

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Пермский государственный национальный исследовательский университет»

На правах рукописи

Якимова Мария Николаевна

Проект как инструмент реализации государственной политики
в современной России

Специальность 23.00.02. –
Политические институты, процессы и технологии

Диссертация на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
КРАСИЛЬНИКОВ ДМИТРИЙ ГЕОРГИЕВИЧ

Пермь – 2017

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Позиция и роль проекта в структуре инструментария государственной политики.....	28
§ 1. Государственная политика как политико-управленческий процесс	28
§ 2. Состав и структура инструментария государственной политики.....	45
Глава 2. Причины и условия применения проекта в организационной среде органов власти современной России.....	60
§ 1. Факторы внедрения проекта в сферу управления государством	60
§ 2. Порядок использования проекта в организационных средах бизнес-структур и органов власти.....	77
Глава 3. Этапы развития проектного управления в контексте разработки и реализации государственной политики современной России.....	88
§ 1. Реализация приоритетных национальных проектов как первый опыт применения инструмента (2005 – 2008 гг.)	88
§ 2. Использование проектного управления для ведения ключевых направлений деятельности Правительства РФ (2009 – 2012 гг.)	115
§ 3. Реализация мегапроектов и развитие профессиональных практик проектного управления для осуществления государственной политики (2012 г. – н.в.).....	144
Заключение	176
Список источников и литературы	185

Актуальность темы исследования. В 1970 – 1980-е гг. системы управления ряда стран Северной Америки, Европы, Азиатско-Тихоокеанского региона, Африки и Австралию захлестнула волна преобразований. Под прессом глобальных общественных сдвигов, обнаживших неспособность существовавшей административной модели реализовывать востребованный временем курс развития государства, формировался тренд её модернизации. На основе идей конкуренции, приватизации, саморегулирования рынка складывались концептуальные основания реформ. Практика внедрения инструментов управления бизнесом в деятельность органов власти, распространяемая под флагом «Нового государственного менеджмента», в 2000-е гг. возникла и в России. Стратегический менеджмент, программно-целевое управление, подготовка бюджета, ориентированного на результат, и прочие средства менеджмента, вошли в число средств реализации государственной политики. Стали применяться проекты, масштаб ведения которых еще на старте административной реформы демонстрировал устойчивую тенденцию популяризации инструмента в деятельности органов государственной власти. Наличие признанной профессиональным сообществом менеджеров методологии проектного управления, регламентирующей порядок действий на каждой стадии ведения деятельности, и возможность получения результата в условиях ограниченности ресурсов, рассматривались субъектами государственной политики как главные преимущества проекта.

Увеличение практик использования проектного управления в целях реализации приоритетов развития российского государства подогревает исследовательский интерес к поиску ответов на целый комплекс вопросов: 1) каковы место и роль проекта во всей совокупности средств осуществления государственной политики? 2) почему и как проектное управление проникало в организационную среду российских органов власти? 3) для достижения каких целей государственной политики обычно используется проект? 4) способны ли российские органы

власти как коммерческие структуры профессионально управлять проектами?; 5) каковы проблемы, успехи и перспективы развития проектного управления в системе государственного управления современной России?

Степень научной разработанности проблемы. Несмотря на актуальность выбранной тематики исследования количество научных работ по вопросу применения проекта как инструмента реализации российской государственной политики не столь велико. Однако на протяжении многих десятилетий зарубежными и отечественными учеными изучается ряд других аспектов, образующих исследовательское поле диссертации.

Отметим научные труды, посвященные изучению сущности государственной политики (*public policy*), её субъектов, этапов создания и исполнения.

Политическую науку отличает широкий спектр подходов к трактованию природы изучаемого явления, свидетельствующий о его сущностном многообразии. В этой связи, специфика выбранной проблематики исследования, в первую очередь, определяет необходимость упоминания работ о природе государственной политики и соотношении политической сферы жизнедеятельности общества со сферой управления государством. В. Вильсон, М. Вебер¹ и другие исследователи известны политологическому сообществу как одни из первых приверженцев подхода объяснения сущности государственной политики через описание её взаимосвязи с государственным управлением: исследователями доказывалась идея абсолютно раздельного существования двух сфер. Г. Лассуэллом, Д. Лернером, Г. Алмондом, Б. Пауллом, Г. Аллисоном, Л. Сморгуновым, А. Соловьевым² и мно-

¹ Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления : амер. школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 24-43. URL: <http://www.iprbookshop.ru/13170.html> (дата обращения 30.05.2016). ЭБС «IPRbooks», по паролю); Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения : пер. с нем. / сост. общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. М., 1990. С. 644-706; Вебер М. Типы господства // Библиотека Якова Кротова : сайт. URL: http://www.krotov.info/library/03_v/eb/er_09.html (дата обращения: 01.06.2016).

² Lerner D., Lasswell H. D. *The Policy Sciences : Recent Developments in Scope and Method*. Stanford : Stanford University Press, 1951. 344 p.; Almond G., Powell B. *Comparative Politics Today. A World View*. 4th ed. Glenview; Boston; London : Scott, Foresmann and Company, 1988. 328 p.; Allison G. *Emergence Of Schools Of Public Policy : Reflections by a Founding Dean* // *The Oxford handbook of public policy* / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. Oxford ; NY, 2006. P. 58-79;

гими другими в дальнейшем этот концепт стал опровергаться. Современными учеными представляется ряд аргументированных позиций о взаимозависимости двух сфер как элементов системы управления государством. В исследовательском поле о государственной политике, кроме того, не остается без внимания вопрос соотношения государственной политики, государственного управления и государственной власти в политической системе общества³.

В целом же, структурированные определения понятия «государственная политика» и развернутые описания её природы, сформулированные в рамках концепции политического процесса (policy process), содержатся в работах современных авторов. Ч. Мерриам, Т. Дай, У. Дженкинс, Д. Маккул, Т. Биркланд, М. Крафт и С. Фарлонг, Б. Гай Питерс, Дж. Андерсон, Г. Алмонд, Л. Герстон, М. Хоуллетт, А. Дегтярёв, Л. Сморгунов, А. Соловьев⁴ и другие раскрывают сущность государ-

Государственная политика и управление : учебник. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. М. : РОССПЭН, 2006. 381 с.; Управление публичной политикой: коллективная монография / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Аспект Пресс, 2015. 320 с.; Соловьев А. И. Политика и управление: когнитивные основания взаимосвязи // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2005. № 3. С. 36-49; Соловьев А. И. Политика и администрирование в структуре государственного управления // Управление государством : проблемы и тенденции развития. М., 2008. С. 71-95; Соловьев А. И. Государство как политический институт: проблема теоретической идентификации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : История. Политология. Социология. 2014. № 4. С. 124-129; Государственная политика : учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Издательство Московского университета, 2013. 544 с.; Государственная политика и управление : учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2017. 480 с.; Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 70-98.

³ См., например: Бакарджиев Я. В. Государственная и политическая власть : вопросы соотношения // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 3 (28). С. 45-49; Карнаушенко Л. В. «Политическая власть» и «государственная власть» : к вопросу о соотносимости понятий и смысловом наполнении дефиниций // Общество и право. 2009. № 1. С. 27-30; Кожевников С. Н. Государственная власть и право // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия Право. 2003. № 2. С. 7-16; Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти.

⁴ McCool D. C. Public Policy Theories, Models, and Concepts : An Anthology. Englewood Cliffs, N.J : Prentice Hall, 1995. 412 p. ; Birkland T. A. An Introduction to the Policy Process : Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Armonk, NY : M. E. Sharpe, 2001. 294 p.; Guy Peters B. American Public Policy : Promise and Performance. Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, 1986. 344 p.; Anderson J. Public Policymaking : an Introduction. 5nd ed. Boston : Houghton Mifflin Company, 2003. 322 p.; Сравнительная политология сегодня : мировой обзор : учеб. пособие для студентов политологов / Г. Алмонд [и др.]; [сокращ. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной]. М. : Аспект Пресс, 2002. 535 с.; Gerston L. N. Public Policy Making : Process and Principles. 3nd ed. Armonk, NY : M. E. Sharpe, 2010. 160 p.; Howlett M. Designing Public Policies :

ственной политики, её назначение, роль и положение в политической системе общества, изучают общие вопросы формирования и реализации государственной политики, соотношения с административно-государственным аппаратом и перечень ключевых участников. Глубинный анализ состава акторов государственной политики представлен не только в трудах отмеченных выше ученых, но и Дж. Фредриксона, М. Хилла, Ч. Линдблома и Э. Вудхауза, Д. Прессмана и А. Вилдавски, Э. Янга и Л. Куинна, О. Колобова, С. Сулакшина и других⁵.

Особое место среди работ о государственной политике, её взаимосвязи с административно-государственной системой, процедурах создания и реализации, кроме того, имеют исследования о процессе принятия и реализации политического (государственного) решения. В статьях и монографиях Л. Сморгунова и А. Павроза, А. Дегтярева, Дж. Андерсона, Д. Прессмана и А. Вилдавски, У. Данна, Р. Келли и Д. Паламбо, Дж. Мангейма и Р. Рича, Г. Лассуэлла, Б. Гай Питерса⁶ и

Principles and Instruments. Abingdon, Oxon ; NY : Routledge, 2011; Дегтярев А. А. Принятие политических решений : учеб. пособие. М. : КДУ, 2004. 414 с.; Государственная политика и управление : учебник. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления; Управление публичной политикой: коллективная монография; Государственная политика : учеб. пособие; Государственная политика и управление : учеб. пособие.

⁵ Frederickson H. George Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration // Duke University : site. URL: <http://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Frederickson-Comparing-the-Reinventing-Government-Movement-with-the-New-Public-Administration.pdf> (дата обращения: 16.06.2013); Hill M. The Policy Process in the Modern State. 3rd ed. London : Prentice Hall, 1997. 254 p.; Lindblom Ch. E., Woodhouse J. The Policy-Making Process. 3rd ed. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1993. 164 p.; Pressman J., Wildavsky A. Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. 3rd ed. Berkeley : University of California Press, 1984. 281 p.; Янг, Э., Куинн Л. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики : практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе ; пер. с англ. Ю. Д. Полянского. Киев : Изд-во «К.И.С.», 2003 // Новое публичное управление : персональный сайт А. В. Павроза. URL: <http://pavroz.ru/files/howtowritepublicpolicyрaper.pdf> (дата обращения: 12.01.2013); Процесс принятия внешнеполитических решений : исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы / О. А. Колобов [и др.]. Н. Новгород : Изд-во Нижегород. ун-та, 1992. 235 с.; Сулакшин С. С., Погорелко М. Ю., Репин И. В. Источники и основания государственных политик в России. М. : Научный эксперт, 2010. 220 с.

⁶ Сморгунов Л. В., Павроз А. В. Принятие политических решений : теория и методология // Полис. 2005. № 4. С. 179-183; Управление публичной политикой: коллективная монография; Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике : динамический цикл и его основные фазы // Полис. 2004. № 4. С. 158-168; Anderson J. Public Policymaking...; Pressman J., Wildavsky A. Implementation : how great expectations in Washing-

других описываются роль процессов принятия и реализации политического решения в политической системе общества, модели разработки и исполнения решения, входы, выходы, перечень и содержание фаз процесса принятия политического (государственного) решения.

Несмотря на наличие немалого количества исследований о государственной политике, её акторах, процессе формирования и реализации, изучению инструментария государственной политики как самостоятельному явлению посвящено значительно меньшее количество работ. При этом, научные труды Г. Лассуэлла, М. Вебера, Л. Саламона, Дж. Прессмана и А. Вилдавски, К. Худа и Х. Маргеттс, П. Ласкума и П. ле Галя⁷, ставшие классическими в изучении средств и способов ведения государственной политики, по-разному раскрывают перечень основных технологий управления государством, содержат неоднородный категориальный аппарат и неперекликающиеся подходы к группированию всей совокупности средств осуществления государственной политики. Тем не менее, учеными представлены аргументированные позиции о возможном составе и структуре средств формирования и ведения государственной политики, об инструментарии государственного управления, предприняты попытки выработать универсальный для разных политических систем понятийный аппарат в изучаемой области.

ton...; Dunn W. N. *Public Policy Analysis : An Introduction*. 2nd ed. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1994. 480 p.; Kelly R., Palumbo D. *Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / ed. by M. Hawkesworth, M. Kogan*. London : NY, 1992. Vol. 2. P. 643-655; Manheim G., Rich R. *Empirical Political Analysis : Research Methods in Political Science*. New York : Longman, 1991. 399 p.; Lasswell H. D. *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland, state : College Park, 1956. 23 p.; Guy Peters B. *American Public Policy : Promise and Performance*. Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, 1986. 344 p.

⁷ Lasswell H. *Politics : Who Gets What, When, How*. P. Smith, 1950. 264 p.; Вебер М. О некоторых категориях понимающей социологии // *Избранные произведения : пер. с нем. / сост. общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. М., 1990. С. 495-546*; Salamon L. M. *The New Governance and the Tools of Public Action : An Introduction // Fordham Urban Law Journal*. 2000. Vol. 28, Issue 5. URL: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2182&context=ulj> (дата обращения: 12.01.2013); Pressman J., Wildavsky A. *Implementation : how great expectations in Washington...*; Hood C. C., Margetts H. Z. *The Tools of Government in the Information Age. Chapter 1 // ChristopherHood : site*. URL: <http://www.christopherhood.net/content/papers.html> (дата обращения: 06.10.2012); Lascoumes, P., Le Galès, P. *Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation // The Graduate Institute of International and Development Studies : site*. URL: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/cours/Atelier_Politiques_Publiques/PP%20legales-Lascoumes.pdf (дата обращения: 30.09.2012).

В то же время, в условиях малочисленности общесистемных теоретических разработок о способах управления государством имеется значительное количество исследований о применении органами власти отдельных инструментов управления, в том числе перенятых у бизнес-структур в ходе изоморфных изменений. В частности, накоплена обширная литература по применению планирования и программно-целевого подхода в системе управления государством как технологиях, положивших начало использованию проекта в административно-государственной сфере. Р. Акофф, И. Ансофф, А. Барабашев и Е. Гуселетова, Е. Капогузов, Д. Клиланд и В. Кинг, И. Ладенко и Г. Тульчинский, П. Магданов, О. Малиновская и И. Скобелева, Д. Мацнев и К. Самсонов, Б. Мильнер, А. Михеева, Р. Кочкаров, Б. Райзберг и А. Лобко, Е. Голубков, Л. Пекарский, В. Тамбовцев и А. Шастико, А. Татаркин, В. Любовный, И. Зайцев, А. Воякина и многие другие⁸

⁸ Акофф Р. Планирование в больших экономических системах / пер. с англ. Г. Л. Рубальского. М. : Сов. радио, 1972. 223 с.; Ансофф И. Стратегическое управление : [пер. с англ.]. М. : Экономика, 1989. 519 с.; Барабашев А. Г., Гуселетова А. Г. Исследование публичного управления в США : истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 66-80; Капогузов Е. А. Технократические течения в американской школе государственного управления : от прогрессистов к анализу экономической политики // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2011. № 2. С. 69-79; Клиланд Д. И., Кинг В. Р. Системный анализ и целевое управление / пер. с англ. М. М. Горяинова, А. В. Горбунова. М. : Сов. радио, 1974. 279 с.; Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л. Логика целевого управления. Новосибирск : Наука, 1988. 208 с.; Магданов П. В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Arg Administrandi* (Искусство управления). 2010. № 2. С. 5-15; Малиновская О. В., Скобелева И. П. Бюджетирование, ориентированное на результат : мировой и российский контекст // Финансы и кредит. 2011. № 33. С. 2-11; Мацнев Д. А. Программно-целевой метод планирования. М. : Экономика, 1977. 56 с.; Мильнер Б. З. Организационный механизм программно-целевого управления // Программно-целевое управление социалистическим производством : вопросы теории и практики / редкол. А. Г. Аганбегян [и др.]. М., 1980. С. 35-53; Михеева А. С. Методология программно-целевого управления эколого-экономическими системами в регионах с экологическими ограничениями : дис. ... д-ра экон. наук. Улан-Удэ, 2008. 397 с.; Кочкаров Р. А. Новые возможности программно-целевого подхода к управлению экономикой. М. : Вега-Инфо, 2013. 215 с.; Райзберг Б. А., Голубков Е. П., Пекарский Л. С. Системный подход в перспективном планировании. М. : Экономика, 1975. 271 с.; Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление : учебник для студентов вузов. М. : ИНФРА-М, 2002. 425 с.; Тамбовцев В., Шастико А. Работоспособность бюджетирования государственных расходов, ориентированного на результат // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 129-147; Татаркин А. И. Программно-проектное развитие регионов как условие устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации // Вестник УрФУ. Серия Экономика и управление. 2011. № 4. С. 46-55; Целевые программы развития регионов : рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный [и др.]. М., 2000. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index-2.html (дата обращения: 13.08.2013); По-

изучили причины появления программно-целевого подхода в бюрократической среде, отечественную и зарубежную историю использования подхода органами власти, раскрыли природу, преимущества, недостатки, результаты первых практик и перспективы применения технологии в современной России.

Объемными в количественном плане являются и труды о зарубежном и российском опыте проведения административных реформ в соответствии с идеями «Нового государственного менеджмента». Практики административных преобразований, понятийный аппарат, основные положения и принципы концепции, условия их реализации, влияние на состояние государственной службы изучались К. Худом, Д. Осборном и Т. Геблером, П. Окойном, К. Поллитом и Д. Букертом, Д. Кеттлом, Н. Мэннингом и Н. Парисоном, а также Л. Сморгуновым, Г. Купряшиным, Е. Троицкой, О. Гаман-Голутвиной, Е. Гаталовым, В. Комаровским и А. Оболонским, Ю. Ирхиным, А. Ноздрачевым⁹ и другими.

спелов Г. С., Ириков В. А. Программно-целевое планирование и управление. М. : Сов. радио, 1976. 440 с.; Самохин Ю. И. Методы программно-целевого подхода // Экономика и методические методы. 1974. Т. 10, вып. 5. С. 994-1002; Чистобаев А. И., Баженов Ю. Н. Территориальные комплексные программы. Л. : Изд-во ЛГУ, 1984. 229 с.

⁹ Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69, № 1. P. 3-19.; Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. NY: Plume, 1993. 405 p.; Aucoin P. Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. 1990. Vol. 3, № 2. P. 115-137; Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform : A Comparative Analysis : New Public Management, Governance, And The Neo-Weberian State. Oxford ; NY : Oxford University Press, 2011. 367 p.; Kettl D. F. The Global Public Management Revolution. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2005. 108 p.; Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления : международный опыт : [пер. с англ.]. М. : Весь мир, 2003. 494 с.; Сморгунов Л. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2000. № 1. С. 54-75; Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ : от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4. С. 50-57; Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент : концепция и условия реализации // II Всероссийский социологический конгресс : сайт. URL: <http://lib.socio.msu.ru/l/library?e=d-000-00---0kongress--00-0-0-0prompt-10---4-----0-11--1-ru-50---20-about---00031-001-1-0windowsZz-125100&a=d&cl=CL1&d=HASH08b75fd74133d5a5db5aae.1.4> (дата обращения: 23.01. 2010); Троицкая Е. А. Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента : дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2011. 243 с.; Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления : отечественный и зарубежный опыт // Клуб мировой политической экономики : сайт. URL: <http://www.wpres.ru/text/200704241811.htm> (дата обращения: 17.10.2009); Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3. С. 25-29; Комаровский В. С., Оболонский А. В. Проблемы реформирования

Отличаются глубиной проработанности вопросов и исследования по проектному управлению. Лучший опыт внедрения, использования и развития проекта в организационных средах бизнес-структур представлен в авторитетных для мирового и российского сообщества профессиональных менеджеров публикациях. К. Грей и Э. Ларсон, Г. Дитхелм, Д. Клиланд и Р. Кинг, Г. Керцнер, А. Полковников, И. Мазур, В. Шапиро, Н. Ольдерогге, А. Товб А., Г. Ципес, В. Воропаев и другие¹⁰ изучают сущность проекта и его преимущества, рассказывают об особенностях методологии проектного управления, обращаясь к ярким практическим примерам, делятся опытом подготовки и трансформации организационной среды к применению инструмента, и, наконец, предлагают универсальные методики оценивания уровня развития проектного управления в организациях. В работах Н. Запесоцкой, А. Солодилова, Л. Филимонюк и Э. Шейна¹¹, кроме того, представлены исследовательские разработки о факторах формирования проектной культу-

государственной службы России в свете международного опыта и отечественных традиций (политологический подход) // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1997. № 4. С. 56-71; Ирхин Ю. В. Проблемы реформирования государственной службы в России в зеркале общественного и экспертного мнений // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 3. С. 97-111; Ноздрачев А. Ф. Административная реформа : российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9-21.

¹⁰ Грей К. Ф., Ларсон Эрик У. Управление проектами : практ. рук. : пер. с англ. М. : Дело и Сервис, 2003. 527 с.; Дитхелм Г. Управление проектами. В 2 т. Т. 1. Основы / науч. ред.: А. М. Немчин, С. Н. Никешин. СПб. : Бизнес-пресса : Корпорация Двадцатый трест, 2003. 390 с.; Клиланд Д. И., Кинг В. Р. Системный анализ и целевое управление; Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости. М. : АйТи : ДМК Пресс, 2003. 318 с.; Полковников А. Эффективное управление проектами. Начальный курс / Сетевая Академия «Ланит». М., 1998. 101 с.; Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами : учеб. пособие / под общ. ред. И. И. Мазура. М. : Омега-Л, 2004. 664 с.; Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами : стандарты, методы, опыт. М. : Олимп-Бизнес, 2003. 239 с.; Воропаев В. Управление проектами – неиспользованный ресурс в экономике России // E-Executive.ru : сайт. URL: <http://www.e-executive.ru/knowledge/announcement/331624/> (дата обращения: 08.07.2014).

¹¹ Запесоцкая Н. А. Проектная культура как основа профессионального мастерства менеджера социально-культурной деятельности : дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2007. 152 с.; Солодилов А. Проектная культура и системная интеграция // AT Consulting : сайт. URL: http://www.at-consulting.ru/company/spec/2005/11/04/spec_11.html (дата обращения: 07.03.2011); Филимонюк Л. А. Формирование проектной культуры педагога в процессе профессиональной подготовки : дис. ... д-ра пед. наук. Ставрополь, 2008. 425 с.; Шейн Э. Определение культуры организации // Организационная культура и лидерство. 3-е изд. СПб. : Питер, 2012. URL: <http://www.management.com.ua/hrm/hrm044.html> (дата обращения 08.03.2011).

ры в организациях и условий «воспитания» личности, владеющей технологией проектного управления на профессиональном уровне.

Изучение проектной деятельности в сфере политики и политического проектирования в российской науке только начинает набирать популярность. К. Симонов, М. Грачев, Н. Борисов, С. Бойко, М. Вилисов, Т. Митрохина¹² и другие посвящают свои работы исследованию сущности понятий «политический проект» и «политическое проектирование», анализу современных российских трендов, механизмов, институтов политического проектирования, изучению практик политического проектирования в российской политической системе.

Тем не менее, научных трудов об опыте проектного управления в организационной среде органов власти современной России к настоящему времени накоплено недостаточно. Несмотря на наличие широкого спектра работ по различным вопросам реализации приоритетных национальных проектов (ПНП), подготовленных Д. Алабиным и С. Устинкиным, А. Андриасовым, В. Гончаровым, В. Казанцевым и Л. Ивановым, Е. Красновой, А. Левицкой, А. Матненко, Г. Осадчей, И. Плисиновой, В. Фахрутдиновой, А. Харитоненковым, Я. Шабановым¹³ и дру-

¹² Симонов К. В. Политический анализ : учеб. пособие. М.: Логос, 2002. 152 с.; Грачев М. Н. «Политическое проектирование» и «политический проект»: концептуализация понятий : материалы «Круглого стола» сотрудников и аспирантов Российского государственного гуманитарного университета и Российского университета дружбы народов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Политология. 2013. № 3. С. 117 -119; Политическое проектирование. Глобальное, национальное, региональное измерения : монография / под ред. М. Н. Грачева, Н. А. Борисова. М. : Мир философии, 2016. 464 с.; Вилисов М. В. Документы государственного стратегического планирования как инструменты политико-государственного проектирования вопросов государственного суверенитета // Проблема суверенности современной России : материалы Всероссийской науч.-общественной конф. М., 2014. С. 124-134; Вилисов М. В. Механизмы и институты проектирования государственной политики // Власть. 2016. № 7. С. 50-57; Митрохина Т. Н. Аксиология проектирования российской политики. Власть. 2017. №3. С.114-122; Митрохина Т. Н. Политический проект как категория политической науки // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2015. № 2 (56). С. 117-122; Митрохина Т. Н. Политическое проектирование: объяснительные возможности концепта «политический проект» // Власть. 2015. № 9. С. 39-46; Митрохина Т. Н. Политическое проектирование: специфика глобальных проектов // Власть. 2016. № 4. С. 75-82; Митрохина Т. Н. Функциональность политических проектов: технологии vs идеологии? Власть. 2014. № 10. С. 5-13.

