行政人员、项目工作机构）；3. 保障和辅助机构（社会事务委员会、专家组、项目管理权限中心）。

显然，该职能系统实际上并不谋求进入政府及其机构的正式序列，而是致力于构建平行的管理结构，其框架内按照不同管理层次和管理职能对项目结果责任

① Указ Президента РФ от 21 октября 2005 г. N 1226 "О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике" / Собрание законодательства Российской Федерации от 24 октября 2005 г. N 43 ст. 4374.

② Указ Президента РФ от 31 августа 2012 г. N 1248 "О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике" / Собрание законодательства Российской Федерации от 3 сентября 2012 г. N 36 ст. 4871.

③ Прокопенко А., Папченкова М., Базанова Е. Правительство вернется к идее национальных проектов / Ведомости. М., 2016. 27 июня. <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/06/27/646857-natsionalnih-proektov>

④ Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Проектный офис Правительства / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. М., 2016. Режим доступа: <http://government.ru/news/>

⑤ Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. N 1050 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 октября 2016 г. N 43 ст. 6028.

最大程度地落实到人。简要回顾过去，不难做出类比。战略研究所拟定的纲领性文件——《21 世纪的俄罗斯：期待的明天形象》——中存在类似内容：项目实行上级指定原则（期限、任务，而非方向）^①。从中完全可能发现成立新管理中心和改革（包括行政改革）中心的迹象。建立类似管理结构的目的很可能是进一步革新政治－行政系统的观念：政府新章程极其细致深入地规定了项目成员的责任分配。在这种条件下，成功的行政人员可能实现职场的快速升迁：最近一年国家最高层次多次展示了干部调整的严肃态度和决心。

应当指出，2005 年国家优先项目出台以来，项目管理法已经得到十分详尽的阐释。Д. А. 梅德韦杰夫对此评论道：“渴望找到解决（现有管理问题——作者注）的最有效方式使人们产生项目管理法这一设想。严格地说，项目管理法本身来自商业经验，并且通过实践证明了自己的生命力。借助这个方法常常能够大幅缩短决策从通过到实施的期限，包括立法工作。”^②

的确，与诸如尝试系统制定构想、学说相比，实施国家项目是促使社会政治领域变革的更有效、更灵活的方式。1999 年 В. В. 普京发布的命令中，政治－行政最高层首次承认制定俄联邦长期发展战略规划是政府优先任务之一^③，自此制定和通过经济社会发展构想的尝试一直持续到 2008 年——国家项目全面铺开并取得一定成果。

制定战略规划是一项复杂任务，首先是在政治方面，多半出于这种认识，政府选择以项目形式启动变革。Д. А. 梅德韦杰夫指出：“政策优先方向和管理组织形式两个要素相结合可以实现联邦、地区和地方层面的有效协调。项目研究正在并将继续取得众多积极成果。不可否认，由于国家优先项目的实施，我国的大国征程已经开启。”^④

看来，启动改革、摆脱无休止的官僚主义讨论和协商这一目标正是项目管理方式的主要优势。用于实施国家项目的预算资金体量大，但相对占比不高：

① Россия XXI века: образ желаемого завтра / М.: Экон-Информ, 2010. С. 13. http://www.insor-russia.ru/files/Obraz_gel_zavtra.pdf

② Медведев Д.А. Национальные проекты: от стабилизации – к развитию / Национальные приоритеты. Статьи и выступления Д.А.Медведева. М.: Издательство Европа, 2008. <http://e-libra.ru/read/184819-nacionalnye-prioritety.html>

③ Распоряжение Правительства РФ от 1 декабря 1999 г. N 2021-п // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 декабря 1999 г., N 50, ст. 6247.

④ Медведев Д.А. Национальные проекты: от стабилизации – к развитию / Национальные приоритеты. Статьи и выступления Д.А.Медведева. М.: Издательство Европа, 2008. <http://e-libra.ru/read/184819-nacionalnye-prioritety.html>

2006—2009年占联邦预算支出总规模的3.5%—4.1%^①。尽管从国家政策结果看，国家项目饱受批评，包括“系统性低效”^②，实施国家项目的法律保障甚至反腐败保障方面存在问题^③，但是其政治效应巨大，特别是如果从树立Д. А. 梅德韦杰夫作为总统候选人的形象角度分析国家项目的贡献。Д. А. 梅德韦杰夫在自己的总统任期内成功地团结起一批政治精英，首先是青年精英^④。

2011—2012年政府宣布制定《2020战略》时，在某种程度上历史重演：战略起草工作实际上一直没有进展之后，普京的纲领性文章出台，然后是《五月法令》。这些文件同样可以视为在政治和治理领域践行项目管理法。的确，目前项目管理法收效甚微——政治考量仍是首要因素^⑤。