¹³ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов в политическом процессе Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2009. 193 с.; Устинкин С. В., Алабин Д. В. Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России // Власть. 2009. № 4. С. 14-17; Андриасов А. Р. Реализация национальных про-

гими, не оценено использование методологии проектного управления при претворении нацпроектов в жизнь. Не оформлены в виде научных публикаций описания иных практик создания и ведения проектов в общефедеральном масштабе. С результатами анализа регионального или муниципального опыта управления проектами можно ознакомиться лишь в работах А. Бондаревской, Л. Гафаровой, Д. Красильникова, М. Якимовой¹⁴.

Таким образом, степень научной разработанности проблематики исследования является невысокой. Разнородность взглядов о соотношении государственной политики и государственного управления, малочисленность учитывающих особенности российской политической системы публикаций о сущности явления ак-

ектов как специальный политико-правовой режим трансформации институтов государственной власти // *Философия права*. 2008. № 3. С. 125-127; Гончаров В. В. Реализация приоритетных национальных проектов как социально-экономическая основа укрепления системы власти в России и сохранения её независимости и государственного суверенитета // *Вестник Челябинского государственного университета*. 2010. № 9 (190). С. 22-26; Казанцев В., Иванов Л. Россия до приоритетных национальных проектов и с ними : введение в ситуацию. URL: <http://viperson.ru/prnt.php?prnt=1&ID=263499> (дата обращения: 11.09.2014); Краснова Е. А. Приоритетные национальные проекты и идеологическая функция государства // *Вестник Челябинского государственного университета*. 2008. № 14. С. 71-77; Левицкая А. Ю. Национальные проекты : от идеи к практике ее реализации // *Журнал российского права*. 2006. № 4. С. 3-9; Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты : предпосылки, сущность и проблемы правового регулирования // *Вестник Омского университета*. 2008. № 4. С. 124-129; Осадчая Г. И. Приоритетные национальные проекты в контексте социальной политики Российской Федерации // *Социальная политика и социология*. 2007. № 2. С. 8-21; Плисинова И. В. Основные направления реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов на современном этапе : дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д., 2011. 161 с.; Фахрутдинова В. Приоритетные национальные проекты в Российской Федерации : диалектика развития // *Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки*. 2009. Т. 151, кн. 4. С. 253-264; Харитоненков А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2011. № 26. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-administrativno-pravovogo-mehanizma-upravleniya-natsionalnymi-proektami-i-gosudarstvennymi-programmami> (дата обращения: 03.06.2016); Шабанов Я. В. Из истории разработки и принятия приоритетных национальных проектов // *Власть*. 2011. № 9. С. 121-123.

¹⁴ Бондаревская А. А. Управление проектной деятельностью на региональном уровне // *Экономика и управление : актуальные проблемы и поиск путей решения : материалы регион. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов*. Пермь, 2010. С. 50-55; Гафарова Л. А. Проектно-процессный подход и возможности его использования в системе местного самоуправления // *Вестник Башкирского университета*. 2009. Т. 14, № 1. С. 265-269; Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Об уровне развития процессов управления проектами в исполнительных органах государственной власти Пермского края // *Стратегическое и проектное управление : сборник научных статей*. Пермь, 2011. С. 69-75; Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Стандарт РМВОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края : приближение к идеалу // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2011. № 3. С. 44-54.

туализируют потребность в изучении государственной политики как среды, в которой проект используется для достижения государственно-значимых целей. В условиях множественности неперекликающихся подходов группирования средств осуществления государственной политики необходим глубинный анализ состава и структуры её инструментария как отдельного института, обладающего характерными для российских реалий особенностями. Следует определить и позицию, роль проекта в числе средств осуществления государственной политики для формирования представления о назначении его применения в организационной среде российского административно-государственного аппарата.

Кроме того, полагаем, необходимо систематизировать сведения о факторах институциональных изоморфных изменений органов власти современной России, ставших причинами внедрения проекта в сферу управления государством. Требуется формирование научного представления не только об общих условиях проникновения инструмента в бюрократическую среду, но и о готовности административно-государственного аппарата профессионально использовать проект как инструмент реализации государственной политики. Заслуживает отдельного внимания исследователей выработанный коммерческими компаниями в виде методологии и предлагаемый к соблюдению органами власти порядок подготовки и исполнения проектов.

Наконец, немаловажное значение приобретает разносторонний анализ практик проектного управления при реализации российской государственной политики. Актуальным становятся изучение соответствия разрабатываемых проектов целям государственной политики, соизмеримость проблем, включенных в политическую повестку дня, с выбором проекта для их решения, соотношения целей государственной политики с целями, запланированными к достижению в ходе ведения проектов. Необходимой является оценка применения административно-государственным аппаратом методологии проектного управления как некоторого условия успешности проектов. Существует потребность в определении уровня готовности организационной среды органов власти к соблюдению требований методологии проектного управления и использованию инструмента в целом. И, ра-

зумеется, требуется описание дальнейших перспектив развития проектного управления в государственном масштабе.

Таким образом, актуальность выбранной проблематики исследования, её недостаточная изученность определяют объект, предмет, цель и задачи диссертации.

Объектом диссертационного исследования является политико-управленческий процесс осуществления государственной политики современной России, **предметом** – практики проектного управления, реализованные в организационных средах органов власти и иных структур для осуществления современной российской государственной политики.

Цель работы – выявить специфику применения проектного управления в организационных средах органов власти и иных структур, осуществляющих государственную политику в современной России.

Достижение поставленной цели обуславливается решением следующих **задач**:

1. Определить положение проекта во всей совокупности средств формирования и реализации государственной политики.
2. Выявить предпосылки применения проектного управления при формировании и реализации современной российской государственной политики.
3. Определить основные требования по использованию и развитию проектного управления в организационных средах структур, осуществляющих государственную политику в современной России.
4. Дать анализ и оценку практик проектного управления, накопленных в процессе формирования и реализации государственной политики современной России.

Научная новизна представленной работы заключается в исследовании опыта российских органов власти и иных структур, осуществляющих государственную политику, по внедрению, использованию и развитию проектного управления с 2000-х гг. по настоящее время.

В ходе проведения исследования, для достижения его цели и решения задач, удалось получить следующие **результаты, имеющие научную новизну:**

- разработан авторский подход к группированию средств осуществления государственной политики;

- выявлен комплекс факторов, обусловивших появление проектного управления в организационной среде органов власти и иных структур, осуществляющих государственную политику в современной России;

- описаны этапы развития проектного управления при реализации современной российской государственной политики с 2004 г. по настоящее время;

- определена степень соответствия целей проектов, реализованных структурами, осуществляющими государственную политику в современной России, целям государственной политики;

- установлены особенности предпочтений политических акторов при выборе масштабов применения проекта для достижения целей государственной политики на разных этапах развития проектного управления;

- определен уровень проектной культуры структур, осуществляющих российскую государственную политику;

- выявлены факторы деформации сущности проектного управления в организационной среде российских органов государственной власти.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость исследования заключается в систематизации накопленных знаний о государственном управлении и государственной политике, политико-управленческом процессе её осуществления. Авторским вкладом в развитие политической науки является разработанный с учетом российского контекста подход к группированию средств осуществления государственной политики, предполагающий использование специального категориального аппарата. Способствуют укреплению базы теоретических разработок политической науки обзор возможностей и ограничений методологии проектного управления при использовании в российской бюрократической среде.

Практическая значимость исследования определяется возможностью его использования для принятия политических и управленческих решений на разных этапах осуществления государственной политики, в том числе при выборе инструментария её реализации. Диссертационные материалы могут применяться при создании программ реформирования системы государственного управления, при построении стратегии развития и популяризации проектного управления в органах власти, при обновлении соответствующих методических рекомендаций, и, наконец, при внедрении и развитии проектного управления в масштабах региона и муниципалитета. Результаты диссертационного исследования целесообразно включать в учебные дисциплины по направлениям подготовки бакалавриата и магистратуры «Политология» и «Государственное и муниципальное управление» в рамках таких курсов как «Теория управления», «Теория политики», «Проектное управление в государственных и муниципальных органах власти».

Методология и методы исследования. Специфика проблематики исследования обуславливает актуальность применения в качестве его методологической основы научных разработок П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлла о явлении институционального изоморфизма в организационных полях¹⁵. В современном мире в условиях усиливающейся глобальной конкуренции, в результате адаптации к меняющейся внешней среде, любого рода организации, оцениваемые социальными агентами как потребители и поставщики схожих услуг, становятся всё более единообразными. Формальное и неформальное давление, реакция на неопределенность и профессионализация организаций вызывают изморфизацию их сред. Необходимость быть похожими объясняет стремление организаций обладать идентичными организационными структурами, корпоративными нормами, а также применять единые эффективные модели и инструменты управления.

В этой связи, изучение опыта использования проекта органами власти и иными структурами, осуществляющими государственную политику в современной России, в соответствии с положениями описанной концепции представляется

¹⁵ Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. // Экономическая социология. 2010. Т. 11. № 1. С. 34 – 56.

обоснованным. Через описание механизмов возникновения институционального изоморфизма в российской системе государственного управления объясняется закономерность появления проекта в организационной среде административно-государственного аппарата. В контексте изучения проектного управления в качестве показателя изоморфных изменений ведется исследование практик применения проекта как выработанного коммерческими компаниями управленческого инструмента. Анализируются рекомендуемые бизнесом и соблюдаемые чиновниками порядки внедрения и развития проектного управления, а также характеристики организационной среды органов власти, требуемые к изменению при ведении проектов. Определяется уровень развития проектной культуры в организационных средах структур, осуществляющих государственную политику. Устанавливается степень изоморфизации органов власти и коммерческих компаний. Изучение проектного управления в органах власти ведется на основе требований профессиональной методологии проектного управления, разработанной Project Management Institute (PMI) и описанной в Руководстве к своду знаний по управлению проектами (Руководство Project Management Body of Knowledge (PMBOK))¹⁶.

Исследование практик проектного управления официальных структур, в свою очередь, определяет необходимость применения концепции политического процесса (policy process) для описания опыта использования проекта как инструмента реализации государственной политики. Управленческий аспект государственной политики, согласно В. Сморгуну, являясь её необходимым внутренним качеством, раскрывается наилучшим образом при изучении процессов выработки и реализации политических решений, причин выбора курса государственных действий, результатах принятой к исполнению деятельности¹⁷. Исследование проектного управления как некоторой организационной меры реализации государственной политики, таким образом, обуславливает потребность анализа каждой фазы политико-управленческого процесса осуществления государственной политики.

¹⁶ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK). 5-е изд. М. : Олимп-Бизнес, 2013. 586 с.

¹⁷ Государственная политика и управление : учеб. пособие. С. 386 – 409.

Для проведения исследования в рамках обозначенного методологического подхода применялись следующие методы:

1. Методы сбора данных:

- анализ выступлений, интервью и публикаций первых лиц государства, представителей руководства и сотрудников федеральных (региональных) органов власти, экспертов, крупных общественных деятелей по вопросам формирования и реализации российской государственной политики, в том числе, посредством применения проектного управления;

- анализ результатов социологических опросов, аналитических отчетов, статистических данных, докладов и иных материалов по различным аспектам формирования и реализации государственной политики, в том числе, по вопросам результативности её реализации;

- анализ международных и национальных профессиональных стандартов управления проектами, результатов экспертных интервью с одним из разработчиков национальных стандартов по управлению проектами, с сертифицированными специалистами в сфере проектного управления, позволившие сформировать представление об «идеальных» практиках ведения проектов;

- анализ нормативных правовых актов, методических рекомендаций и иных документов органов власти федерального и регионального уровней, устанавливающих как общие правила применения проектного управления в бюрократической среде, так и регулирующих узкие вопросы внедрения и развития инструмента;

- анализ аналитических материалов и презентаций, подготовленных идеологами развития проектного управления в деятельности органов власти, самими ведомствами, а также экспертами по их заказу и самостоятельно, отражающих первые результаты, проблемы, успехи, приоритеты дальнейшего использования инструмента в бюрократической среде;

- включенное наблюдение, позволившее «изнутри» познакомиться со спецификой проектного управления в деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края (2011 – 2012 гг.), Департаменте города Моск-

вы по конкурентной политике (2013 г.), Министерстве экономического развития Российской Федерации (2013 г.).

2. Методы интерпретации данных:

- историко-генетический метод, ориентирующий на последовательное рассмотрение этапов применения проектного управления в общефедеральном масштабе;

- метод моделирования, использованный при воспроизведении в рамках политико-управленческого процесса осуществления государственной политики практик проектного управления;

- метод case-study, позволивший изучить использование методологии проектного управления на федеральном уровне;

- экспертные интервью с идеологами внедрения и распространения практик проектного управления в деятельности органов власти, а также лицами, ответственными за развитие инструмента, на региональном уровне.

Для проведения исследования использовалось несколько групп источников, составивших его **эмпирическую базу**:

1) законодательные и иные нормативные документы, регулирующие разные вопросы проблематики исследования;

2) международные и национальные профессиональные стандарты по управлению проектами;

3) выступления, интервью и публикации первых лиц государства, видных государственных, политических, общественных деятелей и экспертов, руководителей федеральных и региональных органов власти по вопросам разработки и реализации государственной политики, в том числе, посредством применения проектного управления;

4) результаты экспертных интервью;

5) аналитические отчеты, записки, доклады, презентации по различным аспектам формирования и реализации государственной политики, а также по практическим вопросам применения проектного управления органами власти;

6) статистические материалы;

- 7) публикации и материалы СМИ;
- 8) интернет-ресурсы.

Первую, двусоставную, группу источников образуют законодательные и иные нормативные документы. В большинстве своем использованные для проведения исследования акты выступают в качестве оснований внедрения проектного управления в деятельность органов власти и устанавливают как общие правила применения инструмента на федеральном и региональном уровнях, так и частные вопросы инициации, исполнения, мониторинга и контроля «государственных» проектов. Наибольшее значение для подготовки диссертации имеют распоряжение Правительства РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах», указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах», «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года», «Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов», постановление Правительства РФ «О порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», «Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 года», «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», «Положение о Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации», «Положение по управлению «дорожными картами», проектами, программами и непроектными мероприятиями», действующее в Пермском крае, и другие. Ввиду отсутствия значительного опыта управления проектами в государственном масштабе, из-за сложности использования инструмента в «иногородной» бюрократической среде отмечаем незначительное количество документов по указанной тематике.

Помимо прочего, изучались тексты Посланий Президента РФ Федеральному Собранию. Использование данных материалов при проведении исследования

являлось необходимым для определения приоритетов российской государственной политики, её целей, задач, проблем, включенных в политическую повестку дня, и достигнутых результатов на разных этапах развития страны.

Во вторую, также немногочисленную группу источников, затрагивающих сферу управления проектами, включены профессиональные стандарты по проектному управлению, представляющие собой свод «общих правил и лучших практик» ведения проектов, признанных международным сообществом менеджеров, а также национальные стандарты по проектному менеджменту, адаптированные под российскую специфику. Формирование представления об «идеальном» управлении проектами осуществлялось преимущественно на основе изучения Руководства к Своду знаний по управлению проектами (Руководство Project Management Body of Knowledge (PMBOK)), разработанного Project Management Institute (PMI) с целью обеспечения успешного управления процессами инициации, планирования, мониторинга и контроля, исполнения и завершения проектов.

К третьей, многосоставной, группе источников относятся выступления, интервью и публикации первых лиц государства, видных государственных, политических, общественных деятелей и экспертов, руководителей федеральных и региональных органов власти по вопросам формирования и реализации государственной политики, а также непосредственного использования проектного управления для её ведения.

В первую очередь, для понимания проблем, закладываемых в политическую повестку дня, проектирования целей и задач государственной политики на протяжении изучаемого отрезка истории к исследованию привлекались тексты выступлений В. Путина на заседаниях Правительства РФ, на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, на заседаниях Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности в 2007 году, а также публикации Д. Медведева, подготовленные в период занятия постов первого вице-преьера и Президента РФ.

Особое значение для понимания проблем и успехов применения проекта как инструмента реализации государственной политики, кроме того, имели выступления и публикации Д. Медведева и А. Дворковича как разработчиков приоритетных национальных проектов, а также региональных руководителей приоритетных нацпроектов, известных ученых и экспертов в области государственного управления, сопровождавших процесс ведения ПНП и распространение практик проектного управления в органах власти.

Четвертую группу источников образуют экспертные интервью. В качестве экспертов выступили представитель руководства команды методологов внедрения проектного управления в деятельность исполнительных органов государственной власти Пермского края, региональный руководитель одного из приоритетных национальных проектов, а также один из инициаторов популяризации использования проектов в федеральном масштабе.

В пятую группу источников включены разнообразные аналитические материалы: аналитические отчеты, записки, доклады, презентации о федеральном и региональном опыте применения проектного управления. В частности, в диссертации использованы, созданные на основе данных, полученных «изнутри», уникальные материалы по проблемам и успехам использования инструмента в бюрократической среде Андрея Бадина, экс-директора по управлению проектами, рисками и созданию системы управления Играмми АНО «Оргкомитет Сочи 2014», бывшего заместителя директора департамента стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Минэкономразвития России и ныне занимающего пост заместителя председателя Совета по внедрению проектного управления в органах власти при Минэкономразвития России. Помимо прочего, для оценивания опыта ведения проектов, принятых во исполнение основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 года, применялись неопубликованные авторитетные экспертные оценки карт проектов.

Кроме того, для формирования представления о результатах реализации государственной политики, в том числе посредством ведения проектов, анализу подвергались материалы, записки, презентации, статьи, официальные доклады,

содержащие результаты мониторингов, исследований и социологических опросов по различным аспектам проблем политической повестки дня.

Шестую группу источников практически полностью образуют статистические материалы Росстата, использованные для верификации выводов об итогах реализации государственной политики.

Седьмая группа источников, представленная публикациями и материалами СМИ, использована также для получения представлений о приоритетных вопросах государственного развития, заложенных в политическую повестку дня, и результатах осуществления государственной политики, в том числе путем ведения проектов. Анализу подвергались выступления глав государства и других политических лидеров по исследуемой проблематике, размещенные в открытом доступе «РИА Новости», «Интерфакс», «Российская газета» и другими.

И, наконец, восьмую группу источников, составляют интернет-ресурсы, представленные официальными сайтами Правительства РФ, Минэкономразвития России, конкурса «Проектный Олимп», а также сайтами реализуемых с «государственным участием» мегапроектов. Интернет-ресурсы содержат официальную информацию общего характера как по различным аспектам реализации государственной политики, так и по вопросам ведения мегапроектов.

Положения, выносимые на защиту.

1. Инструментарий государственной политики состоит из средств воздействия государственной политики и средств реализации государственной политики. Средства воздействия государственной политики образуют механизмы воздействия и меры воздействия государственной политики, а средства реализации государственной политики - технологии и инструменты реализации государственной политики. Проект в структуре инструментария государственной политики выполняет роль инструмента реализации государственной политики.

2. Причинами появления проекта в организационной среде российских органов власти и иных структур, осуществляющих государственную политику, являются: проведение построенной на принципах «Нового государственного менеджмента» административной реформы в нашей стране, наличие в составе поли-

тической элиты периода разработки и проведения административной реформы значительного количества «хозяйственников и менеджеров», тождественность ряда задач административной реформы задачам применения проекта коммерческими компаниями, использование акторами государственной политики программно-целевого подхода как технологии реализации государственной политики, универсальность методологии проектного управления для решения управленческих задач коммерческих компаний и структур, осуществляющих государственную политику.

3. Выделяется три основных этапа развития проектного управления в организационной среде органов власти и иных структур, осуществляющих государственную политику в современной России. Первый этап апробации проекта как инструмента реализации государственной политики (2005 – 2008 гг.) отождествляется с периодом ведения приоритетных национальных проектов и отличается использованием крайне малого количества элементов проектного управления в организационной среде административно-государственного аппарата. Второй этап развития применения инструмента (2009 – 2012 гг.) характеризуется ростом числа проектов, созданных для достижения целей государственной политики, и использованием ряда элементов профессиональной методологии проектного менеджмента для исполнения основных направлений деятельности российского Правительства до 2012 года. На третьем этапе развития проектного управления для реализации государственной политики (2012 г. – настоящее время) руководство страны обеспечивает популяризацию профессионального проектного управления в деятельности органов власти, что проявляется в увеличении числа мегапроектов, создании инфраструктурных условий для использования методологии проектного управления и тиражировании практик реализации проектов в бюрократической среде. Современный российский опыт проектного управления в организационной среде органов власти и иных структур, осуществляющих государственную политику, характеризуется умеренным динамизмом в развитии использования инструмента.

4. Применение проекта для реализации государственной политики современной России на протяжении исследованных этапов развития использования инструмента характеризуется разнообразием подходов к установлению зависимости целей проектов от целей государственной политики. На достижение целей государственной политики политического характера ориентировались приоритетные национальные проекты и большинство мегапроектов третьего срока президентства В. Путина. Реализация приоритетных национальных проектов также велась для преодоления социальных проблем, включенных в политическую повестку дня государственной политики. Проектами, принятыми во исполнение приоритетов деятельности российского Правительства до 2012 года, и мегапроектами социальные задачи государственной политики решались опосредованно и точно. Отсутствует прямая взаимосвязь между экономическими целями государственной политики и целями государственно значимых проектов исследованного периода.

5. Использование проекта для реализации современной российской государственной политики в период второго и третьего сроков президентства В. Путина и в период президентства Д. Медведева отличается отсутствием единства подходов акторов государственной политики к характеру применения инструмента. Проектному управлению при В. Путине присущи амбициозность поставленных задач, масштабность финансовых вливаний, территорий и человеческих ресурсов, вовлеченных в проекты в условиях сжатых сроков, спущенных «сверху». Проектное управление при Д. Медведеве использовалось в качестве инструмента точечного решения большего количества социально-экономических и политических задач, выделенных на среднесрочную перспективу, а ведение проектной деятельности ставилось в зависимость от стратегических ориентиров развития государства.

6. В организационной среде современного российского административно-государственного аппарата присутствует несочетаемость ряда элементов проектного управления с элементами управления бюрократической организации, что вызывает деформацию сущности проекта в государственной сфере. Факторами деформации сущности проекта выступают жесткая организационная структура

органов власти, отсутствие необходимого объема профессиональных компетенций по управлению проектами у чиновников, затрудненность создания объективных показателей результативности проектов, оформление в виде проектов «текущей» деятельности органов власти, долговременное отсутствие нормативной правовой базы по проектному управлению и адекватной проектному управлению формы финансового обеспечения их реализации, сложная сочетаемость методов управления проектами с характерным для российских бюрократических структур «управлением по поручениям» и недостаточное использование органами власти специализированных информационных систем по управлению проектами.

7. Незавершенность гомогенизации организационной среды российских органов власти и организационной среды коммерческих компаний в части использования проектного управления обуславливается затяжным характером развития проектного управления при осуществлении современной российской государственной политики, невысоким уровнем развития проектной культуры органов власти и деформацией сущности проекта в бюрократической среде.

Степень достоверности и апробация результатов. По проблематике исследования диссертантом были подготовлены доклады и выступления на IV Всероссийской ассамблее молодых политологов (25 – 26 апреля 2011 г., г. Пермь), Международной научно-практической конференции «Совершенствование стратегического управления корпоративными образованиями и региональная промышленная политика перехода к новой инновационной экономике» (10 ноября 2011 г., г. Пермь), Круглом столе № 15 Пермского филиала Московского отделения Project Management Institute (19 декабря 2011 г., г. Пермь), V Всероссийской ассамблее молодых политологов (23 – 24 апреля 2012 г., г. Пермь), Международной научно-практической конференции «Инновации в формировании стратегического вектора развития фундаментальных и прикладных научных исследований» (20-21 ноября 2015 г., г. Санкт-Петербург), Круглом столе № 28 Пермского филиала Московского отделения Project Management Institute (12 апреля 2016 г., г. Пермь), XI международной научной конференции «Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций» (28 октября 2016 г., г. Москва).