现在将项目管理法应用到国家政策中的尝试最突出的特点是对管理技术和程序问题，包括责任分配的研究更加深入。职能机构是一种复杂而且相当灵活的管理配置，囊括各种权力和管理组织方式：1. 垂直权力：委员会主席团—联邦项目办公室—部门协调中心—部门项目办公室。垂直权力体系还包括俄罗斯联邦主体行政长官直属的地区项目办公室。2. 横向协调网络：学术机构、企业联合体和公民社会代表——社会事务委员会和专家组。3. “手动控制”系统：监督人、项目功能采购人、项目负责人。

管理工具多样化有助于尽可能多地吸收负责人和参与者参与项目，同时更加全面、更加具体地分配达到预定目标应承担的责任。由此建立起一个通过不同项目同时解决大量迫切政治治理问题的系统：1. 根据关键方向确定问题议程；2. 研究解决主要问题的构想方案；3. 组建项目执行办公室；4. 分配资源和评估工作成效。

按照这个速度发展（Д. А. 梅德韦杰夫主持的战略发展和优先项目委员会主

① Заключение Счетной палаты РФ от 30 августа 2010 г. N ЗСП-13/15-10 "На отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год".

② Сорокин Д. Национальные проекты и реальная политика // Вестник института экономики Российской академии наук. 2007. № 1.

③ Левицкая А.Ю. Национальные проекты: от идеи к практике реализации // Журнал российского права. 2006. № 4.

④ Образы лидеров в массовом сознании накануне президентских выборов. Материалы круглого стола кафедры социологии и психологии политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова / Шестопап Е.Б., Шутков А.Ю., Володенков С.В., Гаман-Голутвина О.В., Лапкин В.В., Макаренко Б.И., Межуев Б.В., Мельвиль А.Ю., Смутькина Н.В., Нестерова С.В. // Полис. 2012. № 4.

⑤ Ратленд П. Постсоветские элиты России // Полис. Политические исследования. 2016. № 3. С. 58.

席团会议每周举行一次），2017年所有最重要的问题以及最重要的专家和利益群体代表都将纳入项目管理系统。同时，还有可能评估职能机构内部不同岗位管理者的工作效率。

可以说，实际上俄罗斯正在形成能轻松履行后备人才实验场额外职能的新“改革总部”和总统候选人总部。

四、理论思考

尝试梳理俄罗斯国家政策中确立和发展项目管理法经验材料的意义，可以为某些理论性结论提供依据。

首先，可以认为一些作者关于政策设计作为理论应用政治学的独立领域正在形成的推测论据充足^①。政策和国家治理中的项目管理法应用潜力大，近十五年俄罗斯的实践已经证明了这一点。政策设计成为政治决策过程的关键因素^②。

同时，必须避免将商业领域项目管理技术和机制盲目照搬到政策和国家治理领域^③。否则，不仅会导致不必要的类比和简单化，而且会忽视发展规划的政治要素本身，特别是利益协调和政治参与。这是引入管理机制的固有缺陷^④。可以得出结论的是，将国家政策和政府实践中的项目管理法应用到法律调整领域，是尝试合理构建降低政策和治理不确定性的某些规则和程序，即道格拉斯·诺斯所理解的建立制度^⑤。不过应当指出，目前这些制度更多地针对精英内部调整，未必能够保障更广泛的政治代表性和政治参与。

其次，可以看出目标定向制度和国家政策的形式化设计尝试更加深入。确切地说，这里指的是尝试建立以法律形式（法律规范）固定下来的正式制度，尝试

① Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А. Борисова. М.: Мир философии, 2016. С. 5.

② Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2006. С. 371.

③ Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А. Борисова. М.: Мир философии, 2016. С. 6.

④ Сморгун Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Санкт-Петербург, 2011. № 4.

⑤ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики/ Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 44.

将俄罗斯政策传统上由非正式制度履行的功能纳入正式制度平台。如果后苏联初期的制度设计，特别是正式制度设计主要缘于外部压力或意识形态考量——实施民主改革或展示民主改革意愿，非正式制度也增强了正式制度的脆弱性^①，那么近年来出现尽管微弱但有意识地设计正式制度的趋势。由此可以期望正式实践与非正式实践、正式制度与非正式制度相互转化并不断接近。

五、前景如何

近十一年的历史表明，国家政策中的项目管理法比其他更复杂、更长期的国家政治和治理组织形式更具优越性。基于分析结果，可以总结出项目管理法最突出的几个特点：1. 可能避免讨论容易引发政治分歧的、复杂的系统性和观念性问题（税收和养老金改革、私有化等），转而采取更具建设性的对话方式，在冲突形势下协调利益、通过决策^②；2. 可能迅速且有效地抓住现实议程中的全部最重要问题（教育、卫生保健、扶持小企业），包括为实现选举目标，满足“主动作为和变革需求”^③；3. 与相关利益群体或广大居民阶层代表进行直接或间接对话，迅速展示某些积极成果；4. 动员项目团队解决优先问题，避开复杂臃肿的官僚程序和制度，灵活运用行政管理和政治治理手段^④。

在危机条件下，特别是如果从危机唤醒俄罗斯统治阶级和社会自我意识的全球政治维度来看^⑤，运用项目管理工具是非常正确的举措。面对复杂的外部环境，在政府项目活动框架内广泛讨论问题有助于克服消沉和不作为心态，更易于在内外政策常常处于冲突状态的复杂条件下找到利益契合点。

① Ledeneva A. Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance. London: Cambridge University Press, 2013. p. 11.