Диссертант являлся сотрудником проектного офиса Аналитического управления Аппарата Правительства Пермского края (сентябрь – декабрь 2011 г.), администратором и исполнителем проекта «Электронное Правительство Пермского края» (декабрь 2011 – июнь 2012 г.), членом команды проекта по развитию системы управления проектами в Департаменте города Москвы по конкурентной политике, членом команды проекта по разработке и внедрению системы стратегического планирования и управления реализацией государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы на 2012-2016 годы», руководителем проектов, реализованных по заказу Минэкономразвития России, по информационной поддержке и мониторингу реализации мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (2012 г.), по мониторингу реализации мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации (2013 г.), по мониторингу реализации проектов социально ориентированных некоммерческих организаций-получателей средств федеральной субсидии в 2012 году (2013 г.), по контентному сопровождению единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в 2014 г.

Ряд положений диссертационного исследования был использован при разработке учебно-методического комплекса дисциплины «Проектное управление в государственных и муниципальных органах власти» ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет».

По проблематике диссертационного исследования опубликовано 8 статей (5,3 п.л.), из них 4 в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

Глава 1. Позиция и роль проекта в структуре инструментария государственной политики

§ 1. Государственная политика как политико-управленческий процесс

50-е –60-е гг. XX века для политической науки ознаменованы становлением нового академического направления. Предпосылкой тому явились подготовленные Г. Лассуэллом, Д. Лернером¹⁸ и другими исследователями работы об особенностях науки о политике. Кроме того, произошел отказ от доминирующего в политико-управленческой среде представления о государственной политике и государственном управлении как абсолютно отдельных сферах деятельности. Первоначально ключевым принципом создаваемого направления, как отмечает Г. Аллисон, было смещение акцента от «public administration» к «public policy», что послужило предпосылкой возникновения самостоятельной научной школы «государственной политики»¹⁹. Однако обострение такого противоречия, отмеченного исследователем, как отсутствие ответа на вопрос, какой опыт государственных служащих, управленческий или политический, необходимо закладывать в основу профессиональной подготовки эффективно управляющих чиновников, во многом оказало влияние на рост и усиление позиций новой научной школы «государственного управления»²⁰. Развитие исследовательской мысли о государственной политике, иными словами, стало отталкиваться от проблемы её тесной взаимосвязи с государственным управлением.

Наука о государственной политике (public policy), таким образом, в качестве автономного течения стала формироваться недавно. Однако первые практики систематического изучения явления, по данным Т. Биркланда, начали складываться

¹⁸ Lerner D., Lasswell H. D. The Policy Sciences : Recent Developments in Scope and Method.

¹⁹ Allison G. Emergence Of Schools Of Public Policy... P. 64.

²⁰ Ibid. P. 65.

еще в первой четверти XX века²¹. Зарождение науки о государственной политике в 1922 г., как уточняет Д. Маккул, связано с попыткой Ч. Мерриама объединить изучение теории и опыта реализации политики (politics) для определения сущности государственного управления²².

Несмотря на это, первое определение понятия «государственная политика», сформулированное только в 1970-е гг., основывалось на представлении о том, что природа исследуемого явления является сугубо «политической». Как предлагал Т. Дай, под государственной политикой следовало понимать «всё то, что правительство (government) решило делать или не делать»²³. Государственная политика, таким образом, стала рассматриваться исследователями как некий набор действий, правил, мероприятий, сформированный лицами, принимающими решения, в контексте выработанных приоритетов развития страны.

В 1978 году У. Дженкинс представил более широкую, но схожую с дефиницией Т. Дая, интерпретацию изучаемого явления. По мнению учёного, государственная политика – это «множество взаимосвязанных решений, принятых актором или группой акторов, касающихся выбора целей и средств их достижения»²⁴. Это некий курс действий, сформулированный для реализации ряда приоритетных задач, осуществляемых с использованием специально подобранного инструментария. Выработка целей, по мнению исследователя, носит как единоличный, так и групповой характер. На основе опыта практической реализации поставленных задач может осуществляться выбор средств их достижения.

С позиции М. Крафта и С. Фарлонга государственная политика – это «курс правительственных (управленческих) действий (или бездействий), принятых в ответ на социальные проблемы»²⁵. Схожее с отмеченным определением дает Дж. Андерсон, отмечая, что государственная политика – это «относительно стабильный, целенаправленный курс действий, преследуемый актором или группой акто-

²¹ Birkland T. A. An Introduction to the Policy Process... P. 7.

²² McCool D. C. Public Policy Theories, Models, and Concepts... P. 1.

²³ Цит. по: Howlett M. Designing Public Policies... P. 15.

²⁴ Цит. по: Howlett M. Designing Public Policies... P. 15.

²⁵ Цит. по: Gerston L. N. Public Policy Making... P. 6.

ров в ходе решения проблемы или проблемного вопроса»²⁶. Государственная политика, таким образом, воспринимается исследователями в качестве некоторой проектируемой деятельности, разрабатываемой и реализуемой, преимущественно, с целью удовлетворения общественных потребностей. При этом, решение социальных проблем, выработанное акторами, должно соответствовать ожиданиям, разделяемым обществом, для поддержания властных позиций лиц, принимающих политические (государственные) решения.

Учёт общественных потребностей, интересов и ценностей выступает, вероятно, в качестве одного из условий, определяющих содержание государственной политики, её целей и мероприятий. Данный вывод следует не только исходя из анализа представленной выше дефиниции Дж. Андерсона, но и вследствие изучения позиции Л. Герстона. По мнению ученого государственную политику можно воспринимать как «совокупность основных решений, обязательств и действий, совершаемых теми, кто входит в состав правительства или влияет на решения, принимаемые его членами»²⁷. При этом, подчеркивает Л. Герстон, суть таких действий, заключается не только в поиске и выработке решений существующих проблем - через управление -, но и в сохранении господствующих ценностей - через реализацию политики²⁸.

Представленное Л. Герстоном определение понятия «государственная политика» раскрывает сущность явления как некоего набора действий, сформированного по итогам принятия политического решения, а также позволяет обозначить круг субъектов государственной политики, не ограничивающийся только членами правительства (как предлагали Т. Дай, М. Крафт и С. Фарлонг), а включающий иных участников, оказывающих влияние на её выработку. Кроме того, принимаемые политические решения, по мнению Л. Герстона, формируются с учетом конкретной практики их реализации, осуществляемой посредством управления, и вырабатываются таким образом, чтобы поддержать существующие в обществе ценности, в том числе и политические. Политические решения «произво-

²⁶ Anderson J. Public policymaking... P. 5.

²⁷ Gerston L. N. Public Policy Making... P. 7.

²⁸ Ibid.

дятся в ответ на предполагаемые проблемы избирательного округа. Они сформулированы и приняты с учетом конкретных политических процессов, протекаемых в государстве, а их реализация обеспечивается органами государственной власти», - отмечает исследователь²⁹.

Схожий с представленными позициями зарубежных исследователей подход к трактованию сущности государственной политики содержится в работах А. Соловьёва. Государственную политику А. Соловьёв предлагает рассматривать как «совместную деятельность статусных и неформальных акторов, способных контролировать центры принятия решений в целях особого распределения общественных ресурсов при урегулировании крупных – отраслевых/межотраслевых, региональных/межрегиональных, внутренних/внешних – задач»³⁰. Исследователь подчеркивает вовлеченность в процесс разработки и реализации государственной политики различные группы акторов, имеющие возможность влиять на выбор приоритетов государственного развития, и раскрывает назначение изучаемого явления как некой правительственной деятельности, направленной на разрешение государственно значимых проблем при распределении общественно доступных благ.

Подходы к пониманию сущности государственной политики, представленные выше, содержат идею об «управленческом» характере её назначения в обществе: роль государственной политики такова, что она организует вектор развития социума; государственная политика есть некая деятельность по претворению в жизнь социальных ожиданий. Данный ракурс объяснения природы исследуемого явления, условно называемый в отечественной литературе «гуманистическим», противопоставляется иной концепции. «Прагматический» подход восприятия сущности государственной политики предполагает оценивать её как совокупность принципов, норм и действий по осуществлению государственной власти. Такой взгляд на природу изучаемого явления восходит еще к идеям М. Вебера, считающего отличительной чертой государства монополию на легитимное физическое

²⁹ Gerston L. N. Public Policy Making... P. 9.

³⁰ Государственная политика и управление : учеб. пособие. С. 53.

насилие. Приверженцы прагматического подхода рассматривают сущность государственной политики через описание властных взаимоотношений субъект-объектной деятельности, аргументируя свою позицию тем, что, как отмечает Р. Уилсон, «в основе политики правительства лежит осуществление власти государства»³¹.

Более того, по мнению Л. Сморгунова, власть в системе государственной политики является «субстанциональным элементом»³². А поскольку, как считают Г. Лассуэлл и Э. Кэплэн, «власть есть процесс влияния на деятельность других людей»³³, и, согласно Т. Парсонсу, «власть – это генерализованная способность обеспечить выполнение элементами системы своих обязанностей»³⁴, полагаем, что суть принимаемых правительством решений и вырабатываемых для их реализации мероприятий, сводится к оказанию воздействия на объекты регулирования. Изменение состояний общества и государства, таким образом, становится основным назначением государственной политики, поскольку власть государства, легитимизируемая вследствие направленности на достижение коллективных целей³⁵, сосредоточиваясь в руках единого центра принятия решений и воплощаясь в жизнь специальным аппаратом управления³⁶, осуществляется от имени всего общества.

Влияние на жизнь граждан и их группы как результат принятия политического решения и «выход» системы государственной политики рассматривает и другой приверженец «прагматического» подхода Б. Гай Питерс. Воздействие на общество и индивидов, по мнению исследователя, представляет собой самостоятельную составляющую государственной политики, существующую вместе с по-

³¹ Wilson R. Policy Analysis as Policy Advice // The Oxford handbook of public policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. Oxford ; NY, 2006. P. 154.

³² Государственная политика и управление. В 2 ч. Часть. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. С. 68.

³³ Цит. по: Ледаев В. Г. Власть : концептуальный анализ. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. Гл. 1. Концепции власти: аналитический обзор // Библиотека Михаила Грачева : сайт. URL: <http://grachev62.narod.ru/led/chapt01.htm> (дата обращения: 11.09.2008).

³⁴ Цит. по: Ледаев В. Г. Власть : концептуальный анализ.

³⁵ Ледаев В. Г. Власть : концептуальный анализ.

³⁶ Кожевников С.Н. Государственная власть и право. С. 9.

литическими решениями и действиями как другими её основными частями³⁷. Влияние на граждан, социальные группы, государство, считает Б. Гай Питерс, есть то, ради чего государственная политика реализуется. Общество, сообщества, социальные группы, индивиды, государство – по отношению к ним осуществляется государственное воздействие, и они, иными словами, выступают в качестве объекта влияния, объекта государственной политики. Категорией государственная политика, таким образом, с позиции Б. Гай Питерса, следует описывать совокупность правительственных действий, осуществляемых непосредственно или через посредников для оказания влияния на жизнедеятельность граждан³⁸.

Как «процесс управленческого влияния, главным образом институтов исполнительной власти государства, на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий, как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества...» рассматривает государственную политику Л. Сморгун³⁹. По мнению исследователя, а также Б. Гай Питерса, воздействующий характер мероприятий государственной политики, выработанных в качестве некоторого курса действий, является определяющей характеристикой сущности исследуемого явления. Общим для российского и американского ученых в объяснении природы государственной политики выступает и рассмотрение в качестве объекта её воздействия общества в целом, его основных сфер. В качестве основных субъектов государственной политики исследователи рассматривают институты исполнительной власти.

Наряду с «гуманистическим» и «прагматическим» подходами трактования сущности государственной политики, в современной политической науке, согласно А. Соловьеву, популярность обретают также «нормативный» и «поведенче-

³⁷ Guy Peters B. American Public Policy... P. 4.

³⁸ Ibid.

³⁹ Государственная политика и управление. В 2 ч. Часть. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. С. 67.

ский»⁴⁰. Первый из отмеченных позволяет рассматривать государственную политику как некоторую активность государственных органов, осуществляемую «в рамках должностных полномочий и компетенций» чиновников⁴¹. При этом, деятельность государственных служащих по исполнению функциональных обязанностей реализуется сугубо на основе законодательства, и принятие политических (государственных) решений в системе публичного управления осуществляется исходя из необходимости соблюдения общественных интересов, принципа верховенства закона и, преимущественно, для удовлетворения общественных потребностей. Такая позиция восприятия природы государственной политики, по мнению А. Соловьева, «неизбежно подпитывает технологические версии и менеджериальные тенденции интерпретации государственной политики», а разработка государственной политики «напоминает процесс принятия решений, описанный в теориях общего менеджмента»⁴².

«Поведенческий» подход к трактованию сущности государственной политики, в свою очередь, раскрывается в работах исследователей, рассматривающих изучаемое явление в качестве своеобразной плоскости взаимодействия различных социальных и государственных образований. Государственная политика интерпретируется, как отмечает А. Соловьев, как следствие осуществления власти одной социальной группы над другой⁴³. Изучается взаимодействие сетевых ассоциаций элитарных образований, латентных структур, теневых общественных администраторов и пр.⁴⁴

Множественность сущностных проявлений государственной политики отражает существование и иных научных подходов к трактованию её природы. Государственную политику воспринимают в качестве активности органов государственной власти, направленной на уменьшение напряженности государственно-общественных отношений, как систему взаимодействий государственных образо-

⁴⁰ Государственная политика и управление : учеб. пособие. С. 38.

⁴¹ Там же. С. 38.

⁴² Государственная политика и управление : учеб. пособие. С. 40.

⁴³ Там же. С. 40.

⁴⁴ Там же. С. 40.

ваний и гражданских структур, предпринимающих попытки некомпетентного давления на власти, как комплекс идеологических соображений, ценностей и смыслов, являющихся основой формирования и реализации принимаемого политического (государственного) решения. Ряд ученых, в частности, Д. Стоун, предлагает рассматривать государственную политику как своеобразную интеллектуальную борьбу за поиск новых идей, способствующих решению общественно-государственных проблем⁴⁵.

Тем не менее, для достижения целей настоящего исследования обратимся к подходу трактования сущности государственной политики А. Дегтярёва. Государственную политику исследователь рассматривает как «целеориентированную и управляемую, комплексную и организованную деятельность индивидов и их групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти и на основе использования коллективных ресурсов общества, которая включает в себя совокупность публичных целей и задач, условий и норм, решений и действий, а также социальных результатов и последствий»⁴⁶.

Представленное определение, полагаем, удачно раскрывает практически весь спектр составляющих государственной политику элементов, описанных в дефинициях упомянутых ученых. И, в первую очередь, акцентирует внимание на управляемости мероприятий государственной политики, т.е. на «неизбежности» её реализации административно-государственным аппаратом. А. Дегтяревым подчеркивается также ключевая роль институтов государственной власти при разработке и реализации государственной политики. В дефиниции отмечаются обязательность целенаправленности разрабатываемого курса действий, подчиненность административно-политической деятельности необходимости удовлетворения общественно-значимых интересов и использование ресурсной обеспеченности для достижения поставленных целей. Учтено наличие результатов и последствий осуществления государственной политики, что позволяет изучать явление в

⁴⁵ Государственная политика и управление : учеб. пособие. С. 40.

⁴⁶ Дегтярёв А.А. Принятие политических решений. С. 19.

контексте взаимодействия с внешней средой. В сравнении с подходами объяснения природы государственной политики Т. Дайя, У. Дженкинса, Дж. Андерсона, Б. Гай Питерса и др., подход А. Дегтярёва раскрывает расширенный перечень ключевых сущностных характеристик исследуемого явления, но не перегруженный, как, например, у Л. Сморгунова, их детальным описанием.

Тем не менее, в представленной дефиниции отсутствует упоминание использования инструментария государственной политики для её осуществления. Однако еще Т. Дай отмечал, что принятие решения о выборе средств осуществления государственной политики не редко является предметом политической борьбы⁴⁷. Претворение мероприятий государственной политики в жизнь осуществляется путем использования определенного «набора инструментов».

Помимо прочего, полагаем, не совсем явно А. Дегтярёвым раскрывается и объяснение природы государственной политики как способа воздействия на общество и государство. Хотя, представляется, что именно влияние на граждан и их группы, как отмечает Б. Гай Питерс, есть то, ради чего государственная политика реализуется. Видится, что результатом осуществления государственной политики, главным образом, является изменённость процессов и элементов жизнедеятельности общества, социальных групп, индивидов.

В этой связи, в соответствии с целью настоящего исследования, предлагается понимать под государственной политикой подчиненный достижению определенных целей, управляемый и организованный комплекс мероприятий по воздействию институтов государственной власти на жизнедеятельность общества и индивидов, который разрабатывается статусными и неформальными акторами, в том числе, для решения общественных проблем, реализуется с помощью специального инструментария и иных ресурсов и имеет определенные результаты и последствия. Представленное определение, составленное на основе дефиниции А. Дегтярёва, на наш взгляд, учитывает ключевые элементы изучаемого явления, описанные в работах упомянутых исследователей.

⁴⁷ Howlett M. *Designing Public Policies...* P. 15.

Главным образом, в определении подчеркивается использование государственной власти, составляющей, как замечали М. Вебер, Л. Сморгунов, Б. Гай Питерс и др., основу выработки и реализации государственной политики. Но поскольку, реализация государственной политики, как подтверждает Л. Герстон, А. Дегтярёв и множество других исследователей, ведется аппаратом управления, в дефиниции отмечается управляемость и организованность деятельности по достижению целей государственной политики.

Помимо этого, отражен факт вовлечения в процесс разработки и реализации государственной политики множества групп политических акторов, обладающих как формальным, так и неформальным ресурсом влияния. Поскольку при исполнении государственной политики оказывается воздействие на объект управления, участники процесса осуществления государственной политики, по замечанию Э. Янга и Л. Куинна, неоднородны⁴⁸. К числу субъектов государственной политики, обращаясь к концепции политико-управленческих сетей, и понимая под сетью «систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные нормы»⁴⁹, можно относить государственных участников-представителей всех ветвей власти (главу государства, правительство, парламентариев, политические партии, государственный аппарат) и частных участников (группы давления, эксперты аналитических и консалтинговых центров, СМИ, институты гражданского общества, граждане).

При этом, обращаясь к исследованиям А. Дегтярёва, всех перечисленных участников процесса осуществления государственной политики можно разделить на три группы: «1) формальные агенты или граждане, обладающие пассивным избирательным правом, правом обращений в органы власти; 2) реальные акторы, включающие в себя партийных функционеров, активистов общественных объединений, представителей СМИ, лоббистов, экспертов консалтинговых центров, чи-

⁴⁸ Янг Э. и Куинн Л. Как написать действенный аналитический документ... С. 7.

⁴⁹ Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис 2001. № 3. С. 108.

новников государственного аппарата и других; 3) элита, обладающая правом «подписи» и полномочиями принятия решений «от имени всех»⁵⁰.

Помимо тезиса о множественности состава акторов государственной политики, подготовленное автором определение исследуемого понятия, включает в себя идею целеориентированности мероприятий государственной политики. При этом, обращаясь к Г. Алмонду, Дж. Пауэллу и другим, к числу целей государственной политики относим не только цели по государственному развитию⁵¹. «Ведь то обстоятельство, что власти существуют для выработки и проведения определенной политики, - как подчеркивают исследователи, - вовсе не всегда означает, что политический курс, которым движется конкретное общество, отвечает запросам (сформулированным или потенциальным) его граждан»⁵². Как отмечает А. Соловьев, задачи укрепления властных позиций могут полностью вытеснять потребности доминирующих акторов в управлении государством⁵³. В качестве целей, которые предполагается достичь в ходе реализации государственной политики, могут выступать и личные цели политических акторов, иных субъектов госполитики. Частные желания и потребности лиц, участвующих в формировании государственной политики, как подчеркивал еще Г. Лассуэлл, могут вытесняться в публичную среду как коллективные преимущества⁵⁴. Вся государственная политика, по мнению Р. Даля и Р. Миллса, может разрабатываться и осуществляться только для удовлетворения нужд политической элиты⁵⁵.

Необходимость достижения целей государственной политики, в свою очередь, обуславливает потребность в использовании комплекса разнообразных ресурсов, помогающих получать ожидаемый результат деятельности. При этом, выбор средств и способов осуществления государственной политики, как считает Л. Саламон, не является только «техническим» решением. «В большей степени, -

⁵⁰ Дегтярев А.А. Принятие политических решений. С. 197-198.

⁵¹ Сравнительная политология сегодня... С. 239.

⁵² Там же.

⁵³ Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством... С. 71.

⁵⁴ Lasswell H. Politics: Who Gets What, When, How. P. 304.

⁵⁵ См. подробно: Даль Р. О демократии / пер. с англ. А. С. Богдановского ; под ред. О. А. Алякринского. М., 2000. С. 63-80; Миллс Р. Властвующая элита / пер. с англ. Е. И. Розенталь, Л. Г. Рошаль, В. Л. Кон ; ред. Л. Я. Розовский. М. : Изд-во иностр. лит., 1959. 543 с.

пишет автор, - это решение носит глубоко политический характер, поскольку дает некоторым акторам определенные перспективы и преимущества в определении того, как политика будет проводиться»⁵⁶. Выбор инструментария, отмечает Л. Саламон, часто является центральной частью политической борьбы⁵⁷, вероятно, в том числе и потому, что обуславливает результативность реализации государственной политики, достижимость её целей.

Реализация государственной политики приводит к появлению результатов её осуществления. «Выходы» (outputs) государственной политики, как известно, поступая по системным каналам обратной связи, преобразуется во «входы» государственной политики («input»). Поступление информации о состоянии изменяемого объекта воздействия вызывает появление новой реакции субъектов государственной политики на регулируемые явления и формирует необходимость принятия нового политического (государственного) решения, новых или обновленных мероприятий государственной политики. «Динамичность политического процесса»⁵⁸ и определяет цикличность процесса подготовки и реализации государственной политики.

Цикличность процесса осуществления государственной политики свидетельствует о наличии в его содержании фаз, выделять которые можно, обращаясь к Г. Лассуэллу, в соответствии с функциональным назначением каждого этапа деятельности⁵⁹. Основой построения модели осуществления государственной политики, при этом, может являться «пятичленная» модель политико-управленческого цикла, подготовленная Дж. Андерсоном и У. Данном⁶⁰, и охарактеризованная А. Дегтярёвым как одна из самых «проработанных версий политико-управленческого цикла»⁶¹. При этом, под политико-управленческим циклом понимается «аналитический приём, с помощью которого обозначаются отдельные

⁵⁶ Salamon L.M. The New Governance and the Tools of Public Action... Ibid. P. 1627.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений.... С. 158.

⁵⁹ См. подробно: Lasswell H. The Decision Process...

⁶⁰ См.: Anderson J. Public policymaking. Princeton. 1994. P. 28; Dunn W. Public Policy Analysis... P. 16.

⁶¹ Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений.... С. 158.

критические точки продвижения политических решений»⁶². Тем самым, ещё раз подтверждается идея целесообразности выделения основных этапов в деятельности по подготовке и исполнению государственной политики.

Несмотря на то, что отмеченная модель разрабатывалась Дж. Андерсоном и У. Данном для описания фаз процесса принятия и реализации политических решений, считаем возможным использовать модель при изучении этапов осуществления (подготовки и реализации) государственной политики. Политическое решение, что отмечается в дефинициях государственной политики Т. Дая, У. Дженкинса, Дж. Андерсона, Л. Герстона, Б. Гай Питерса и др., является итогом («выходом») стадии формирования государственной политики. А в соответствии с идеями Л. Сморгунова и А. Павроза, весь процесс принятия политических решений находится «в центре публичной политики и управления»⁶³. Он существует, по мнению исследователей, наряду с процессом реализации политических решений⁶⁴. В этой связи, в обобщенном виде процесс осуществления государственной политики в содержательном плане может включать в себя деятельность по принятию политического решения и деятельность по претворению его в жизнь или управлению его реализацией.

Следовательно, полагаем, что весь цикл осуществления государственной политики состоит из действий, которые можно охарактеризовать как политико-управленческие. Они, с одной стороны, направлены на подготовку и проведение операций по выработке формируемых по итогам принятия политических (государственных) решений мероприятий государственной политики, их корректировке и обновлению, детализации и пр. Но с другой, поскольку «курс государственных действий» должен обладать управленческим функционализмом, вероятно, ведутся операции по организации исполнения мероприятий государственной политики, их мониторингу и контролю, непосредственному осуществлению и пр. «Политика, - пишет А. Соловьёв, - создавая ... оболочку для действий специализированного аппарата управления, вырабатывает принципы и качественно очер-

⁶² Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений.... С. 158.

⁶³ Сморгунов Л. В. Принятие политических решений... С. 180.

⁶⁴ Там же. С. 180.

ченные цели развития, основные методы достижения целей»⁶⁵. При этом, не политическая, а «административно-управленческая подсистема переносит политически обозначенные оценки тех или иных проблем в плоскость практического»⁶⁶. Содержание деятельности по созданию и воплощению мероприятий государственной политики, таким образом, и позволяет охарактеризовать процесс осуществления государственной политики как политико-управленческий.

В соответствии с этапами политико-управленческого цикла принятия и реализации политических решений, опираясь на исследования Дж. Андерсона, У. Данна, А. Дегтярёва⁶⁷, можно выделить следующие фазы политико-управленческого процесса осуществления государственной политики: «построение политической повестки дня, формирование государственной политики, реализация государственной политики, оценка результатов реализации государственной политики»⁶⁸.

Построение политической повестки дня можно рассматривать в качестве первого этапа осуществления государственной политики, как считает Б. Гай Питерсом, и первого этапа процесса принятия политических решений, согласно Дж. Андерсону, Р. Келли и Д. Паламбо, Дж. Мангейму и Р. Ричу и другим⁶⁹. Под политической повесткой дня, согласно А. Дегтярёву, предлагается понимать «совокупность актуальных социальных проблем, отражающих те потребности общества или отдельных групп интересов, на которые политики и администраторы готовы и способны реагировать»⁷⁰. При этом, как пишет Б. Гай Питерс, «общественные проблемы в качестве повестки государственной политики должны быть приняты до того, как необходимо сформировать политическое решение»⁷¹. Определение объекта воздействия предваряет выбор мероприятий государственной

⁶⁵ Соловьев А.И. Политика и администрирование... С. 80.

⁶⁶ Там же. С. 85.

⁶⁷ См. подробно, например: Anderson J. Public policymaking... P. 28; Dunn W. Public Policy Analysis... P. 16; Дегтярёв А. А. Процесс принятия и осуществления решений... С. 230.

⁶⁸ Якимова М. Н. Проектное управление в структуре инструментария государственной политики // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 3. С. 52.

⁶⁹ См. подробно: Anderson J. E. Public policymaking...; Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making; Manheim G., Rich R. Empirical Political Analysis.

⁷⁰ Дегтярев А.А. Принятие политических решений. С. 8.

⁷¹ Guy Peters B. American Public Policy... P. 39.

политики. Цели государственной политики также формулируются по итогам выработки понимания того, что необходимо трансформировать, и устанавливаются в преддверии принятия политического решения.

После этапа построения политической повестки дня, содержащей перечень проблем, принятых к разрешению, и отражающей представления акторов государственной политики о целях государственной политики, осуществляется формирование государственной политики. Как подмечает Б. Гай Питерс, «после того, как политические акторы «утвердили» общественные проблемы в качестве повестки дня, логично возникает вопрос о том, что теперь делать с этими проблемами»⁷². В этом случае, по мнению исследователя, и наступает процесс формулирования государственной политики, представляющий собой некое развитие механизма решения общественно-государственных проблем⁷³. На данной стадии, согласно А. Дегтярёву, участники процесса принятия политического решения формируют ряд альтернативных его вариантов для преодоления общественных проблем, которые проходят отбор и обсуждение⁷⁴. Вероятно, в этой связи, данная фаза государственной политики условно сводится к окончательному выбору того, необходимо ли воздействовать на объект управления; выбору средств воздействия на объект управления; выбору средств реализации государственной политики; выбору перечня мероприятий государственной политики. В соответствии с идеями А. Дегтярёва, здесь могут также происходить «утверждение и легитимизация государственного решения на основе официальных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования, голосования и промульгации»⁷⁵.

За отмеченными фазами процесса осуществления государственной политики, считаем, следует фаза реализации государственной политики. Как справедливо подмечает А. Дегтярёв, «проблемы нужно не только правильно поставить и сформулировать, но и найти пути их разрешения, рассчитать и распределить ресурсы, спроектировать средства достижения целей и последовательность прове-

⁷² Guy Peters B. American Public Policy... P. 51.

⁷³ Ibid. P. 51.

⁷⁴ Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений... С. 230.

⁷⁵ Там же. С. 230.

дения отдельных мероприятий»⁷⁶. Поэтому фаза реализации государственной политики, согласно Б. Гай Питерсу, является важным этапом деятельности в системе государственного управления, поскольку обеспечивает претворение в жизнь государственно значимых решений и позволяет оказывать влияние на общество и граждан⁷⁷. Реализация мероприятий государственной политики проводится административно-государственным аппаратом, осуществляющим исполнение принятого политического решения. Для исполнения политического решения, в свою очередь, органами власти применяется множество менеджмент-технологий, позволяющих выстраивать порядок ведения деятельности, её контроль и мониторинг. Ведутся оценка промежуточных результатов исполнения действий и их корректировка с целью получения запланированных на страте деятельности результатов, а также ожидаемых последствий реализации государственной политики.

Итоги реализации государственной политики, в свою очередь, для определения эффективности выработанных мероприятий государственной политики, их необходимости и достаточности подвергаются анализу на четвертом этапе процесса осуществления государственной политики. Оцениваются, скорее всего, также инструментарий реализации принятых политических (государственных) решений, возможность его применения в дальнейшем. Учитываются ресурсы, привлеченные для воплощения в жизнь мероприятий государственной политики, эффективность их использования при решении проблем. Вероятно, ведется оценка того, достигнуты ли и в каком объёме цели государственной политики, каковы новые характеристики объекта воздействия, а также необходимо ли вновь влиять на него, а значит, включать в обновленную повестку дня государственной политики

Для достижения целей настоящего исследования в дальнейшем политико-управленческий процесс осуществления государственной политики планируется использовать в качестве модели реконструирования государственной политики современной России. В контексте описания фаз политико-управленческого про-

⁷⁶ Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений... С. 242.

⁷⁷ Guy Peters B. American Public Policy... P. 100.

цесса осуществления государственной политики предполагается подробно изучать подходы к организации применения и непосредственному использованию проекта как компонента инструментария государственной политики. Необходимым представляется исследование не только практик внедрения и развития проектного управления в организационной среде органов власти, но и уровня их готовности к использованию данного средства реализации государственной политики. Изучение опыта применения проекта российским административно-государственным аппаратом в контексте анализа фаз осуществления государственной политики позволит продемонстрировать институциональный изоморфизм органов государственной власти современной России в условиях, определяемых внешней средой.

В свою очередь, анализ структуры и состава средств осуществления государственной политики и определение положения в нем проекта должны стать первым этапом на пути выявления особенностей использования инструмента российским административно-государственным аппаратом в процессе институциональных изоморфных изменений.

§ 2. Состав и структура инструментария государственной политики

Традиция исследовать инструментарий государственной политики возникла в западной политической науке в 1950-е гг. Отправной точкой в изучении средств и способов ведения public policy стала публикация книги Г. Лассуэлла «Politics: Who Gets What, When, How», в которой описывались методы претворения в жизнь «желаний» видных государственных деятелей различных исторических эпох. А уже в 1970-е гг., в период зарождения «Нового государственного менеджмента», Л. Саламон, К. Худ и другие исследователи начали анализировать состав и процесс формирования технологий исполнения государственной политики сквозь призму иного подхода к организации системы управления государством. Учитывались отныне факты «политизации» государственной службы, превращения чиновников в непосредственных участников процесса принятия политических решений и поиска эффективных моделей их осуществления. Но, несмотря на широту подходов к изучению средств и способов ведения государственной политики, к настоящему времени учёным так и не удалось сформировать даже единого категориального аппарата в этой области, адаптированного, в том числе, к особенностям русского языка.

Так, например, основоположник научного течения об изучении инструментария государственной политики Л. Саламон, описывая его сущность и характеристики, использует такие англоязычные эквиваленты понятия как «instrument» и «tool»⁷⁸. Первый из отмеченных терминов переводится на русский язык как инструмент, орудие, средство, что указывает на возможность широкой интерпретации значения слова. «Tool» в русском эквиваленте несёт в себе более узкий смысл – инструмент как мероприятие, механизм, способ. Несмотря на имеющиеся отличия в значении терминов, Л. Саламон рассматривает их тождественно, указывая на то, что «инструмент («instrument» и «tool» - прим. М. Якимовой) государственной (публичной) деятельности - это конкретный метод, через который структури-

⁷⁸ См. подробно: Salamon L.M. The New Governance and the Tools of Public Action.

руются коллективные действия, направленные на решение общественных проблем»⁷⁹. Исследователем дается широкое толкование категории «средства государственной политики», позволяющее рассматривать в качестве технологий её осуществления всё множество концепций, способов, приемов, инструментов ведения деятельности по изменению состояния индивидов, общества и государства.

К. Худ и Х. Маргеттс в работе «The Tools Of Government In The Digital Age» в качестве центрального понятия использует термин «tool» и понимают под ним инструмент государственного управления⁸⁰. Более того, само госуправление, по мнению ученых, следует воспринимать как некий инструментарий государственной политики («government as a toolkit»)⁸¹. Исследователи не разделяют средства госполитики на технологии осуществления влияния и способы управления их применением (претворением государственной политики в жизнь). Инструмент госполитики, по мнению К. Худ и Х. Маргеттс, тождественен инструменту управления государством.

Расхождение в терминологии описания инструментария государственной политики французские исследователи П. Ласкуми П. ле Галь объясняют различием в «уровнях наблюдения». Они представлены следующим образом, начиная с более крупного:

- инструмент (the instrument) - это тип социального института (перепись населения, карта решений, законодательное регулирование, налогообложение, например);

- методика (the technique) – это конкретное устройство, вводящее в действие инструмент (тип графического представления, тип закона или указа, например);

- инструмент (the tool) – это микро-устройство методики (the technique) (статистическая категория, масштабы определения на карте, например)⁸².

⁷⁹ Salamon L.M. The New Governance and the Tools of Public Action. P. 1641-1642.

⁸⁰ См. подробно: Hood C. C., Margetts H. Z. The Tools of Government in the Information Age.

⁸¹ Ibid. P. 2.

⁸² Lascoumes P., Le Galès P. Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments... P. 4.

Располагаясь каждый на своем «уровне наблюдения» все средства ведения государственной политики, согласно П. Ласкумуи П. ле Галю, составляют её единый инструментарий («instruments» или «instrumentation») ⁸³. Возможность выделения его уровней определяется различиями в функциональных назначениях «instrument», «technique» и «tool». Такой подход описания сущности средств реализации государственной политики, в отличие от подходов Л. Саламона или К. Худа и Х. Маргеттс, отражает учёт контекста, при котором употребляется понятие «инструментарий госполитики» и позволяет не рассматривать его природу в качестве моносоставного образования.

В соответствии с представленной позицией П. Ласкума и П. ле Галя, таким образом, всю совокупность средств, применяемых для осуществления госполитики, достижения её целей и результатов, предлагается описывать широким понятием «инструментарий государственной политики». Его введение и использование в рамках настоящего исследования позволяет объединять всё множество средств осуществления государственной политики в единое целое, рассматривая их как самостоятельное явление.

При этом средства осуществления государственной политики считаем целесообразным разделять на две группы – средства воздействия и средства реализации государственной политики. Ввиду того, что процесс осуществления государственной политики представляет собой множество операций, условно разделяемых по характеру и функциональному назначению на «политические» и «управленческие», полагаем, должны существовать соответствующие группы «наборов инструментов». Поскольку под категорией «государственная политика» понимается деятельность по воздействию на общество и индивидов, в системе государственной политики могут присутствовать средства воздействия. А потому как деятельность по применению средств воздействия требует определенной организации, мониторинга, контроля и исполнения, имеется необходимость использования технологий и инструментов управления.

⁸³ Lascoumes P., Le Galès P. Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments... P. 4.



Рисунок 1 – Группы средств осуществления (инструментария) государственной политики

О целесообразности группирования средств осуществления государственной политики заявляют К. Худ и Х. Маргеттс. Ученые изучают все возможные способы и средства реализации государственной политики, объединяя их в соответствии с тем, позволяют ли они применять государственному управлению «*pot-dality*» (свойство быть в центре социальной информации), власть (*authority*), богатства (*treasure*), способность к организации (*organization*) как основные ресурсы, производящие эффект изменений в среде политики или выявляющих их в ней⁸⁴. Адаптируя представления исследователей о составе инструментов государственного управления к описанной идее о возможности разделения инструментария государственной политики на две основные части, можно рассматривать первые три перечисленные ресурса управления государством в качестве средств воздействия государственной политики. Как отмечал еще Г. Лассуэлл, материальные блага, каналы распространения информации, закон и право как некие «способы» трансляции идеологии и символов, а также силовой аппарат, - все это основные ресурсы государства, используемые для влияния⁸⁵.

Последовательность состояний, процессов применения ресурсов государства, используемых для воздействия, осуществляемого через общественные институты, вероятно, определяет первую группу компонентов средств воздействия государственной политики, обозначаемых понятием «механизмы воздействия». В соответствии с идеями К. Худа, Х. Маргеттс и Г. Лассуэлла к их числу предлага-

⁸⁴ Hood C.C., Margetts H. Z. The Tools of Government in the Information Age. P. 4.

⁸⁵ См. подробно: Lasswell H. Politics: Who Gets What, When, How.

ется относить силовой механизм, механизм информационного воздействия, механизм нормативного правового регулирования, механизм материального воздействия.

Природа и особенности первого из отмеченных механизмов описываются понятием «аппарат принуждения». Сущность данного явления, как отмечал М. Вебер, заключается в том, что это некая структура, созданная для соблюдения предписаний или сохранения правопорядка через принуждение⁸⁶. Армия, правоохранительные органы, органы контроля и надзора, органы исполнения наказаний, разведывательные органы и другие образования, воспринимаемые как силовые структуры государства, могут быть использованы для решения проблем, составляющих повестку дня государственной политики. С помощью данного механизма воздействия, изменение состояния объекта управления осуществляется в масштабах государства, а также за его пределами.

Механизм информационного воздействия как «транслятор» официальной государственной идеологии, ценностей, символов или иной любой информации, необходимой для достижения целей и задач государственной политики, подразумевает использование СМИ (телевидение, газеты, журналы, радио), Интернета, книг, буклетов, листовок, билбордов, публичных выступлений и многих других носителей и средств распространения сведений в «массы». Для реализации, разъяснения и поддержания населением (электоратом) государственной политики данный механизм воздействия может применяться в качестве орудия выстраивания связей с общественностью или навязывания необходимого способа мышления. Посредством использования информационного воздействия, главным образом, изменениям подвергаются мировоззрение, ценности, потребности и интересы индивидов, которые в конечном итоге должны принять желаемую для успешной реализации государственной политики модель поведения.

Ресурсом управления государством Б. Гай Питерс называет и закон⁸⁷ или механизм нормативного правового регулирования. Это, по мнению ученого, сред-

⁸⁶ См. подробно: Вебер М. О некоторых категориях понимающей социологии.

⁸⁷ Guy Peters B. American Public Policy... P. 5.

ство использования власти государства устанавливать правила, по которым живет общество⁸⁸. Через законы, нормативные правовые акты или подготовленные органами государственной власти письма, рекомендации, методические материалы по осуществлению мероприятий государственной политики фиксируются, обретают официальный статус, организуются, ведутся, оцениваются действия по изменению состояния объекта управления. При этом обязательность их исполнения распространяется не только на государственный аппарат как инструмент по воплощению в жизнь политических (государственных) решений, но и общество и граждан. Выработанные в качестве мероприятий государственной политики меры по изменению общественных отношений находят свое отражение в правовых нормах, гарантируемых государством в качестве общепризнанных правил поведения.

Вся совокупность и вариативность способов влияния на уровень благосостояния граждан, вероятно, составляет основу механизма материального воздействия. Выделяют таковой, помимо К. Худа, Х. Маргеттс и Г. Лассуэлла, также Л. Саламон и Б. Гай Питерс. Согласно исследователям, налогообложение, субсидирование, национализация, приватизация, социальное страхование, пенсионное обеспечение и так далее – всё это применяется для изменения соотношений доходов жителей страны, качества жизни населения⁸⁹. Трансформациям подвергаются объемы и условия владения универсальным товаром обмена, объектами, представляющими ценность для людей и общества, в том числе, естественными ресурсами. Вследствие этого, модифицируется характер взаимодействия между индивидами, может измениться количество и состав социальных страт в государстве. Неудовлетворенность практикой использования механизма материального воздействия при реализации государственной политики, как показывает история, зачастую определяет важнейшие государственные и международные политические, экономические, социальные и иные потрясения.

⁸⁸ Guy Peters B. American Public Policy... P. 5.

⁸⁹ См.: Guy Peters B. American Public Policy...; Hood C. C., Margetts H. Z. The Tools of Government in the Information Age; Lasswell H. Politics: Who Gets What, When, How; Salamon L. M. The New Governance and the Tools of Public Action.

Представляется, что описанный перечень механизмов воздействия государства является исчерпывающим. Иные возможные модификации мер влияния, вероятно, будут основываться на использовании в ходе осуществления государственной власти этих четырех ключевых ресурсов. Силовой аппарат, каналы распространения информации, законы и блага, полагаем, являются собой средства, через которые можно изменить характеристики общества и государства, трансформировать поведение индивида.

При этом, скорее всего, значимость для реализации государственной политики механизмы воздействия приобретают только в ходе непосредственного их использования. Выступая в качестве потенциального средства решения общественных проблем, механизмы воздействия не олицетворяют собой конкретные действия по достижению поставленных целей. Существующие лишь как вероятные средства влияния на индивидов и государство силовой аппарат, каналы распространения информации, закон и блага должны рассматриваться субъектами государственной политики в контексте возможности их использования на практике.

Для придания механизмам воздействия способности к применению, полагаем, формируются меры воздействия. Под мерами воздействия мы понимаем множество комбинаций использования механизмов воздействия, определенный набор акций, содержащих описание того, что следует сделать с механизмом воздействия для получения желаемого результата. Это, например, распространение в средствах массовой информации сведений о том, что «все коррупционеры будут отправлены за решетку» и закрепление соответствующей правовой нормы в Основном законе государстве при курсе государственных действий по борьбе с коррупцией. Это повышение жалований чиновникам, введение запрета на владение имуществом за рубежом, стимулирование деятельности контрольных и надзорных органов в отношении проверок доходов и расходов государственных служащих и пр. Это некая точечная, наполненная идейным содержанием активность по изменению различных сторон объекта влияния, проектируемая для использования механизмов воздействия на практике.

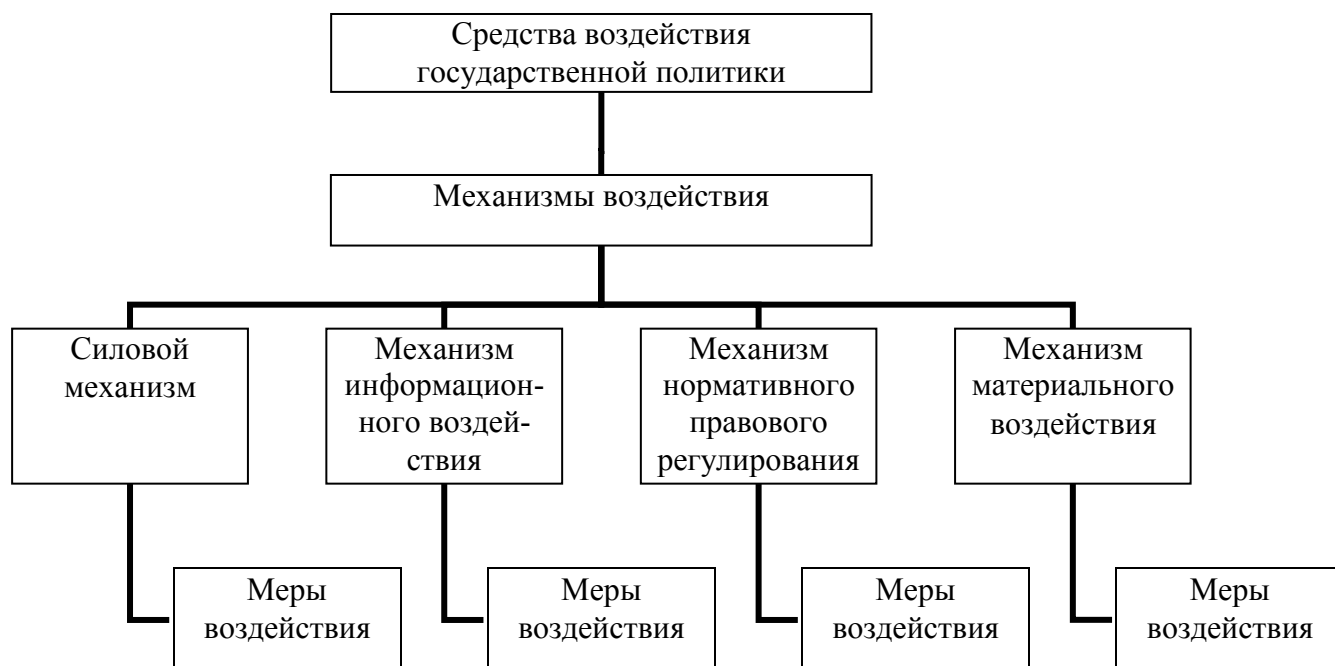


Рисунок 2 – Состав средств воздействия государственной политики

Таким образом, меры воздействия и механизмы воздействия образуют состав средств воздействия государственной политики, существующих наравне со средствами её реализации. Данный подход разделения компонентов инструментария государственной политики на две категории основан на идее о различиях в их функциональном назначении. В то время как средства воздействия государственной политики представляют собой множество вариантов влияния на государство, общество и индивидов, средства реализации государственной политики применяются для претворения в жизнь этих вариантов, администрирования политических (государственных) решений.

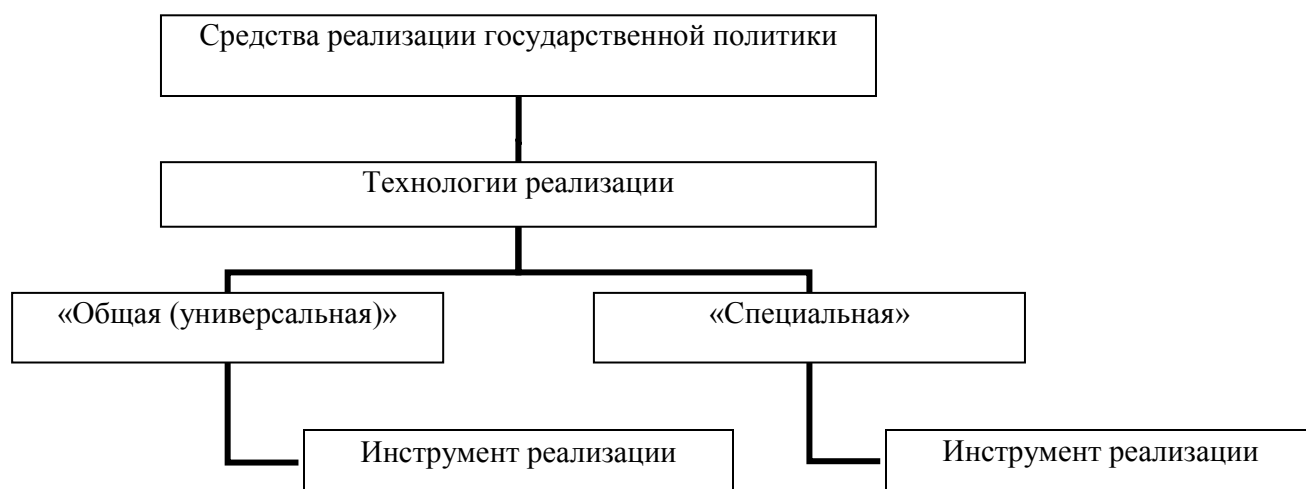


Рисунок 3 – Состав средств реализации государственной политики

В этой связи, на этапе формирования государственной политики выбор средств её реализации имеет столь же важное значение, что и выбор мероприятий по воздействию на объект управления. «Господство элиты частично зависит и от успеха выбранной ею деятельности»⁹⁰, замечал Г. Лассуэлл. О важной роли системы администрирования политических (государственных) решений писали многие отечественные и западные исследователи, начиная с М. Вебера и В. Вильсона. С появлением научного менеджмента, возникшего, кстати, как отмечает П. Друкер, не в коммерческих, а в общественных и государственных организациях⁹¹, интерес к средствам реализации, а равно и управления, возрос.