② Демчук А.Л. Особенности принятия решений в конфликтных ситуациях // Пространство и время. М., 2015. том 9. вып. 8.

③ Образы лидеров в массовом сознании накануне президентских выборов. Материалы круглого стола кафедры социологии и психологии политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова / Шестопап Е.Б., Шутов А.Ю., Володенков С.В., Гаман-Голутвина О.В., Лапкин В.В., Макаренко Б.И., Межуев Б.В., Мельвиль А.Ю., Смутькина Н.В., Нестерова С.В. // Полис. 2012. № 4.

④ Соловьев А.И. Политика и управление: когнитивные основания взаимосвязи // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество). 2005. № 3.

⑤ Якунин В.И. Устойчивость политических систем в условиях развивающегося мирового кризиса // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1.

项目管理法制度化这一事实本身说明,可以将过去的某些非正式实践运用到法律和公共实践领域,例如监督人制度。就实施优先项目和落实纲要而言,监督人实际上是对政府首脑和总统负责的高级领导。研究俄罗斯非正式制度的作者对相关问题有所论述^①。而且,项目管理不是进行表面的“自我合法化”^②,而是在项目管理框架内建立政治-行政相互关系的现实法律机制。

无论在国家政策方面,还是在政治权力和政治治理的正式结构与非正式结构方面,这种政治-管理要素的组合都将创造巨大的改革潜力。但是,一个问题仍悬而未决——这样的系统能否从项目管理系统发展成规划管理系统,进而成为保障长期稳定发展的战略管理系统?非常期待国家政策中项目管理法的制度化能够成为当代俄罗斯新制度建设的基石^③。

(责任编辑 李淑华)

① Ledeneva A. Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance. London: Cambridge University Press, 2013. p. 217.

② Соловьев А.И. Право и политика как механизмы легитимации государственных проектов / Признание права и принцип формального равенства. Сборник трудов международной научной конференции. М.: Издательство современная экономика и право, 2015. С. 32.

③ Вилисов М.В. Как (не) работают институциональные реформы в России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2016. № 3.

Проектный подход: способ реализации государственной политики в Российской Федерации

Вилисов М.В. пер. Чэнь Сяотан

【От редакции】 Ввиду чрезмерной сырьевой зависимости в последние годы в России возник серьезный дисбаланс структуры экономики и сегодня перед российскими властями стоят такие важнейшие задачи, как содействие структурным трансформациям и институциональным преобразованиям, стимулирование экономического роста и улучшение национального потенциала управления. В этой связи в последние годы Россия осваивает тенденции развития управления в развитых странах, внедряет управленческий механизм в практику социального управления, применяет проектный подход в качестве основного способа формирования и реализации государственной политики и осуществляет его институционализацию. В данной статье исследуется эволюция проектного подхода, состав и структура политико-административных проектов, преимущества и недостатки такого способа формирования и реализации государственной политики, его влияние на политическую систему и ее отдельные институты. Данная статья под заголовком “Государственная политика: проектный подход” была опубликована в журнале “Политическая наука” (май, 2016 г.), с разрешения автора публикуется на китайском языке в журнале “Академические исследования России”.

【Ключевые слова】 Россия; государственная стратегия; приоритетный проект; национальный проект

Project Approach: The Operational Form of Russian State Policy

M. Vilisov, Translated by Chen Xiaotang

Editor's note: For a long time, Russia has highly depended on energy and raw materials sector, its economic structure has been unbalanced. It is a major task for the Russian government to promote the structural and institutional transformation, boosting the economy and enhancing national governance capacity. Therefore, in recent years, Russia has comforted to the governance development trend in developed countries, introduced management mechanism into public governance practice, and adopted project approach has the main way to formulate and implement national policies and institutionalized it. The author of this paper analyzed the evolution process of the project approach, the composition and structure of political-administrative planning, and analyzed the advantages and disadvantages of formulating and implementing national policies by the project approach and its influence on the political system and certain systems. This article was published in the fifth issue of the *Russian Journal of Political Science* in 2016. The original title of the article is “State policy:project approach”, and published in the Chinese version of the *Academic Journal of Russian Studies* with the consent of the author.

Keywords: Russia; national strategy; priority project; state project