Реализация политического (государственного) решения, как и любая другая деятельность, в отношении которой ведется руководство, как отмечал А. Файоль, подразумевает выполнение действий по её планированию, организации, координации и контролю⁹². Для исполнения этих действий может применяться множество разнообразных профессиональных управленческих подходов, предложенных научным менеджментом. Представляя собой совокупность разнообразных приемов по постановке и решению комплексных, многосложных задач, каждый подход обладает рядом преимуществ и недостатков, устанавливающих границы возможностей его использования. Субъекты или «непосредственные исполнители» мероприятий государственной политики, следовательно, могут принимать решение о необходимости ведения управленческой деятельности в соответствии с канонами того или иного управленческого подхода. В этом случае, полагаем, создаются условия для управления процессами реализации государственной политики посредством использования её «специальной» технологии. Иными словами, согласно И. Ладенко и Г. Тульчинскому, формируются основания для использования системного, структурного, функционального, комплексного, программно-целевого или прочих подходов в управлении⁹³.

⁹⁰ Lasswell H. Politics: Who Gets What, When, How. P. 360.

⁹¹ Друкер П. Ф. Новая парадигма менеджмента // Менеджмент. Вызовы XXI века. М., 2012. URL: <http://www.management.com.ua/strategy/str084.html> (дата обращения: 29.04.2014).

⁹² Там же.

⁹³ Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л. Логика целевого управления. С. 12.

В свою очередь, программно-целевой подход в управлении принято относить к числу наиболее распространенных управленческих подходов, применяемых для реализации государственной политики в современной России. Тем не менее, как известно, отечественный опыт использования планов и программ для решения государственных задач стал накапливаться еще с 20-х гг. XX века. Но только в 1965 году о программно-целевом подходе как о новом научном направлении, по данным И. Ладенко и Г. Тульчинского, впервые было объявлено на XIII Международном конгрессе по административным наукам⁹⁴.

При этом, под программно-целевым подходом, по мнению приверженцев «широкого» взгляда на его природу, следует понимать комплексный управленческий подход, базирующийся на планировании⁹⁵. Сущность подхода, с точки зрения исследователей, заключается в «выработке и осуществлении плановых управленческих решений, основанных на комплексном анализе проблемы и построении мер и действий, направленных на достижение поставленной цели»⁹⁶.

В «узком» смысле, как известно, программно-целевой подход – это некоторый метод (способ, средство) управления программами⁹⁷. Тогда как под программой понимается комплекс взаимоувязанных по ресурсам действий, направленных на достижение определенной цели, т.е. некоего предмета или желаемого состояния объекта управления. В этом случае, поскольку, как замечают Б. Райзберг и А. Лобко, центральными понятиями термина «программно-целевой подход» являются категории «программа» и «цель»⁹⁸, «узкий» взгляд на его природу подразумевает применение подхода только как способа управления программами.

Однако, программно-целевой подход, полагаем, целесообразно изучать как системный подход к планированию и управлению. Программно-целевой подход

⁹⁴ Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л. Логика целевого управления. С. 7.

⁹⁵ См. подробно: Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л. Логика целевого управления; Мацнев Д. А. Программно-целевой метод планирования; Самохин Ю. И. Методы программно-целевого подхода; Райзберг Б. А., Голубков Е. П., Пекарский Л. С. Системный подход в перспективном планировании.

⁹⁶ Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л. Логика целевого управления. С. 9.

⁹⁷ Целевые программы развития регионов : рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации.

⁹⁸ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. С. 4.

сформировался на основе принципов планирования, как отмечают И. Ладенко и Г. Тульчинский, с учётом преимуществ комплексного, функционального, структурного, целевого, системного и прочих управленческих подходов⁹⁹. Необходимость появления такой синтезированной технологии управления обуславливалась потребностью качественных изменений в управлении государством. Последняя, по мнению В. Любовного, возникла вследствие углубляющихся процессов специализации производства, дифференциации видов деятельности, роста проблем межотраслевого комплексного характера, а также ведомственной разобщенности¹⁰⁰. Накопленный опыт планирования и его состоятельность, вероятно, послужили толчком для использования планов в качестве основы формирования нового подхода, названного программно-целевым.

Поэтому, полагаем, ряд отличительных элементов планирования, выделенных, к примеру, Р. Акоффом, и стал присущ программно-целевому подходу, а также производным от него управленческим инструментам – планам и программам. А именно: формирование представления о некотором идеале (нормативное описание образца); цель или система целей; задачи, решение которых необходимо для достижения целей; операции, связанные с решением каждой задачи; ресурсы (материально-технические, финансовые, организационные и т.д.); осуществление действий по обнаружению, предотвращению или исправлению проблем, возникающих в ходе решения задач¹⁰¹.

При этом, очевидно, что перечисленные признаки планирования свойственны также «дорожным картам» и проектам. Видится, что появление проекта как инструмента управления государством связано с оформлением и развитием программно-целевого подхода как комплексной технологии планирования и управления.

С другой стороны, поскольку претворение в жизнь государственной политики может проводиться без применения специализированных управленческих

⁹⁹ Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л. Логика целевого управления. С. 13.

¹⁰⁰ Целевые программы развития регионов : рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации.

¹⁰¹ Акофф Р. Планирование в больших экономических системах. С. 19 – 20.

подходов и методов, реализация политических (государственных) решений может быть организована и произведена без ориентации на научный подход в управлении. В частности, без оценивания действий на соответствие «правилам» управленческих подходов могут осуществляться операции по исполнению принятого решения или, так называемого «поручения», распространенного в среде российского бюрократического аппарата. Например, исполнение поручения Президента России об информировании сотрудников государственных структур и госаппарата о необходимости своевременного и надлежащего уведомления о возникновении конфликта интересов¹⁰² может быть осуществлено вне контекста реализации какого-либо подхода в управлении, предложенного научным менеджментом. Организацию и реализацию деятельности по претворению в жизнь мероприятий государственной политики без применения специальных управленческих технологий, таким образом, предлагается описывать понятием «общая (универсальная) технология реализации государственной политики».

В свою очередь, наряду с технологиями реализации государственной политики в состав средств её реализации предлагается включать инструменты реализации. Полагаем, что после определения средств воздействия на общество и государство, определения технологии реализации государственной политики осуществляется выбор непосредственных инструментов планирования, исполнения, контроля деятельности, согласующихся с идеологией применения управленческих технологий и позволяющих достигать цели государственной политики. Как подтверждает Б. Гай Питерс, без понимания того, с помощью каких управленческих инструментов будет произведено решение социальной проблемы, вынесенной на повестку дня, действия по её преодолению не будут приняты¹⁰³.

Под инструментом реализации государственной политики, в свою очередь, предлагается понимать средство организации исполнения и/или непосредственного осуществления действий по воплощению мероприятий государственной поли-

¹⁰² Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по противодействию коррупции 26 февраля 2016 года // Президент России : официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/51361> (дата обращения: 22.02.2016).

¹⁰³ Guy Peters B. *American Public Policy...* P. 50.

тики в жизнь. Это «орудие», которое позволяет реализовывать запланированную к ведению деятельность (мероприятия государственной политики) в соответствии с намеченными политическими целями, выстраивать систему её контроля, алгоритм выполнения конкретных операций. Исполнение алгоритма операций, при этом, полагаем, происходит в соответствии с определенными установками, отличающими один инструмент реализации государственной политики от другого. В рамках применения «общей (универсальной)» или «специальной» технологии реализации государственной политики, представляется, используется перечень своих соответствующих технологиям инструментов.

В качестве одного из инструментов реализации государственной политики, используемого в контексте применения «специальной» технологии управления, в настоящем исследовании и изучается проект как вид управленческой деятельности. Проект используется в бюрократической среде в качестве средства организации исполнения и претворения в жизнь мероприятий государственной политики. Проектное управление как совокупность правил по созданию, ведению и завершению проекта устанавливает алгоритм исполнения операций, требуемых для достижения поставленных целей. Проект в структуре инструментария государственной политики выполняет роль «орудия», предназначенного для организации планирования целеориентированной деятельности органов власти, её реализации, мониторинга и контроля.

Подробнее сущность проекта и ключевые аспекты методологии проектного управления в настоящем исследовании планируется осветить далее. В этой части работы, подводя итог вышесказанному, заметим, что структура и состав инструментария государственной политики может представлять собой следующее:

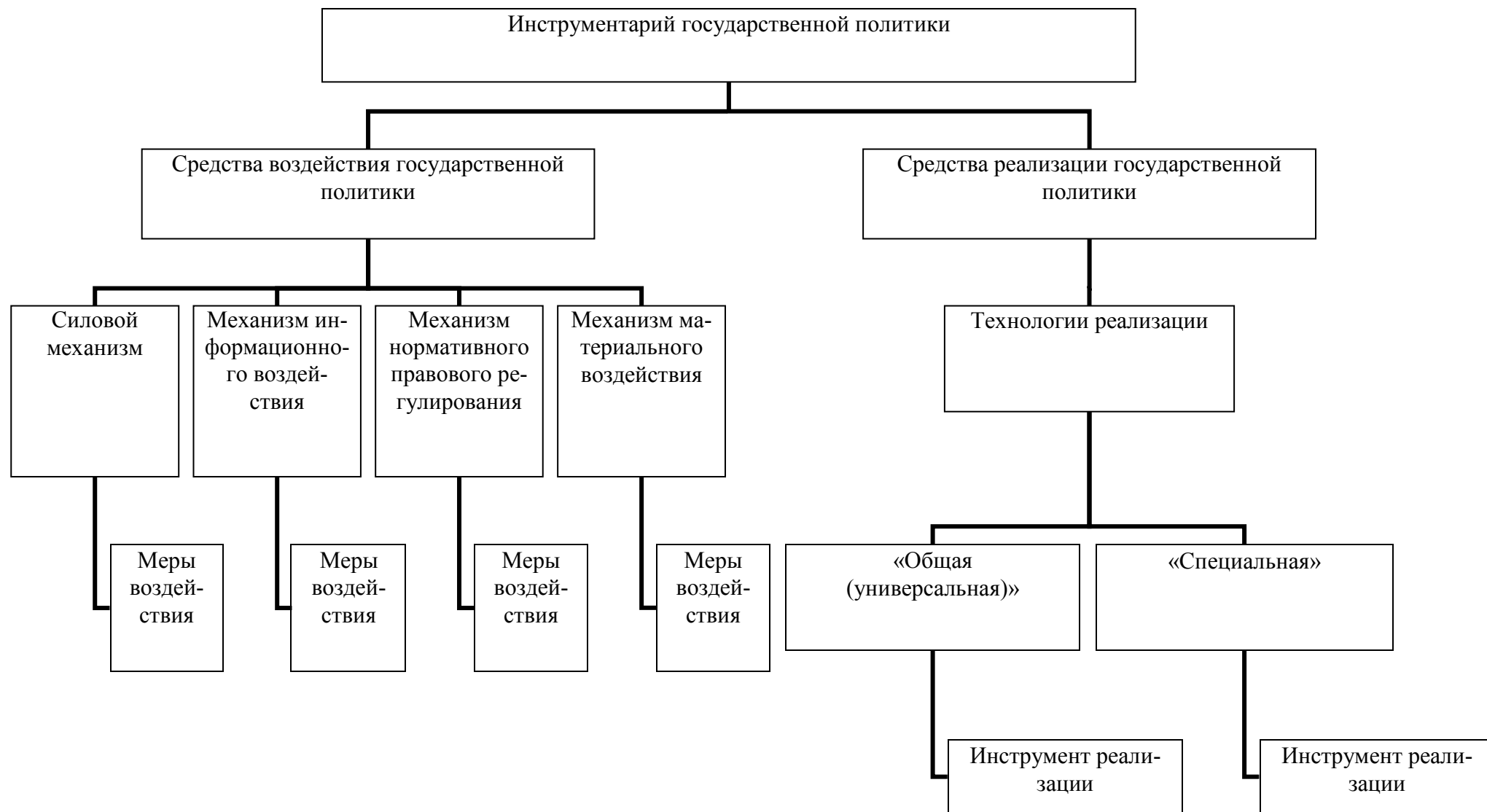


Рисунок 4 – Состав и структура инструментария государственной политики

При этом напомним, что под инструментарием государственной политики предлагается понимать всё множество средств, применяемых для её осуществления, которые позволяют не только оказывать воздействие на общество и государство, но и организовывать, исполнять, контролировать мероприятия государственной политики. И «политические», и «управленческие» наборы инструментов, в свою очередь, не являются моносоставными образованиями. Внутри средств воздействия и средств реализации государственной политики целесообразно выделять механизмы воздействия, меры воздействия, а также технологии и инструменты её реализации.

К числу последних из отмеченных, широко используемых административно-государственным аппаратом современной России, можно относить планы, «дорожные карты», программы и проекты. Обладающие рядом отличительных черт, присущих планированию, эти инструменты реализации государственной политики появились вследствие развития программно-целевого подхода как системного подхода к планированию и управлению. В результате усиления интереса к программно-целевому подходу, таким образом, как средство организации исполнения и непосредственного осуществления действий по воплощению мероприятий государственной политики в жизнь органами власти применяются и проекты. Иные причины их переноса из менеджмент-систем коммерческих компаний в систему управления государством подробнее изучим далее.

Глава 2. Причины и условия применения проекта в организационной среде органов власти современной России

§ 1. Факторы внедрения проекта в сферу управления государством

1970-80-е гг. – начало эпохи глобальной модернизации систем государственного управления. Волна изменений, как подчеркивает Дж. Кеттл, захлестнула весь мир: от США, Новой Зеландии и Швеции до Монголии, Китая и Индии¹⁰⁴. Родоначальниками же трансформаций были западные страны. Здесь кризис идей социал-реформизма, конфликт между кейнсианской моделью развития капитализма и новыми потребностями общества, появившимися по причине ускорения научно-технического прогресса, и обусловили проведение реформ. Целый комплекс политических, экономических, социальных и иных проблем Великобритании, Франции, Германии, США и др. подтолкнули правительства к модернизации систем управления государством.

Проблема низкой эффективности исполнения функций и задач государства являлась результатом государственной политики, проводимой приверженцами идей Дж. М. Кейнса, находившимися у власти до конца 1970-х гг. Предложенная известным экономистом и реализуемая с 1950-х гг. концепция поддержания «полной занятости», согласно К. Гаджиеву, С. Перегудову и др., обусловила возникновение «не просто активного, а нарастающего вмешательства государства в процессы воспроизводства»¹⁰⁵. Рост доли государственных расходов в общественном продукте составлял с 1960 по 1980 г. в США от 28,1 до 35,4%, в ФРГ от 31,4 до 46,4%, во Франции от 33,6 до 46,0%, в Великобритании от 33,0 до 44,4%¹⁰⁶. В течение этих лет в социал-реформистской модели «смешанной экономики» пропорции между государственным и частным сектором постепенно всё больше смеща-

¹⁰⁴ Kettl D. F. The Global Public Management Revolution. P. 1.

¹⁰⁵ Современный консерватизм / К. С. Гаджиев [и др.]. М. : Наука, 1992. С. 9.

¹⁰⁶ Там же. С. 9.

лись в пользу первого¹⁰⁷. В результате, как замечает В. Лобанов, произошёл «перегрев государства от огромного числа возложенных на него задач и функций, дополняемых все новыми проблемами¹⁰⁸. При этом, решить их «welfare state» оказались не в состоянии. Действовавшая модель административно-государственного управления оказалась неспособной отвечать новым социальным, экономическим, политическим вызовам формирующихся постиндустриальных обществ. Обострился кризис «государства всеобщего благосостояния», возникший вследствие целого комплекса иных проблем, подчеркивающих слабость и низкую эффективность деятельности государственного аппарата.

В большей степени кризис затронул социо-экономическую сферу. Именно эта область отвлекала значительную часть растущих бюджетных затрат. Социальные расходы как самые объемные издержки государства в период с 1960 по 1980-е гг. выросли в США с 38,7 до 58,5%, в ФРГ с 65,3 до 66,1%, в Великобритании с 42,0 до 49,6%, Италии с 56,5 до 64,7%¹⁰⁹. Существенный рост затрат бюджета на социальные задачи сопровождался резким увеличением налогов, что, однако, не помогло избежать дефицитности бюджетов. Согласно К. Гаджиеву, С. Перегудову и др., «отношение чистой государственной задолженности к ВВП в 1970 г. составило в США 28,4%, Японии – 6,6, ФРГ – 8,2, Италии – 39,2%. В 1980 г. эта величина оценивалась уже в 20,4; 17,5; 23,1 и 60,0% соответственно»¹¹⁰. При этом, бюрократизация и рост административных барьеров затрудняли деятельность бизнеса, вынужденного не только отдавать большую часть прибыли государству, но и нести издержки при взаимодействии с ним. Согласно данным Комиссии по федеральным бумажным работам в США затраты на составление различного рода отчетов федеральным ведомствам во второй половине 70-х гг. составляли около

¹⁰⁷ Современный консерватизм. С. 11.

¹⁰⁸ Лобанов В. В. Административные реформы : вызов и решения // Территориальное управление: государственное, региональное, муниципальное и территориальное общественное самоуправление : сайт. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/8_1_98.htm (дата обращения: 13.06.2014).

¹⁰⁹ Современный консерватизм. С. 9.

¹¹⁰ Там же. С. 11.

100 млрд. долларов, где 43 млрд. долларов тратило само правительство¹¹¹. Несостоятельность выбранной модели управления государством, выстроенной на кейнсианских идеях, становилась всё более явной.

Увеличение налогов, недальновидная кредитно-денежная политика правительств, безработица, несбалансированность государственных бюджетов и, как следствие, сокращение государственных программ – все это привело к падению темпов экономического развития. Центральным вопросом политической повестки дня становилось сдерживание государственных расходов, в том числе, и в отношении социальной политики. Увеличивалось число пенсионеров, снижалось трудоспособное население на фоне роста потребительских ожиданий. На фоне требований улучшить стиль и образ жизни населения, подогревавшихся возможностями нового информационного общества, неспособность действующей бюрократической системы решить экономические и социальные проблемы вызывала острую критику в адрес правительств.

Однако недовольство деятельностью государственного аппарата являлось не единственным фактором политического характера, подтолкнувшим страны к административным преобразованиям. В. Лобанов отмечает, что усиление вмешательства государства во все сферы общественной жизни, характерное для немодернизированных «welfare state», создавало «предпосылки для ограничения прав и свобод граждан, что противоречило другой тенденции - росту демократических ожиданий и появлению многочисленных гражданских движений и инициатив, через которые социальные группы и индивиды пытаются отстаивать свои интересы»¹¹². В свою очередь, Е. Троицкая утверждает, что гражданские структуры того времени уже были способны выполнять часть функций государства, делая это более эффективно¹¹³. В такой ситуации возникла потребность в перераспределении задач между обществом и государством, в изменении характера их взаимодействия в пользу развития партнерских отношений.

¹¹¹ Современный консерватизм. С. 13.

¹¹² Лобанов В. В. Административные реформы : вызов и решения.

¹¹³ Троицкая Е. Административная реформа в современной России... С. 40.

Особое влияние политического характера на масштабы реформ оказало усиление и рост числа международных, транснациональных над- и межгосударственных образований и организаций. Так, например, согласно некоторым исследователям¹¹⁴, Организация экономического сотрудничества, Международный валютный фонд, Всемирный банк непосредственно принимали участие в распространении модели реформирования управления государством. А создание ООН, НАТО, Европейского союза требовало общих, характерных для всех стран изменений в бюрократической системе. Глобализация усиливала связи не только между экономическими агентами мировых держав, но и стирала границы различий в подходах управления государством.

Рецепт преодоления препятствий на пути построения «эффективного» государства был найден в административных реформах, организованных в духе неоконсервативных преобразований М. Тетчер и Р. Рейгана. Идеи конкуренции, ограничения государственных прерогатив в хозяйстве, приватизация, вера в способность рынка к саморегулированию пронизывали государственную политику Великобритании, США, других европейских стран в конце 70-х – в 80-х гг. Неоконсервативные взгляды правительств и кризис «welfare state», как пишет О. Гаман-Голутвина, определили доминирование убеждения: «организованное на рыночных принципах государство обеспечивает большую эффективность управлению государством»¹¹⁵. Проблемы «государства всеобщего благосостояния», его «перегрев» обнажили необходимость построения рационального взаимодействия по поводу исполнения функций государства и получения результатов оказания услуг. В этой связи, во всех странах мира «экономический подход к государственному управлению и государственной службе, - как справедливо отмечает Л. Сморгунов, - стал доминантой политики их реформирования»¹¹⁶. Считалось, что по примеру коммерческих компаний, умеющих быть привлекательными для кли-

¹¹⁴ См., например: Сморгунов Л. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах; Pollitt С., Bouckaert G. Public Management Reform...

¹¹⁵ Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления...

¹¹⁶ Сморгунов Л. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах. С. 58.

ентов и способных к «разумной» трате денег, можно создать такое же экономное, рациональное, результативное и «гибкое» государство.

Данный подход к реформированию госаппарата с начала 1990-х гг. в научной литературе стал обозначаться термином «New Public Management» («Новый государственный менеджмент»), придя на смену «Public Administration». Такое изменение воззрений на то, каким образом должно осуществляться государственное управление, еще раз подчеркнуло увеличение роли рыночных подходов при выборе подходов к ведению государственно-административной деятельности. «Новый государственный менеджмент» стал концептуальной основой административных реформ всех стран мира, определяя новые правила функционирования аппарата власти.

Проникновение идей «менеджеризации» в концепцию реформирования госсектора, полагаем, было связано не только с фаворитизацией неоконсерватизма, служившего своеобразной идеологией построения государственной политики западных стран. Закономерность появления в органах власти технологий управления, описанных научным менеджментом, вероятно, обуславливалась также успешностью самой «бывшей экономической теории». Популярность бизнес-ориентированного подхода могла стать следствием появления крупных достижений «науки управления», и, кроме того, следствием неудач «золотого века планирования», приходившегося на период 1960-1970-х гг. Согласно К. Поллитту и Г. Букаэрту, ни М. Тетчер, ни Р. Рейган, не были сторонниками доминировавшего в среде предшественников подхода управления программами¹¹⁷. Правительствам, по мнению исследователей, требовался новый определенный набор рецептов реформ государственного сектора, который должен был вырабатываться не только методом «проб и ошибок», но и путем анализа популярных управленческих доктрин экономической науки¹¹⁸. В этой связи, как отмечают К. Поллитт и Г. Букаэрт, подходы государственных преобразований начали обсуждаться в бизнес-школах, на заседаниях крупных корпораций, семинарах по государственному

¹¹⁷ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform... P. 9.

¹¹⁸ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform... P. 9-11.

управлению¹¹⁹. Достижения научного менеджмента той эпохи транслировались на почву государственного управления, в том числе, независимыми экономистами-консультантами, менеджерами частных корпораций.

Иными словами, достижения «науки управления», которые появились на основе изучения опыта коммерческих компаний, оживленно проникали в государственный аппарат. В капиталистическом мире государство рассматривалось в качестве огромной корпорации, такой, как, например, General Motors Corp., Hewlett-Packard Co., McDonald's Corp. и др. Научный менеджмент к этому времени сумел описать действующие и предложить новые, эффективные подходы управления такими компаниями. Экономическая наука создала абсолютно новые инструменты, методы, способы управления, которые из-за своей универсальности и были переняты сначала фирмами, а затем перенесены в сферу управления государством. Стратегирование в государственном управлении, программно-целевое управление, и, наконец, проектное управление, согласно исследованиям П. Магданова, были главными результатами развития «науки управления» во время разработки «New Public Management»¹²⁰.

Таким образом, под прессом усиливающейся конкуренции правительствам западных стран предлагалась перенять опыт успешных и эффективных организаций. Казалось, что можно использовать подходы управления транснациональными гигантами при решении государственных задач. Вероятно, поэтому, принципы успешного руководства такими организациями, которые были описаны ещё в 1982 г. Т. Питерсоном и Р. Уотерменом в работе «В поисках эффективного управления (опыт лучших компаний)», согласно П. Окоину, затем и стали ориентиром в определении постулатов «New Public Management»¹²¹.

Оформленный перечень ключевых идей «Нового государственного менеджмента» впервые нашел свое закрепление в статье К. Худа «A Public

¹¹⁹ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform... P. 9-11.

¹²⁰ Магданов П. В. Проблемы теории и практики стратегического планирования : монография. Пермь, 2013. С. 34.

¹²¹ Aucoin P. Administrative Reform in Public Management... P. 117.

Management for All Seasons?»), опубликованной в 1991 г. Ученый выделил 7 концептуальных компонентов «нового менеджизма»:

1. привлечение к управлению государственным сектором профессиональных менеджеров;
2. четкая стандартизация деятельности государственного аппарата и применение различных мер оценки его производительности через целеполагание, индикаторы эффективности и т.п.;
3. большой контроль за результатами деятельности, а не процессами её осуществления;
4. переход к разукрупнению структур государственного сектора;
5. усиление конкуренции в государственном секторе посредством проведения тендеров и конкурсов;
6. использование стилей, механизмов, процедур управления, выработанных в среде коммерческих компаний;
7. «бережливость» в использовании государственных ресурсов¹²².

Анализируя представления К. Худа о том, каковы ключевые идеи «New Public Management», а также изучая исследования российских учёных, делаем заключение, что перечень элементов «Нового государственного менеджмента» стоит описывать через задачи модернизации административно-государственной системы. А именно: использовать в деятельности административно-государственного аппарата технологии профессионального менеджмента, применять принцип «клиентоориентированности» при реализации функций органов власти, реализовывать на практике механизм «управления по результатам», обеспечивать экономное расходование бюджетных средств, осуществить децентрализацию органов власти, устранить их неэффективные, дублирующие, избыточные функции, реформировать корпоративную культуру административно-

¹²² Hood C. A Public Management... P. 4-5.

государственного аппарата, повысить уровень конкуренции в сфере реализации государственных полномочий и функций¹²³.

В этой связи, внедрение проектного управления в организационную среду административно-государственного аппарата допускалось ввиду тождественности части задач административных реформ целям применения проектного управления в организационной среде бизнес-структур. Использование проекта для реализации государственной политики, полагаем, соответствует логике «Нового государственного менеджмента» и обеспечивает реализации его основных принципов.

В первую очередь, применение проекта органами власти и иными структурами, осуществляющими государственную политику, обеспечивает воплощение в жизнь такого принципа «Нового государственного менеджмента», как использование в государственном секторе целеориентированных механизмов управления или механизмов «управления по результатам». Методика ведения проектов, о чем подробнее расскажем далее, подразумевает применение совокупности технологий по получению определенного результата с теми количественными и качественными параметрами, которые планировались на старте деятельности. Сущность проекта, как подчеркивают А. Товб и Г. Ципес, заключается в том, что проект - это «комплекс ... мероприятий, реализующихся для получения определенного результата»¹²⁴.

Возможность получения уникального, т.е. созданного под индивидуальные потребности заказчика, результата позволяет использовать проект и как инструмент ведения «клиентоориентированной деятельности». Как отмечают К. Грей и Э. Ларсон, постоянно растущая конкуренция в сфере предоставления услуг или производства товаров, научно-технические достижения сделали потребителей бо-

¹²³ Сост. по: Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России; Комаровский В. С., Оболонский А. В. Проблемы реформирования государственной службы России...; Кошкин П. П. Традиционно-бюрократическая идеология и «новый менеджмент» (сравнительный анализ) // Теория и практика общественного развития : научный журнал : сайт. URL: <http://teoria-practica.ru/-1-2007/management/koshkin.pdf> (дата обращения: 23.01.2010.); Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент : концепция и условия реализации; Сморгунов Л. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах; Hood C. A Public Management...; Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform...

¹²⁴ Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами : стандарты, методы, опыт. С. 24.

лее разборчивыми в выборе желаемых продуктов¹²⁵. При этом не важно, за товаром коммерческой компании или услугой государственной организации обращается человек. Его желание получить результат, отвечающий индивидуальным ожиданиям, характерно для любой ситуации. «Управление проектом при этом является крайне важным, для того, чтобы суметь произвести подобного рода товары и услуги, ориентированные на конкретного клиента»¹²⁶.

Достигать уникальную цель в условиях ограниченных ресурсов – другое преимущество инструмента. «По данным Международной Ассоциации Управления Проектами (IPMA) использование современной методологии и инструментария проектного управления позволяет обычно сэкономить порядка 20-30% времени и около 15-20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ»¹²⁷¹²⁸. Поэтому применение проекта в деятельности органов власти является желательным.

Модернизация корпоративной культуры бюрократического аппарата как другая цель менеджеральных преобразований тоже может быть достигнута с помощью проектного управления. Использование проекта подразумевает необходимость применения командного управления в организационной среде. Командное управление, в свою очередь, как справедливо замечает А. Захаров, способствует сокращению количества звеньев при взаимодействии между руководителями и подчинёнными¹²⁹. Увеличивается оперативность принятия решений, прозрачность и гибкость взаимодействия участников проектной команды.

Тем не менее, согласно данным некоторых исследователей, 1970-80-е гг. стали периодом депрессии развития управления проектами в государственном секторе¹³⁰. Поскольку функционирование органов власти представляет собой пре-

¹²⁵ Грей К. Ф., Эрик У. Ларсон Управление проектами. С. 23.

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ Воропаев В. Управление проектами – неиспользованный ресурс в экономике России.

¹²⁸ Якимова М. Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента. С. 19.

¹²⁹ Захаров А. С. Изменение культуры государственного управления в информационном обществе // Вестник Тамбовского государственного университета. 2011. № 1 (93). С. 61-67.

¹³⁰ См. подробно: Azzopardi S. The Evolution of Project Management // Projectsmart.co.uk : site. URL: <http://www.projectsmart.co.uk/evolution-of-project-management.php> (дата

имущественно процессную деятельность, как отмечает А. Баранская, из бизнес-сферы в государственный аппарат первоначально были перенесены технологии процессного, а не проектного управления¹³¹. Однако, проектное управление, всё же применялось для решения крупных задач национального и межгосударственного значения. В период проведения административных реформ с помощью проекта был сконструирован и запущен американский космический челнок «The Challenger» (1983 – 1986), проведены XV зимние Олимпийские игры в Калгари (1988), построен канал между Англией и Францией (1989 – 1991).

Что касается России, то, как и в развитых странах Запада, использовать проекты для достижения целей государственной политики стало возможно благодаря административной реформе и претворению в жизнь идей «Нового государственного менеджмента». Реформирование системы государственного управления, как большинство постсоветских преобразований, проводилась по рецепту капиталистических государств. Острая потребность в улучшении деятельности государственного аппарата была вызвана, в том числе, низким качеством решения государственных задач. Должное внимание данному вопросу начали уделять с 1996 г. Тогда в аналитической записке Президенту РФ Б. Ельцину «О проблеме слабой управляемости государственными процессами» официально перечислили основные «опасные для демократической России явления: 1) слабость властных рычагов («тромбы в управлении») и отсюда невозможность быстрого и эффективного реформирования страны; 2) низкий КПД экономических преобразований и отсюда постоянная социальная напряженность в стране; 3) неустойчивость конститу-

обращения:10.07.2014); Baranskaya A. Project Management in Public Administration of Transitional Countries. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027527.pdf> (дата обращения: 09.07.2014); Wirick D. Public-Sector Project Management : Meeting the Challenges and Achieving Results. Hoboken : Wiley, 2009. 270 p.; Wideman M. The Future of Project Management // Project Management Wisdom : site. URL: <http://www.maxwideman.com/papers/future/intro.htm> (дата обращения: 10.07.2014).

¹³¹ Baranskaya A. Op. cit.

ционного строя и отсюда опасность тоталитарного реванша, развития регионально-национального сепаратизма»¹³².

Столь злободневные для восстанавливающегося государства проблемы обнажили неспособность аппарата государственного управления достигать цели, поставленные руководством страны - создавать сильную, конкурентоспособную, демократическую Россию. Тема низкой эффективности государственной власти, государственного управления даже стала лейтмотивом Послания Президента РФ Б. Ельцина Федеральному Собранию в 1997 году. «Бездеятельность» и «неисполнительность» органов власти отмечалась в документе как один из главных актуальных вопросов¹³³. «Граждане России обоснованно отказываются понимать, почему реформы затянулись, - отмечалось в Послании, - почему социальные издержки их проведения столь велики. Если власть принимает разумные решения, но они не реализуются, если решения нереальны или продиктованы сиюминутными интересами, идущими вразрез с интересами долгосрочными, наконец, если общество не понимает, чем обусловлены государственные решения, - все это означает неэффективность власти»¹³⁴.

В итоге, к 1997 г., как считает, А. Улюкаев, в стране «сложилась специфическая ситуация недореформированной экономики, вовсе не реформированной социальной сферы, имитационной демократии, неразвитого гражданского общества»¹³⁵. Кульминацией событий стал крах экономики страны в 1998 г., повлекший за собой глубокий социальный кризис. В этот год, согласно данным отечественных исследователей, уровень безработицы в стране составил 13,3% от общей

¹³² Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 годы / [Барабашев А. Г. и др.] ; под ред. Т. В. Зайцевой. М. : Всемир. Банк : Весь мир, 2003. С. 120.

¹³³ См. подробно: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

¹³⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».

¹³⁵ Улюкаев А. Российские экономические реформы во второй половине девяностых годов : политические и финансово-экономические проблемы. URL: <http://www.iep.ru/files/persona/uljukaev/window.pdf> (дата обращения: 26.05.2014).

численности экономически активного населения, что стало самым высоким показателем с 1991 по 2011 гг.¹³⁶. За 1994-1998 гг. сократилась численность населения страны с 148,4 млн. человек до 146,3 млн. человек¹³⁷. Окончательное падение качества жизни населения, деморализация российской нации и другие проблемы характеризовали состояние социальной сферы государства.

Ситуация усугублялась, как известно, кризисом действующей власти. Множились сепаратистские настроения, на местах принимались законы, противоречащие федеральным, управление государством переходило в руки олигархов, навязывавших свое представление о должном состоянии дел, проводились непопулярные среди населения военные действия на Северном Кавказе и многое другое. Все проблемы руководства страной, в конечном итоге, образовали клубок тесно сплетенных политических, экономических, социально-культурных проблем, которые требовалось решать в кратчайшие сроки.

В результате, с целью преодоления проблемы низкой эффективности государственного управления в России в 1998 году была подготовлена Концепция административной реформы. Однако её осуществление так и не было инициировано. Отсутствие жесткой политической воли, сопротивление бюрократического аппарата и, вероятно, его незаинтересованность в переменах преопределили провал попыток изменить управление страной.

Ситуация изменилась в начале 2000-х гг. В это время рост интереса к экономически эффективным технологиям государственного управления, вероятно, мог возникнуть не только из-за неудач в его функционировании, масштабы западных административных преобразований и усиливающейся глобальной конкурентной борьбы. Образование и опыт трудовой деятельности новой российской

¹³⁶ Мониторинг экономического развития России в период с 1991 по 2010 гг. : опыт циклического анализа макроэкономической динамики // Центральный экономико-математический институт РАН : официальный сайт. URL: <http://www.cemi.rssi.ru/mei/articles/brics-2011-ch3.pdf> (дата обращения: 13.06.2014).

¹³⁷ О проблемах народонаселения в Российской Федерации : материалы Министерства труда и социального развития Российской Федерации к заседанию Комиссии по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации. 12 ноября 1999 г. // Open Women Line : сайт. URL: <http://www.owl.ru/win/docum/rf/population/trud.htm> (дата обращения: 12.06.2014).

элиты, привносящей в организационную среду органов власти стандарты, нормы и модели поведения менеджмент-систем коммерческих компаний тоже повлияли на выбор характера реформ.

Согласно данным О. Крыштановской, уже в первый год президентства В. Путина в состав российского истеблишмента вошло большее, в сравнении с 1993 годом, число лиц с инженерно-техническим и военным, экономическим и юридическим образованием - 53,3% против 49,1% и 41,0% и 39,6% соответственно¹³⁸. По мнению исследователя, за восемь лет с 1993 по 2001 г. практически исчезли...гуманитарии: если в первой когорте 1993 г. они составляли 9,4%, то в 2001 г. их осталось менее одного процента¹³⁹. Влияние лиц, способных обновить государственный аппарат путем привнесения идей, альтернативных экономическим, таким образом, не являлось значительным. Рычаги управления сосредоточились в руках менеджеров, представляющих в том числе, интересы крупных «олигархических» компаний.

Таблица 1 – «ставленники крупного бизнеса в группах политической элиты (в %%)»¹⁴⁰

	Руководство высшего уровня	Депутаты Государственной Думы	Правительство	Региональная элита	Итого по когорте
Ельцинская когорта	2,3	12,8	0,0	2,6	4,4
Путинская когорта	15,7	17,3	4,2	8,1	9,3

Тенденция вхождения в число акторов государственной политики «хозяйственников и менеджеров» как условие нормативного изоморфизма, сохранилась, согласно исследованиям Д. Покатова, вплоть до 2009 года. Результаты анализа биографий 675 федеральных и 90 региональных политических деятелей, позволили исследователю сделать вывод о том, что на федеральном уровне 60,8% поли-

¹³⁸ Крыштановская О. В. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 343.

¹³⁹ Там же. С. 343.

¹⁴⁰ Там же. С. 360.

тических деятелей являются технократами¹⁴¹. В этой связи, значительность числа лиц «с большим опытом административно-управленческой деятельности и своеобразным «штабным» типом мышления», по мнению Д. Покатова, «не могла не отразиться на выборе и реализации управленческой парадигмы»¹⁴². В результате, приверженность к экономическому подходу модернизации государственного правления стала лейтмотивом преобразований аппарата власти.

Помимо прочего, превалирование идей «Нового государственного менеджмента» при разработке концепции модернизации российских органов власти, как пишет Е. Троицкая, могло обеспечиваться влиянием иностранных и международных организаций, привлекаемых к содействию в подготовке административной реформы¹⁴³. Стремление организовать функционирование системы государственного управления современной России по образу и подобию стран Западной Европы и США, а значит, и успешных коммерческих компаний, стимулировало партнерство руководства нашей страны с действующим при Всемирном банке Секретариатом партнеров по развитию реформ государственного управления в России, представителями Департамента международного развития Великобритании, Европейской комиссией и других организаций-приверженцев административных преобразований в духе «Нового государственного менеджмента»¹⁴⁴. Поддержка реформирования отечественного государственного аппарата зарубежными донорами ускорила процесс гомогенизации организационных сред органов власти современной России и западных государств.

При этом, институциональный изоморфизм российской системы государственного управления, вероятно, вызывался не только нормативными и принудительными изменениями. В связи с тем, что, как отмечают П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл, основные процессы гомогенных трансформаций на практике переме-

¹⁴¹ Покатов Д. В. Политическая элита современной России и формирование новой парадигмы управления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2009. Т. 9, № 4. С. 10.

¹⁴² Там же. С. 10.

¹⁴³ Троицкая Е.А. Административная реформа в современной России... С. 105.

¹⁴⁴ Там же. С. 105.

шиваются¹⁴⁵, полагаем, модернизация бюрократического аппарата, стимулируемая к проведению международным сообществом на основе принципов «Нового государственного менеджмента», отражала и существование подражательного процесса в деятельности органов власти. Отсутствие четкого понимания должных организационных технологий и неоднозначность целей функционирования административно-государственного аппарата, неопределенность окружающей среды, с которыми столкнулось правительство В. Путина в начале его президентства, не исключали возможности модернизации деятельности органов власти по западным прототипам. По просьбе Правительства РФ, как отмечает Е. Троицкая, коллективом Всемирного банка был проведен ряд исследований, посвященных международному опыту реформирования административно-государственного аппарата в соответствии с идеями «Нового государственного менеджмента»¹⁴⁶. Данный факт свидетельствовал о потребности руководства страны обращения к имеющимся практикам преобразований органов власти, накопленным во всем мире.

И хотя идея построения эффективного государства в первый год президентства В. Путина нашла свое документальное закрепление в Концепции государственного строительства, как и ельцинские концепции административной реформы, данная программа, подготовленная экономистами «Центра стратегических разработок», не была реализована. Закономерно, на наш взгляд, что в условиях глубоких экономических проблем, риска «расползания» государства, ослабления авторитета власти, как на уровне федерального центра, так в регионах и на местах, не административная реформа, а задача укрепления единства и целостности страны явилась главным приоритетом государственной политики. Предложенная модель вертикальных взаимоотношений Федерации и её субъектов создавалась для централизации государственной власти, установления новых «правил игры» федеральных, региональных и местных элит. Вероятно, поэтому, рост качества решения задач как потребность и ориентир модернизации всей системы государственного управления был логично и последовательно включен в повестку госу-

¹⁴⁵ Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. С. 39.

¹⁴⁶ Троицкая Е. Административная реформа в современной России... С. 106.

дарственной политики уже после снижения напряженности в вопросе сохранения целостности страны и авторитета власти.

И уже в 2002 году в своем обращении Федеральному Собранию В. Путин сделал акцент на «необходимости административной реформы», подчеркивая, «что колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом»¹⁴⁷. Президентский Указ «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах» впервые нормативно зафиксировал, но рамочно, направления преобразований. К их числу относились «исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, прекращение избыточного государственного регулирования, организационное разделение функций органов власти, завершение разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики»¹⁴⁸.

С течением времени эти цели реформирования системы управления государством нашли свое отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах¹⁴⁹. Цели и курс административных преобразований, регламентированные документом, были призваны реализовывать ключевые идеи «Нового государственного менеджмента» в российской бюрократической среде. Предлагалось ограничить вмешательство государства в деятельность коммерческого сектора с помощью запрета на государственное регулирование, посредством внедрения в органы власти механизма «управления по результатам», разработки стандартов государственных услуг и административных регламентов, повышения эффективности взаимодействия органов власти и гражданского обще-

¹⁴⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 18.04.2002 «России надо быть сильной и конкурентоспособной» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

¹⁴⁸ О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 // КонсультантПлюс. Законодательство.

¹⁴⁹ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановлений Правительства РФ от 28.03.2008 № 221, от 10.03.2009 № 219) // КонсультантПлюс. Законодательство.

ства, построения прозрачной деятельности органов власти, введения механизмов противодействия коррупции и другое¹⁵⁰.

Положение о возможности применения проекта для решения государственных задач также было внесено в документ. Концепцией фиксировалось, что проекты следует реализовывать в рамках такого направления мероприятий реформы как «управление по результатам» и являются его целью¹⁵¹. Но для обеспечения применения проектного управления в организационной среде органов государственной власти требовалось соблюдать некоторые условия. В частности, необходимо было создавать и применять современные информационные системы поддержки проектного управления¹⁵². Введение в распоряжение этой нормы было обусловлено не только необходимостью повышения информационной грамотности среди чиновников. Закрепление рекомендации применять информационные технологии в государственном управлении было призвано упростить и улучшить контроль над подготовкой и реализацией любой деятельности органов власти.

В целом же, Концепция административной реформы регулировала только общие вопросы подготовки и оценивания проектов. В документе не были раскрыты понятия «проект» и «проектный подход в государственном управлении», распоряжение не закрепляло условия создания проектов. Несмотря на значимость документа как системообразующего элемента внедрения и использования проекта в органах власти, «он оказался малополезным «на местах»¹⁵³. Необходимость создания соответствующей нормативной правовой и методической баз по управлению проектами с ее последующей апробацией была спущена федеральным центром субъектам РФ¹⁵⁴. Однако, именно в результате принятия Концепции административной реформы в Российской Федерации впервые появились правовые основания использования проектов для реализации государственной политики.

¹⁵⁰ О Концепции административной реформы...

¹⁵¹ Там же.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Экспертное интервью № 1 от 12.02.2010 // Из личного архива автора диссертации.

¹⁵⁴ О Концепции административной реформы...

§ 2. Порядок использования проекта в организационных средах бизнес-структур и органов власти

В самом общем смысле, проект (от лат. «projectus» - «выступающий, выдающийся вперёд, торчащий»¹⁵⁵), как отмечает И. Мазур и др., - это что-либо, что задумывается или планируется¹⁵⁶. Проектом называется некая идея, запланированное мероприятие, подлежащее реализации. В широком смысле, как отмечают А. Товб и Г. Ципес, проект - это метод, способ достижения, реализации задуманного¹⁵⁷. Это комплекс взаимосвязанных, интегрированных в единое целое мероприятий, исполняемых для получения определенного результата¹⁵⁸. Это «система, то есть целое, складывающееся из взаимосвязанных частей»¹⁵⁹. Взаимосвязанность мероприятий проекта, возможность управления их множеством как единым объектом рассматривается исследователями в качестве одной из главных особенностей инструмента.

В качестве другой отличительной черты проекта выступает его направленность на достижение определенного результата, оформленного в виде цели. Поскольку любой «проект приводит к созданию уникального продукта, услуги или результата»,¹⁶⁰ цель проекта тоже должна отличаться своей уникальностью и неповторимостью. Проект, как подчеркивают А. Товб и Г. Ципес, это «предприятие, которое характеризуется принципиальной уникальностью условий его деятельности, таких как цели, задачи и пр.»¹⁶¹.

Уникальность проекта как одна из важных его характеристик отмечается и в других исследованиях. Так К. Грей и Э. Ларсон, например, подчеркивают, что «проект никогда не бывает одинаковым и всегда включает какие-то уникальные

¹⁵⁵ Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь : ок. 50000 слов. 4-е изд., стереотип. М., 1996. С. 624.

¹⁵⁶ Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами. С. 12.

¹⁵⁷ Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами : стандарты, методы, опыт. С. 24.

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ Полковников А. Эффективное управление проектами. С. 5.

¹⁶⁰ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 2.

¹⁶¹ Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами : стандарты, методы, опыт. С. 24.

элементы»¹⁶². Уникальность проекта, заключается не только в том, что он может быть исполнен для создания никогда не существовавшего ранее предмета (или услуги), а в том, что этот предмет (или услуга) должен быть создан под индивидуальные потребности заказчика с учетом его желаний и ожиданий. Под проектом, таким образом, обращаясь к К. Грей и Э. Ларсону, можно понимать «комплексное, неповторяющееся, одномоментное мероприятие, ограниченное четкими указаниями по выполнению, разработанными под потребности заказчика»¹⁶³. Уникальность цели проекта, необходимость учета потребностей заказчика при её определении позволяет отличать исследуемый инструмент от иных средств управления.

Помимо того, что цель проекта должна быть уникальной, она еще должна быть точно сформулирована. Условие корректного составления целей является обязательным для успешной реализации проекта, поскольку определяет эффективность его реализации. «Цель – как маяк, - замечает И. Кобышева, - если он хорошо, чётко виден в ночи, корабль успешно зайдёт в гавань; если много тумана и маяк виден в нескольких проекциях, процент неуспеха, риска резко возрастает»¹⁶⁴.

Однако ведение проектов характеризуется сложностью определения целей. Как подчеркивает П. Магданов, трудности формулирования целей во многом заключаются в том, что цели есть желаемое состояние в будущем, а не результат деятельности, поэтому цели развития организации далеко не всегда получаются в результате применения аналитических процедур¹⁶⁵. Выбор и формулирование целей требуют не только наличия опыта, определенных навыков, как профессиональных, так и творческих, но и осознания комплекса характеристик запланированного к получению результата. Как замечает И. Ансофф, опыт показывает, «что специалисты в сфере управления чаще всего просто не готовы к выбору целей и

¹⁶² Грей К. Ф., Эрик У. Ларсон Управление проектами. С. 17.

¹⁶³ Там же. С. 16.

¹⁶⁴ Кобышева И. Проектное управление // Новые люди. Межрегиональная молодежная общественная организация : сайт. URL: http://www.newpeople.ru/files/files/Obrascheniya/Proektnaya_deyatelnost.doc (дата обращения: 04.01.2010).

¹⁶⁵ Магданов П.В. Проблемы теории и практики стратегического планирования. С.23.

постановке задач до тех пор, пока им не станет ясно, каких потенциальных результатов их организация сможет добиться в будущем»¹⁶⁶. Создание четкого представления о том, что необходимо получить на выходе, происходит на протяжении некоторого времени. А одним из основных назначений формирования целей, согласно М. Портеру, является и определение того, чего не стоит делать¹⁶⁷.

При формулировании целей проекта должно уделяться внимание не только эффективному определению их содержания, но и тому, в какой степени они ориентированы на достижение стратегических целей. В настоящее время, в том числе и в сфере управления государством, возрастает значимость соблюдения на практике данного принципа, поскольку объединение всех проектов в едином стратегическом направлении является возможным для достижения успеха¹⁶⁸. Как подчеркивают исследователи, «применение стратегического планирования в сочетании с хорошей технологией управления проектами позволяет сократить отставание по времени, стоимости и качеству»¹⁶⁹. Тем самым, актуализируется использование проекта как инструмента управления стратегическим развитием. Проекты, как подтверждает Г. Минтцберг, могут являться самостоятельными инструментами реализации стратегии¹⁷⁰.

К числу других особенностей проекта целесообразно относить его ограниченность заданным временным промежутком, а также установленным объемом ресурсов, в том числе финансовых и человеческих. Проект, согласно «Оперативному руководству» Всемирного банка №.2.20, - «это комплекс взаимосвязанных мероприятий, предназначенных для достижения в течение заданного периода времени и при установленном бюджете, поставленных задач с четко определёнными целями»¹⁷¹. Каждый проект отличается от другого тем, за какой промежуток

¹⁶⁶ Ансофф И. Стратегическое управление. С. 131.

¹⁶⁷ Porter M. E. What is strategy? // Harvard business rev. Boston, 1996. Vol. 74, № 6. P. 61-78.

¹⁶⁸ Грей К., Ларсон Э. Управление проектами. С. 38.

¹⁶⁹ Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами... С. 32.

¹⁷⁰ Mintzberg H. The Rise and Fall of Strategic Planning. URL: http://staff.neu.edu.tr/~msagsan/files/fall-rise-of-strategic-planning_72538.pdf 1994 (дата обращения: 18.08.2013).

¹⁷¹ Цит. по: Товб А. С. Управление проектами в современном бизнесе. URL: http://msdb.ru/Downloads/business/enterprise/.../sovnet_tovb.ppt (дата обращения: 28.02.2010).

времени, какими специалистами, с использованием какого количества финансовых средств он будет претворен в жизнь. Сочетание и количество используемых ресурсов определяет содержание проекта, особенности его реализации, процесс и успех проектной деятельности. Изменение установленных ресурсных параметров влияет на результативность и эффективность проекта. Что, в свою очередь, требует от персонала владения определенными навыками управления изменениями, а также умений эффективно планировать на первых этапах создания проекта и в ходе его реализации. Возможность постоянного управления изменениями и оперативной корректировки мероприятий отличает проект от иных управленческих инструментов.

В свою очередь, при подготовке и реализации проекта центральное значение имеет планирование. «Достижение цели проекта, - как подчеркивает Г. Дитхелм, - сильно зависит от соответствующего планирования»¹⁷². Планирование является одним из главных инструментов, обеспечивающих успешность выполнения работ, соблюдение заданных сроков, уровня качества, объема ресурсов. Проектное планирование, по мнению исследователя, отвечает за планы работы, сроки и стоимость, за выполнение заказов, исполнение промежуточных расчетов и составление финансовых документов¹⁷³. Планируется не только содержание самого проекта, проектных мероприятий, но и бюджета расходов, расписания, человеческих ресурсов, качества, управления рисками. План проекта, при этом, по мнению Г. Дитхелма, отличается своей «динамичностью»¹⁷⁴.

В качестве еще одной особенности проекта выступает его ориентация на соблюдение ожидаемого уровня качества результата деятельности. В первую очередь, это обусловлено тем, проект используется как способ удовлетворения ожиданий потребителя и создается под конкретную потребность. «Качество - неотъемлемый элемент проекта в целом», - подчеркивают И. Мазур и др.¹⁷⁵ От того,

¹⁷² Дитхелм Г. Управление проектами. В 2 т. Т. 1. Основы. С. 216.

¹⁷³ Там же.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами. С. 290.

насколько произведенный продукт соответствует установленным параметрам качества, зависит эффективность проекта в целом.

Качество реализации проекта, в свою очередь, является предметом оценки успеха его исполнения. Однако возможность проведения соответствующего анализа зачастую ограничена трудностью формирования показателей результативности проекта, отсутствием адекватного механизма сбора и обработки интересующих сведений. В коммерческих компаниях, как и в органах власти, часто встают вопросы о том, что контролировать, как это оценивать, кому, и насколько полученные сведения объективно отражают исследуемый объект.

Более того, как отмечает П. Магданов, «система ключевых показателей деятельности, основанная на бюджетных данных, часто дает неверное представление о соответствии цели и полученного результата¹⁷⁶». Ситуация усугубляется в случае, если воздействие производится в отношении сложных объектов, а эффект влияния на них выявляется по истечении времени. В теоретическом и практическом отношении, как отмечает исследователь, «сложность применения программно-целевого подхода состоит в создании эффективной системы контроля»¹⁷⁷.

Для получения качественного продукта необходимо учитывать и возможные риски, которые могут влиять на результат деятельности. Чаще всего категорию «риск» определяют как неопределенное событие или условие, наступление которого отрицательно или положительно сказывается на целях проекта¹⁷⁸. Наступление рисков может вести к изменению содержания проекта, изменению его сроков, бюджета, качества и прочих параметров. В связи с этим, для достижения цели проекта необходимой является разработка мероприятий по предотвращению и минимизации рисков. Учет рисков необходим для снижения негативных последствий наступления изменений и для эффективного управления ими. В ходе исполнения проекта должно уделяться особое внимание повышению навыков управления изменениями проекта и управления рисками его участников.

¹⁷⁶ Магданов П. В. Интеграция структурно-функционального- и программно-целевого подходов к управлению. С. 25.

¹⁷⁷ Там же. С. 25.

¹⁷⁸ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 558.

Учитывая вышеперечисленные особенности проекта, добавим, что инструмент, обладая различного рода специфичными чертами, требует и специфического организационного обеспечения. Это проявляется в том, что для исполнения проекта персонал, распределенный по функциональным подразделениям, следует объединять в состав специальных временных образований, называемых «командой проекта». Для успешного исполнения проекта в его команду необходимо привлекать тех сотрудников, которые по своим личностным характеристикам, профессиональным навыкам соответствуют ролям и позициям, необходимым в ней. Для реализации принципов командного управления должны создаваться соответствующие организационные условия.

В свою очередь, считаем, что в иерархически выстроенных бюрократических образованиях создание проектных команд затруднено. В таких организациях проектные команды создаются номинально, а процедура управления проектом соответствует действующей процедуре исполнения функций с сохранением существующей иерархии принятия решений и их исполнения. Отмеченная проблема может быть вызвана тем, что применение в рамках программно-целевого подхода различных управленческих инструментов, существующих наряду с инструментами управления процессами, обуславливает необходимость формирования в организации такой системы управления, которая бы позволяла сочетать противоположные управленческие концепты. Но создать типовую управленческую структуру, которая бы смогла одновременно обеспечить эффективность процессов и результативность проектов или программ, как показывает практика, достаточно сложно, а, по мнению П. Магданова, совершенно невозможно¹⁷⁹. Вероятно, это объясняется тем, что не только сами управленческие инструменты имеют разное назначение в организации, но и тем, что вследствие организационных, методических, ресурсных ограничений и проблем они сложно сочетаемы и управляемы

¹⁷⁹ Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального- и программно-целевого подходов к управлению. С. 11.

единой структурой. Как замечает П. Магданов, программно-целевой подход в целом является малорезультативным методом описания сложных процессов¹⁸⁰.

При использовании проектов, как в частных компаниях, так и в госаппарате, помимо отмеченного, общепризнанной является необходимость применения для их реализации информационных технологий. Информационные системы управления проектами позволяют оперативно собирать и анализировать информацию о деятельности, что повышает управляемость процессами проекта. После завершения проектов накопленная информация может подвергаться анализу для выявления лучших или худших практик исполнения событий, а имеющийся опыт может быть использован для развития навыков использования инструмента. Информационные технологии, специализированные программные продукты в сфере проектной деятельности призваны обеспечить быстрое и эффективное планирование и ведение работ, управление изменениями, мониторинг и контроль решения задач.

В целом, для обеспечения внедрения и успешного применения проектов при управлении организацией, в том числе и органом власти, к настоящему времени разработано множество специализированных стандартов, содержащих описание различных способов ведения не только единичных проектов, но и целых систем проектов¹⁸¹. Согласно одному из таких стандартов, Руководству РМВОК, процессы управления проектами делятся на группы, в отношении которых рекомендуется применять индивидуальные инструменты управления¹⁸². При этом, использование конкретных инструментов управления проектом следует осуществлять на

¹⁸⁰ Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального- и программно-целевого подходов к управлению. С. 11.

¹⁸¹ См, например: Проектный менеджмент. Требования к управлению проектами : ГОСТ Р 54869-2011. Введ. 2012-09-01. М. : Стандартиформ, 2011. 10 с.; Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов : ГОСТ Р 54870-2011. Введ. 2012-09-01. М. : Стандартиформ, 2011. 9 с.; Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК); A Guidebook of Project and Program Management for Enterprise Innovation / Shigenobu Ohara (rep. author). Project Management Association of Japan (PMAJ), 2005. Vol. 1. URL : https://articulospm.files.wordpress.com/2013/01/p2mguidebookvolume1_060112.pdf (дата обращения: 12.01.2016); PProjects IN Controlled Environments 2 (PRINCE2). URL: <https://www.prince2.com/uk> (дата обращения: 12.01.2016).

¹⁸² См. подробнее: Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 47-60.

каждом уровне управления, каждым сотрудником организации в зависимости от роли, которую он выполняет. Разработанные стандарты по проектному управлению содержат подробное описание способов и этапов ведения проекта для всей вертикали его исполнителей.

При этом, организации, широко применяющие проект и стремящиеся развивать проектное управление, должны постоянно совершенствовать применяемую методологию управления проектами. Для этого, профессиональным сообществом менеджеров, в органах власти в том числе, рекомендуется проводить оценку уровня зрелости управления проектами. Разработанные экспертами модели зрелости управления проектами позволяют устанавливать не только сильные и слабые стороны проектного управления, определять достигнутый и возможный уровень профессионализма в этой сфере, но и точно выявлять успехи и проблемы каждого процесса управления проектом.

В частности, в настоящее время особой популярностью среди отечественных исследователей пользуется Project Management Maturity Model (PMMM) Г. Керцнера¹⁸³. Одним из главных преимуществ модели является заложенная в её основу идея необходимости применения проектного управления для решения стратегических задач. PMMM описывает каждый из пяти уровней зрелости управления проектами, исходя из необходимости поступательного развития методологии проектного управления от уровня «терминология» до уровня «непрерывное улучшение».

Использование моделей зрелости управления проектами и инструментов её оценивания свидетельствует о потребности организаций, широко применяющих проект, в глубоком интегрировании методологии проектного управления в общую систему управления и достижении повторяемости успехов в выполнении проектов. Для этого, более того, должны создаваться и условия формирования в организациях проектной культуры. «Отсутствие проектной культуры, - по мнению Н.А. Запесоцкой, - приводит к значительному рассогласованию между целями и результатами деятельности как отдельного человека, так и различных профессио-

¹⁸³ См. подробно: Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами...

нальных, досуговых и иных общностей»¹⁸⁴. Последствия этого находят отражение в неэффективности проектов, а также ведут к неоправданному расходованию ресурсов.

Носителем проектной культуры, при этом, может являться только сотрудник, обладающий навыками ведения проектной деятельности. «Личность, овладевшая проектной культурой, - как отмечает Л.А. Филимонюк, - это субъект, способный самостоятельно осуществлять проектировочную деятельность «от замысла до результата»¹⁸⁵. В то же время, сами сотрудники организации как создатели и носители проектной культуры формируют определенные ценности и нормы, связанные с ведением проектов: «проектная культура охватывает не только процессы состояния личности, но и создания социокультурных ценностей, а также продуктивные процессы усвоения этих ценностей»¹⁸⁶.

К числу таких ценностей, в первую очередь, можно относить значимость использования проектного управления. Осознание данного факта персоналом имеет важное значение для внедрения и использования проекта, поскольку определяет общий настрой и мотивацию применения инструмента. Непонимание того, какими преимуществами обладает проект, для каких целей он внедрен и используется, может повлечь за собой снижение уровня эффективности реализации проектов и уменьшение положительного эффекта от их ведения. Компании, как справедливо отмечает Г. Керцнер, не стремятся развивать управление проектами, если не понимают необходимости его внедрения¹⁸⁷.

Формирование у сотрудников положительного восприятия проектного управления, в свою очередь, может осуществляться различными путями. Большую роль в этом вопросе играет проявление поддержки внедрения данного инструмента со стороны руководства организации. Согласимся с точкой зрения Э. Шейна, утверждающего, что «позиции и ценности группы, исходя из которых она

¹⁸⁴ Запесоцкая Н. А. Проектная культура как основа профессионального мастерства... С. 3.

¹⁸⁵ Филимонюк Л.А. Формирование проектной культуры педагога в процессе профессиональной подготовки...С. 200.

¹⁸⁶ Там же.

¹⁸⁷ Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами... С. 102.

решает свои внутренние и внешние проблемы, определяются лидером. Если предложение лидера оказывается удачным и не утрачивает своей действенности, тогда то, что некогда являлось представлением лидера, становится со временем коллективным представлением»¹⁸⁸. Иными словами, проектное управление как культурная ценность может формироваться и получать развитие только при поддержке руководства организации. Осознание необходимости использования проектов высшим менеджментом организации является важным для формирования проектной культуры, еще и потому, что, с позиции Г. Керцнера, этот момент определяет зарождение «зрелого» управления проектами¹⁸⁹.

Немаловажное значение для формирования проектной культуры имеет и понимание сотрудниками необходимости соблюдения основных правил, стандартов, принципов и инструментов ведения проектов. Отсутствие этого как определенной культурной ценности, вероятно, тоже может снизить эффективность разработки и исполнения проектов. Игнорирование выработанных норм, условий, правил управления проектами, вызванное, например, отсутствием должного уровня соответствующих профессиональных знаний и умений в области проектного управления, ведет к неуспеху осуществления проектной деятельности.

Еще одним условием возникновения в организации проектной культуры может являться единый для всех язык общения¹⁹⁰. Это обусловлено тем, что организация, имеющая развитую проектную культуру, должна пользоваться единой терминологией управления проектами. Её наличие может быть отражено не только в соответствующей документации, но и в речи сотрудников. Внешним выражением использования «общего языка» можно считать наличие единого стандарта управления проектами, его методологии, активно применяемых на практике.

Поскольку проектная культура формируется в организациях, широко применяющих проектный подход, одним из условий её существования является наличие значительного опыта осуществления проектной деятельности. Культура, как подтверждает Э. Шейн, чаще всего рассматривается как «аккумулированный

¹⁸⁸ Шейн Э. Определение культуры организации.

¹⁸⁹ Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами... С. 100-110.

¹⁹⁰ Шейн Э. Определение культуры организации.

коллективный опыт группы»¹⁹¹. Важным являются не столько масштабы и скорость создания и реализации проектов, а осознанное накопление опыта их ведения, характерное для уровней «бенчмаркинг» и «непрерывное улучшение» модели РМММ¹⁹².

Таким образом, можно говорить о существовании в организации проектной культуры, если для этого созданы следующие условия: имеется значительный опыт ведения проектов, и действуют процедуры его накопления; внедрение и использование проектного управления осуществляется при поддержке руководства; проектное управление является ценностью организационной культуры, ощущается его поддержка со стороны сотрудников; сотрудники организации обладают необходимым набором навыков и знаний по управлению проектами; созданы и применяются на практике единые стандарты, методология и терминология управления проектами. Наличие в органах власти, как и в частных компаниях, отмеченных условий свидетельствует о достижениях применения проектного управления, а также отражает заинтересованность и готовность внутренней среды к использованию проектного управления и его развитию.

Дальнейший анализ наиболее ярких практик проектного управления в системе государственного управления современной России позволит продемонстрировать уровень готовности бюрократической среды к использованию инструмента, выявить успехи и проблемы применения проекта в отличных от коммерческих компаниях условиях, охарактеризовать уровень развития проектного управления через изучение составляющих проектной культуры, а также оценить уровень изоморфизма организационной среды органов власти и коммерческих компания в части использования проектного управления.

¹⁹¹ Шейн Э. Определение культуры организации.

¹⁹² См. подробно: Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами...

Глава 3. Этапы развития проектного управления в контексте разработки и реализации государственной политики современной России

§ 1. Реализация приоритетных национальных проектов как первый опыт применения инструмента (2005 – 2008 гг.)

Первый опыт реализации государственной политики при помощи проектов хронологически связан с началом проведения административной реформы. К этому времени, к 2005 году, в нашей стране сложился комплекс факторов, определивших необходимость трансформации государственной политики. В этот период, как отмечают В. Казанцев и Л. Иванов, в период завершения восстановительной стадии, в т.ч. стадии внутривнутриполитической стабилизации, перед российским руководством вплотную встал вопрос выбора модели развития¹⁹³. Построение политической повестки дня и обновление государственной политики велось под натиском накопленных в период президентства Б. Ельцина неразрешенных острых проблем в экономической и социальной сферах. Несмотря на то, что к середине 2000-х гг. значительно выросли объемы Стабилизационного фонда и золотовалютных резервов, была досрочно погашена внешняя задолженность государства, а темпы прироста ВВП достигли уровня РСФСР 1990 г., существовал ряд иных препятствий на пути устойчивого развития государства.

Так, например, главными проблемами экономической сферы являлись сохранение отсталой структуры экономики, нереализуемая потребность модернизации промышленности, низкий уровень наукоёмкости производства (21,2% от ВВП¹⁹⁴) и др. По данным ЦЭМИ РАН, в 2004 г. в тяжелом положении находи-

¹⁹³ Казанцев В., Иванов Л. Россия до приоритетных национальных проектов и с ними...

¹⁹⁴ Эффективность экономики России. Макроэкономические показатели // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/# (дата обращения: 11.09.2014).

лось около 20% предприятий, в нестабильном – 45%, в устойчивом – около 30%, а на подъеме – всего 5%¹⁹⁵. Уровень «чистой» и скрытой заработной платы наёмных работников в процентном соотношении к ВВП в 2005 г. был ниже уровня 1995 г.¹⁹⁶ Крупной проблемой становилась инфляция. Рост индекса потребительских цен в среднем за 2005 г. составил 112,7% к уровню 2004 г. (против 110,9% в среднем за 2004 г. к уровню 2003 г.)¹⁹⁷.

Ряд злободневных вопросов, требовавших скорейшего решения, отмечался и в социальной сфере. По-прежнему большим в стране оставалось количество малоимущих домашних хозяйств: 65,4% в 2003 г., 63,9% в 2004 г., 62,4% в 2005 г. и 61,7% в 2006 г.¹⁹⁸. В. Путин, признавал, что «25 миллионов сограждан получают доходы ниже прожиточного минимума»¹⁹⁹. Это происходило в условиях, когда темпы роста числа долларовых миллиардеров в России значительно опережали европейские показатели: в 2004 их насчитывалось 24, в 2005 -39, в 2006 - 50²⁰⁰. Усиливался «социальный пессимизм» среди населения²⁰¹. Если еще в 2001 году, согласно данным ВЦИОМ, 55% россиян полагало, что «дела идут в правильном направлении» против 33% сомневающихся в этом, в 2004 г. доля пессимистов начала превышать долю оптимистов (32% пессимистов против 20% оптимистов),

¹⁹⁵ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. [В 5 т.] Т. 1 / [авт. совет: Якунин В. И. и др. ; под общ. ред. С. С. Сулакшина]. М., 2008. С. 750.

¹⁹⁶ Уровень оплаты труда в экономике России // Проблемы социальной политики : бюллетень Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2012. № 4. С. 3. URL: <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=sp3> (дата обращения: 30.05.2016).

¹⁹⁷ Экономические итоги. 2005 год // Центр ситуационного анализа и прогнозирования ЦЭМИ РАН : сайт. URL: <http://data.cemi.rssi.ru/GRAF/center/monitorings/results/1.htm> (дата обращения: 10.09.2014).

¹⁹⁸ Распределение малоимущих домашних хозяйств по основным категориям // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_52.doc (дата обращения: 11.09.2014).

¹⁹⁹ Путин В. В. Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, 5 сентября 2005 г., Москва, Большой Кремлевский дворец // Президент России : официальный сайт (архив). URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2005/09/05/1531_type63374type63378type82634_93296.shtml (дата обращения: 10.09.2014).

²⁰⁰ Потерянные миллиарды // Российская Газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/16/milliarder.html> (дата обращения: 10.09.2014).

²⁰¹ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 38.

то в середине 2005 г. доля пессимистов выросла до 36%, а оптимистов снизилась до 18%²⁰². Состояние социальной сферы, социальной структуры общества и социальной политики того времени, как подчеркивает Г. Осадчая, можно было описать словами «архаично» и «социально опасно»²⁰³.

Как отмечали В. Казанцев и Л. Иванов, по состоянию на 2005 г. «Россия отнюдь не стала экономически и социально здоровой страной»²⁰⁴.

В этой связи, на повестку дня выносился вопрос о выборе новых ориентиров развития государства, которые позволили бы преодолеть препятствия на пути построения экономически и социально устойчивой России. Поэтому формирование обновленной государственной политики подчинялось необходимости достижения ряда стратегических и тактических целей. К первым из отмеченных, как подтверждают С. Устинкин и Д. Алабин, относились «повышение эффективности управления социально-политическими процессами, снятие напряженности в социальной сфере, обеспечение устойчивости власти к внутренним и внешним вызовам, развитие демократической системы и т.д.»²⁰⁵ Перечень тактических целей развития государства делился на несколько групп. В экономическом плане тактические цели государственной политики сводились к повышению эффективности бюджетных затрат, что должно было обеспечить структурные сдвиги в социально-экономической сфере, снижению уровня дифференциации социально-экономического развития регионов, возрождению важных сфер жизнедеятельности граждан и др.²⁰⁶ В социальном – к повышению качества образования, снижению смертности, повышению рождаемости, снижению «социального пессимизма» у населения, развитию человеческого потенциала и т.д.²⁰⁷ В качестве метаце-

²⁰² Бызов Л. Потребитель стабильности (о феномене «Единой России») // Политнаука : сайт. URL: <http://www.politnauka.org/library/parties/byzov.php> (дата обращения: 02.01.2015).

²⁰³ Осадчая Г.И. Приоритетные национальные проекты в контексте социальной политики Российской Федерации. С. 10.

²⁰⁴ Казанцев В., Иванов Л. Россия до приоритетных национальных проектов и с ними...

²⁰⁵ Устинкин С. В., Алабин Д. В. Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России. С. 15.

²⁰⁶ Там же. С. 15.

²⁰⁷ Там же. С. 15.

ли вырабатываемой государственной политики, что также отмечалось В. Путиным, выступало повышение качества жизни российских граждан²⁰⁸.

Но в условиях существования собственных потребностей и интересов у лиц, принимающих политические (государственные) решения, в повестку дня государственной политики была включена и третья группа тактических целей её реализации. Выборы 2008 г., как подтверждал А. Дворкович, явились значимым условием определения приоритетов развития государства и сроков их реализации²⁰⁹. В эпоху «каскада выборов»²¹⁰ (2007-2008 гг.) повышение имиджа «Единой России», поддержание и рост авторитета на президентских выборах кандидата от партии власти, повышение уровня лояльности электората к властным структурам и осуществляемой ими деятельности стали основными политическими ориентирами государственной политики. Необходимым являлось обеспечение победы на выборах приемника В. Путина, поскольку возможность третьего срока его президентства отрицалась. Определение содержания повестки государственной политики, таким образом, происходило с учетом потребности в продвижении кандидатуры Д. Медведева на пост главы государства.

Таким образом, на основе описанной политической повестки дня и с учетом указанных целей государственной политики, полагаем, формировались ключевые мероприятия государственной политики и определялись средства её реализации. Выбор в пользу проекта как основного инструмента её осуществления, вероятно, с одной стороны, был сделан потому, что проект привлекал акторов государственной политики своим преимуществом в короткие сроки решать масштабные задачи. Области и охват проведения преобразований были настолько сложны и масштабны, а сроки достижения результатов несоизмеримо малы, что необходимость использования передовых, доказавших свою эффективность, средств

²⁰⁸ См. Путин В. В. Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета...

²⁰⁹ Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) // Полития.ru : сайт. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

²¹⁰ Экспертное интервью № 2 от 10.02.2015 г. // Из личного архива автора диссертации.

управления, на наш взгляд, являлась объективной. Менее чем за 5 лет, согласно В. Путину, предлагалось улучшить состояние здоровья, образования, жилья и сельского хозяйства (как среды жизнедеятельности более трети населения России) как основных параметров качества жизни населения страны²¹¹.

Помимо прочего, принцип «деньги – в обмен на результат, деньги – в обмен на обязательства, деньги – взамен на эффективность», впервые заложенный столько глубоко в основу взаимоотношений федерального центра и регионов²¹², определял необходимость применения инструментов «управления по результатам». Согласимся с мнением эксперта, что используемый ранее «программный подход», предполагающий по сути освоение бюджетных средств, но не ориентирующий на конкретные, измеримые итоги, не отвечал декларируемой столь широко потребности в эффективной трате денег²¹³.

Применение передовых инструментов управления, более того, являлось политически выгодным для инициировавшего административную реформу руководства страны. Демонстрация приверженности использованию новых управленческих инструментов авторами административных преобразований являлась крайне желательной. Необходимым был не просто показ того, как реализуются на практике веяния реформ, но и фактическое повышение результативности исполнения государственных функций посредством использования эффективных управленческих инструментов. Слово «проект», в этой связи, как подчеркивал А. Дворкович, становилось «синонимом» применению «иных, новых методов работы и управления» при реализации «национальных приоритетов»²¹⁴.

Помимо прочего, выбор в пользу проекта как инструмента реализации государственной политики был сделан ввиду отсутствия оформленной стратегии развития государства, а также такой концепции «движения вперед», которая бы не

²¹¹ См.: Путин В. В. Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета...

²¹² Экспертное интервью № 2 от 10.02.2015 г.

²¹³ Там же.

²¹⁴ Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?»...

предполагала применение проектов как инструментов управления страной. Известно, что в течение всего периода «нулевых» отмечалась частая смена лозунгов власти. «Прорыв» сменили «экономическое чудо», «увеличение ВВП в 2 раза к 2010 году», затем «План Путина» и т.д. Даже в 2006 г., когда, казалось, «национальная идея» была найдена, тогда ещё замглавы администрации Президента В. Сурков публично признавался, что стратегического видения развития не хватало нашему интеллектуальному сообществу²¹⁵. Происходил постоянный поиск идей, способных объединить ресурсы страны для её полноценного возрождения. В период второго срока президентства В. Путина, вероятно, ожидалось, что именно ПНП смогут справиться с этой задачей.

Разработка содержания нацпроектов, а точнее, их первых прототипов, велась членами рабочей группы во главе с заместителем руководителя Администрации российского Президента Игоря Шувалова. Для исполнения основных положений Послания Президента Федеральному Собранию 16 мая 2003 г. перед рабочей группой была поставлена задача сформулировать ключевые стратегические направления развития России. Из состава выработанных к июлю 2003 г. приоритетов, согласно Я. Шабанову, исключили вопросы обороны и экономики, передав управление ими профильным министерствам и ведомствам²¹⁶. Поэтому, в том числе, в конечном итоге «национальные приоритеты развития» России и приобрели социальный характер.

С осени 2003 г. уже в Центре стратегических разработок, при поддержке отдела экспертного сопровождения приоритетных национальных программ Экспертного управления Президента РФ велась детальная проработка содержания и инструментов реализации приоритетных национальных проектов. В качестве вопроса для апробации планируемых к использованию подходов и методов осуществления ПНП использовалась проблема обеспечения населения доступным

²¹⁵ Сурков В. Российскому интеллектуальному сообществу не хватает стратегического видения экономики // Pravda.ru : сайт. URL: <http://www.pravda.ru/news/economics/28-06-2006/89223-strategy-0/> (дата обращения: 10.09.2014).

²¹⁶ Шабанов Я. В. Из истории разработки и принятия приоритетных национальных проектов. С. 121.

жилем. При Администрации Президента была создана специальная рабочая группа, возглавляла которую директор фонда «Институт экономики города» Н. Косарева. Позднее было создано еще несколько рабочих групп, занимавшихся детальным изучением различных областей проблемы. К деятельности рабочих групп, по данным Я.В. Шабанова, привлекалось значительное количество экспертов, а также было проведено крупномасштабное исследование, направленное на формирование представления о состоянии жилищного сектора страны²¹⁷. Работа по составлению «номенклатуры социально-экономических приоритетов», которые и было решено оформить в виде нацпроектов, как отмечает исследователь, была завершена в конце лета 2005 г.²¹⁸

Несмотря на то, что формирование содержания нацпроектов, детальная проработка их реализации, велись аппаратом Президента и под руководством его команды, окончательное решение о необходимости осуществления проектов, скорее всего, принадлежало только главе государства. Именно В. Путин первым объявил о начале ведения приоритетных национальных проектов, выступая 5 сентября 2005 г. перед Правительством, представителями руководства Федерального Собрания и президиумом Государственного совета. В своей речи Президент отмечал, что «мы» ведем работу над реализацией ПНП уже два года²¹⁹, вероятно, указывая, тем самым, на вовлеченность в процесс разработки проектов его ближайших соратников, госаппарат и окол властные структуры.

Помимо сотрудников Администрации Президента, членов Правительства, экспертов окол властных аналитических центров в процессе разработки ПНП могли принимать участие и члены «партии власти», её руководство. Как считает, например, И. Плисинова, прототипами нацпроектов, являлись долгосрочные проекты партии «Единая Россия», принятые на её VII Съезде²²⁰. «Порядок на рын-

²¹⁷ Шабанов Я. В. Из истории разработки и принятия приоритетных национальных проектов. С. 122.

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ Путин В. В. Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета...

²²⁰ Плисинова И. В. Основные направления реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов... С. 17.

ках», «Здоровое сердце», «Свой дом», «Фабрика мысли», по мнению исследователя, идейно соотносились с «Развитием АПК», «Здоровье», «Доступное и комфортное жильё – гражданам России», «Образование»²²¹.

Глава государства, правительство, госаппарат, обеспечивающий деятельность Президента, эксперты окол властных аналитических центров, а также, вероятно, члены руководства «партии власти», на наш взгляд, выступали в качестве ключевых инициаторов и идеологов готовившихся преобразований. Именно эти субъекты государственной политики в большей степени в сравнении с другими участниками процесса её формирования были вовлечены в процесс принятия политических (государственных) решений. В условиях моноцентричной организации государственной власти на этапах построения политической повестки дня и формирования государственной политики, институты гражданского общества, политические партии, а также граждане исполняли роли аналитиков, наблюдателей и «выразителей мнений».

Однако с принятием Указа Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» перечень ключевых руководителей процесса осуществления приоритетных национальных проектов значительно расширился. В их число вошли председатели партий «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР, КПРФ, губернаторы некоторых субъектов, федеральные министры, мэры обеих столиц и других крупных городов, Полномочные Представители Президента в федеральных округах, руководители общественных организаций, ректоры крупнейших вузов²²². Акторами государственной политики, иными словами, становились уже не только представители политической элиты, которой принадлежало «право подписи» и право принимать решения «от имени всех». К руководству ис-

²²¹ Плисинова И. В. Основные направления реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов... С. 17.

²²² См. подробнее: О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 № 1226 (в ред. Указов Президента РФ от 14.11.2005 № 1322, от 19.12.2005 № 1471, от 05.04.2006 № 320, от 13.07.2006 № 698, от 18.06.2007 № 772, от 04.11.2007 № 1471, от 19.11.2007 № 1525, от 06.02.2008 № 134, от 10.07.2008 № 1049, от 20.09.2010 № 114) // КонсультантПлюс. Законодательство.

полнения выработанных государственных приоритетов привлекался более широкий круг субъектов, включавший, наиболее влиятельных представителей региональных политических элит и научных, общественных организаций.

Решения, принимаемые Советом, являлись обязательными для исполнения и фактически имели больший вес в сравнении с решениями руководителей федеральных органов власти. Согласно Положению о Совете, Совет являлся совещательным органом при российском Президенте и решения Совета могли быть оформлены в виде указов, распоряжений и поручений Президента, в условиях, когда сам глава государства являлся председателем совещательного органа²²³. Члены Совета, кроме того, могли не только запрашивать необходимые сведения у органов власти различных уровней, но и приглашать должностных лиц органов власти на свои заседания. Решения Совета могли направляться Президенту, Правительству, в обе палаты Федерального Собрания и в органы государственной власти субъектов РФ. «Во исполнение решений Совета», например, вела свою деятельность даже Прокуратура РФ, о чем, заявил однажды Ю. Чайка в одном из своих докладов членам Совета Федерации²²⁴.

Тем не менее, механизм принятия решений все же сосредотачивался в руках высшего руководства страны-членов Президиума Совета, который состоял из высших должностных лиц Правительства, членов палат Федерального Собрания, помощников Президента, федеральных министров, начальников управлений Президента. Остальные члены Совета – представители политической, научной элиты, общественные деятели – фактически привлекались для совещательных и консультационных функций, в то время как организационные и содержательные вопросы решались Президиумом Совета²²⁵.

²²³ О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.

²²⁴ Чайка Ю. Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. URL доступа: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-472/> (дата обращения: 04.01.2015).

²²⁵ См. подробно: ст. 9 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 (в ред. Указа Президента РФ от 13.07.2006 № 698) // КонсультантПлюс. Законодательство.

Позднее в результате образования межведомственных рабочих групп, созданных при Совете, в состав субъектов государственной политики входили уже представители региональных и муниципальных органов власти, общественных и научных организаций со всей России.

Еще одну группу «разработчиков» приоритетных национальных проектов, однако, в наименьшей степени вовлеченную в процесс принятия политических (государственных) решений, составляло и население нашей страны. Как подчеркивал А. Дворкович, при выборе ПНП ориентировались на те сферы, «которые максимально волнуют граждан»²²⁶. Идея создания нацпроектов, согласно Г. Осадчей, строилась с учетом мнения россиян «о необходимости усиления роли государства в решении накопившихся социальных проблем»²²⁷. Рост социального пессимизма, ожиданий поддержки со стороны власти, которая была уже достаточно «крепка» для того, чтобы решать волнующие общество проблемы, вероятно, вынуждали руководство страны формировать политику, направленную на «заживление социальных ран». Потребность сохранения и увеличения собственного авторитета, полагаем, также подталкивала власть к учёту общественных интересов.

Но всё же непосредственное формирование политического (государственного) решения, выбор ключевых мероприятий и инструментов реализации государственной политики происходили без привлечения общественности и публичного обсуждения. «Это наша, конечно, беда, что мы не донесли до общества полной информации о проектах», - признавал начальник департамента сопровождения приоритетных национальных проектов Экспертного управления Президента РФ А. Слепнев на одном из научно-практических семинаров по вопросу реализации нацпроектов²²⁸. «Не было публичного обсуждения этих проектов»²²⁹. «Я не

²²⁶ Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?»...

²²⁷ Осадчая Г.И. Приоритетные национальные проекты в контексте социальной политики Российской Федерации. С. 11.

²²⁸ Слепнев А. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) // Политика.ru: сайт. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

видел обсуждений, не слышал, чтобы спросили у народа, что же на самом деле его волнует»²³⁰, - добавлял Г. Клейнер. Описанная ситуация для российских реалий того времени не является исключительной, поскольку, как отмечают исследователи, в России «общественный запрос фактически подавлен»²³¹. Это, вероятно, определяет закрытость информации о содержании фазы формирования государственной политики и позволяет только строить гипотезы относительно состава субъектов, возможных причинах и мотивах реализации государственной политики посредством применения проектов.

Тем не менее, освещение в СМИ и широкое обсуждение процессов и результатов ведения ПНП позволяет формировать достаточно полное представление о методологии управления приоритетными национальными проектами, эффектах, преимуществах и недостатках их исполнения.

Начнём с того, что выбор проекта в качестве инструмента реализации государственной политики обусловил необходимость формирования специфичной структуры управления, отвечающей требованиям проектного менеджмента. Созданная под влиянием особенностей российской бюрократической системы структура управления нацпроектами представляла собой некоторое подобие используемых в бизнес-секторе соответствующих образований.

Так, например, Совет по реализации приоритетных национальных проектов, выступал в качестве своеобразного комитета управления портфелем проектов²³², т.е. коллегиального органа, образованного для принятия наиболее важных реше-

²²⁹ Римский В. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) // Политика.ru: сайт. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

²³⁰ Клейнер Г. Б. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) // Политика.ru : сайт. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

²³¹ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России... С. 535.

²³² Приоритетные национальные проекты с определенной долей условности можно обозначить как портфель проектов, поскольку они представляли собой проекты и деятельность, которые группировались вместе с целью эффективного управления и для достижения стратегических целей.

ний по управлению портфелем проектов²³³. Совет в соответствии с указом Президента от 21.10.2005 № 1226 был создан для обеспечения взаимодействия между органами власти всех уровней, научными, общественными и другими организациями по вопросам реализации ПНП²³⁴. В задачи Совета входили подготовка Президенту РФ предложений о направлениях и содержании государственной политики, рассмотрение концептуальных основ, целей и задач нацпроектов, анализ практики их исполнения, управления ими и т.д.²³⁵. Это был совещательный орган, выполнявший функции координационного, информационного и аналитического центра.

Офисом управления портфелем проектов, т.е. «организационной структурой, предназначенной для административной поддержки руководителя портфеля проектов и комитета управления портфелем проектов»²³⁶, условно можно назвать президиум Совета. Как было отмечено выше, в его задачи входило решение организационных и административных вопросов, связанных с исполнением Советом возложенных на него полномочий и реализацией принятых решений.

Номинально соответствовало методологии проектного управления и создание при Совете межведомственных рабочих групп представляющих собой некие команды проектов²³⁷. Каждая рабочая группа возглавлялась профильным министром, а в её состав входил широкий круг представителей органов власти, научных, профессиональных, общественных объединений²³⁸, привлекавшихся к обеспечению деятельности и достижению целей функционирования Совета.

²³³ См. подробнее: Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов : национальный стандарт РФ ГОСТ Р 54870-2011. М. 2011.

²³⁴ Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике... Ст. 1.

²³⁵ Там же. Ст. 4.

²³⁶ Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов. С.3.

²³⁷ Команда проекта – это группа лиц, которая поддерживает руководителя проекта в исполнении работ проекта для достижения целей проекта // Руководству к Своду знаний по управлению проектами (Руководству РМВОК). 5-е изд. С. 540.

²³⁸ См., например: Состав межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Президента Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 629-рп // КонсультантПлюс. Законодательство.

В то же время, не имеется точных сведений о руководителе портфеля проектов как о лице, «ответственном за текущее управление портфелем проектов и отчитывающимся перед комитетом управления портфелем проектов»²³⁹. Известно, что официально власть не обозначала в публичной среде ответственного за реализацию ПНП. В качестве такового, но только в период предвыборной кампании, выступал Д. Медведев. Несмотря на то, что, во-первых, будущему приемнику В. Путина вменялась обязанность осуществлять контроль за исполнением решений Совета и его президиума²⁴⁰, и, во-вторых, Д. Медведев представлялся в качестве главного идеолога и управляющего ходом реализации ПНП, то есть неким «ответственным», формально Д. Медведев являлся председателем Президиума Совета, заместителем председателя Совета, что, следовательно, закрепляло за ним больше полномочий в процессе принятия решений в сравнении с остальными членами Совета и не позволяло реализовывать идею подотчетности руководителя портфеля проектов комитету управления портфелем. Президент РФ как председатель Совета также не мог выполнять функции руководителя портфеля проектов, поскольку вся деятельность Совета, на наш взгляд, сводилась к обеспечению принятия решений главой государства.

Достаточно сложно в соответствии с логикой организации управления проектами в коммерческих компаниях однозначно определить и роль Правительства РФ в общей структуре управления ПНП. Правительство являлось координатором процессов реализации ПНП, а также ответственным за организацию ведения государственной политики. Позднее, Правительство стало выполнять также функции некоего центра информационно-технического обеспечения исполнения нацпроектов²⁴¹.

²³⁹ Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов. С. 3.

²⁴⁰ Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике... Ст. 12.

²⁴¹ См.: О Концепции создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 516-р (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219) // КонсультантПлюс. Законодательство.

Затруднительно выстроить аналогию между компонентами структуры управления портфелем проектов, применяемой коммерческими компаниями, и Департаментом приоритетных национальных проектов Правительства РФ. Департамент выступал в качестве основной «официальной» бюрократической структуры, курирующей реализацию нацпроектов, обеспечивая, помимо прочего, функционирование Правительства РФ по вопросу их осуществления.

Таким образом, федеральная структура по управлению нацпроектами отличалась не только многоуровневостью и множественностью компонентов состава. В своем содержании, на наш взгляд, она олицетворяла «результат смешения подходов управления проектами и управления российским административно-бюрократическим аппаратом. Структура управления ПНП характеризовалась наличием избыточных, с точки зрения «бизнес-ориентированного» подхода управления проектами, элементов, что, кстати сказать, было присуще всей системе управления нацпроектами, как отмечал А. Дворкович²⁴². Часть компонентов структуры, например, руководитель портфеля проектов, руководитель проектов, команда управления проектом и другие, вообще не была создана»²⁴³.

Удалось реализовать на практике, но, на наш взгляд лишь частично, принцип построения «горизонтального» управления. «Федеральная структура по управлению нацпроектами формально отвечала требованию включения в её состав представителей широкого круга организаций, заинтересованных в результатах проектов. Однако, в своей сути, деятельность созданных «команд по управлению проектами» фактически сводилась к обеспечению принятия решений главой государства или руководством Правительства (о чем свидетельствуют полномочия, место в общей управленческой структуре и назначение рабочих групп). Ни Совет по реализации ПНП, ни межведомственные рабочие группы не обладали правом непосредственно корректировать систему управления проектами, по-

²⁴² Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?»...

²⁴³ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 39.

скольку являлись лишь совещательными и обеспечивающими управление образованиями. А включение в структуру управления проектами таких элементов как Правительство РФ или Департамент приоритетных национальных проектов вообще свидетельствовало о сохранении традиционных «бюрократических» подходов в управлении»²⁴⁴.

Возможно, необходимость построения такой многосоставной структуры управления ПНП объяснялась как масштабностью и сложностью самих проектов, так и, согласно А. Дворковичу, сжатыми сроками их подготовки²⁴⁵. Однако данная структура управления проектами в целом «создавалась в соответствии с характерными для российской системы государственного управления принципами, когда любого уровня бюрократические структуры обеспечивают принятие политических (государственных) решений и деятельность высших руководителей»²⁴⁶. Нереализованную на старте проектов необходимость формирования обособленных структур управления ПНП, по словам А. Дворковича, высшее руководство страны признало в качестве «первого урока» реализации нацпроектов²⁴⁷.

В этой связи, не стоит в полной мере соглашаться с мнением Д. Алабина, считающего, что модель управления нацпроектами была эффективна, поскольку помогла «избежать излишних бюрократических процедур и обеспечила быстрое и качественное принятие решений по всем вопросам...»²⁴⁸. Разумеется, путем привлечения к управлению ПНП различных представителей общественности, элит, органов власти, прозрачность проектного управления возросла. Действительно, как отмечает эксперт, федеральная власть продемонстрировала открытость и заинте-

²⁴⁴ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 38.

²⁴⁵ Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?»...

²⁴⁶ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 38-39.

²⁴⁷ Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?»...

²⁴⁸ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 67.

ресованность в региональных инициативах, мнениях по вопросу реализации нацпроектов²⁴⁹. Посредством исполнения ПНП, по мнению эксперта, для субъектов РФ формировался «внятный интерфейс общения с высшим руководством»²⁵⁰.

Кардинальной смены подходов и принципов управления государством, однако, не произошло. В целом назвать построенную систему работы с «национальными приоритетами» действительно проектной, как подтверждал А. Дворкович, можно было лишь с большой долей условности²⁵¹. Административная система России не была готова к использованию проектного управления на профессиональном уровне. Поэтому для начала стоило довести до конца преобразования государственного аппарата, как предлагал А. Дегтярёв, а уже после этого внедрять и реализовывать проекты²⁵².

Тем не менее, идеологи созданной структуры управления нацпроектами всё же попытались учесть требования организационных изменений, которые возникают при внедрении в организационную среду проектного подхода. Однако это не помогло до конца снизить негативные последствия неподготовленности государственного аппарата к использованию нового управленческого инструмента. Необходимость модернизации организационной структуры, потребность создания команд по управлению проектами не были повсеместно учтены основными субъектами реализации ПНП. На уровне профильных министерств и агентств, как подчеркивает А. Харитоненков, фактически не было создано специализированных организационных единиц, ведущих управление нацпроектами²⁵³. Это свидетельствовало не только о неготовности органов власти в организационном плане применять проектное управление, но и о сведении действий по управлению проектами к исполнению государственных функций. Деятельность по реализации ПНП в этом случае, по мнению А. Харитоненкова, «для органов власти стала дополни-

²⁴⁹ Экспертное интервью № 2 от 10.02.2015 г.

²⁵⁰ Там же.

²⁵¹ Дворкович А. В. Указ. соч.

²⁵² Дегтярев А. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) // Полития.ru : сайт. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

²⁵³ Харитоненков А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами. С. 4.

тельной и во многом ресурсно необеспеченной»²⁵⁴. Действующий административный механизм управления приоритетными национальными проектами, иными словами, существовал в конфликте с традиционной системой управления государством.

Подвергаются критике со стороны исследователей и особенности использования механизмов нормативного правового регулирования применения проектов. Отсутствовала законодательная база обеспечения формирования и внедрения ПНП, как подтверждает В. Гончаров²⁵⁵. Об этой проблеме в контексте освещения задач реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» отдельно говорил В. Путин, выступая на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи»²⁵⁶.

Отсутствовало, как известно, нормативное закрепление понятия «приоритетный национальный проект». Только в законе Самарской области «О взаимодействии и координации деятельности органов государственной власти Самарской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления по реализации приоритетных национальных проектов» было дано определение понятию²⁵⁷. Федеральные власти не представили официального и внятного объяснения того, что такое ПНП. В публичных выступлениях первых лиц государства использовались двусмысленные трактовки нового инструмента реализации госполитики, целей его использования и сущности. Д. Медведев заявлял, например, что «национальные проекты - это приоритеты развития страны», <...> это своего рода целеуказание и, одновре-

²⁵⁴ Харитоненков А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами. С. 4.

²⁵⁵ Гончаров В. В. Реализация приоритетных национальных проектов как социально-экономическая основа укрепления системы власти в России... С. 24.

²⁵⁶ Путин В. В. Вступительное слово В. Путина на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи» // Президент России : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23207> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁵⁷ О взаимодействии и координации деятельности органов государственной власти Самарской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления по реализации приоритетных национальных проектов [Электронный ресурс] : закон Самарской области от 25 апреля 2006 г. № 31-ГД (в ред. Закона Самарской области от 11 октября 2006 г. № 103-ГД, Закона Самарской области от 7 октября 2010 г. № 101-ГД) // КонсультантПлюс. Законодательство. Регионы.

менно, инструмент <...> это индикаторы, показывающие те сферы жизни, в которых у нас существуют наиболее серьезные проблемы и где мы должны сконцентрировать все наши усилия»²⁵⁸.

Ситуация усугублялась разным правовым режимом документов планирования реализации нацпроектов, а также тем, что, фактически нормативное правовое регулирование управления проектами велось Президиумом Совета по реализации ПНП. Поскольку указанный Совет выполнял исключительно совещательные функции и не имел полномочий государственного органа, как подтверждает А. Матенко²⁵⁹, то и утверждаемые им документы не могли рассматриваться в качестве правовых. Расходные обязательства Российской Федерации, согласно статье 84 Бюджетного кодекса РФ, могут возникать только в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в результате заключения Российской Федерацией договоров (соглашений)²⁶⁰.

Российская система государственного управления, таким образом, характеризовалась отсутствием адекватной правовой формы декларации и реализации национальных проектов. Приоритетные национальные проекты, как замечает А. Харитоненков, стали «хорошим индикатором гибкости правовой системы России»²⁶¹.

Вследствие отсутствия адекватной принципам проектного управления формы не только правового, но и финансового обеспечения реализации нацпроектов, на наш взгляд, произошло их «сведение» к федеральным целевым и иным государственным программам. Так, например, утверждение новой редакции Федеральной целевой программы «Жилище» до 2010 года являлось первым этапом

²⁵⁸ Медведев Д. «Нацпроекты в режиме ручного управления» : [интервью первого вице-премьера Дмитрия Медведева / записала Марина Волкова] // Российская Газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2006/02/13/medvedev.html> (дата обращения: 26.10.2014).

²⁵⁹ Матенко А. С. Приоритетные национальные проекты : предпосылки, сущность и проблемы правового регулирования. С. 127.

²⁶⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс. Законодательство.

²⁶¹ Харитоненков А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами. С. 3.

подготовки осуществления ПНП «Доступное и комфортное жилье»²⁶². «Как признавал А. Дворкович, проектный подход не соотносился с бюджетным процессом, который был «настроен» не на внедряемые технологии, а на административную систему»²⁶³²⁶⁴. Программное управление, не выступавшее в конфликт с механизмом распределения бюджетных средств и частично позволявшее сохранять ключевые элементы управления проектами (управление по целям, управление ресурсами, ограниченность сроками и пр.), помогло решить описанную проблему, но повлекло за собой возникновение целого ряда иных трудностей.

Главным образом, не удалось создать прочной взаимосвязи содержания приоритетных национальных проектов с программами, отражаемыми в бюджете. Известно, что только в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции и сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. были включены, хотя и в измененном виде, все направления и показатели реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК». «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе», «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе» являлись частью комплекса задач и действий реализации таких мероприятий госпрограммы как «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства»²⁶⁵.

Идеи, мероприятия, цели остальных нацпроектов, могли находить свое отражение в целом ряде других программ, что приводило к «расползанию» содер-

²⁶² Яковлев В. А. Выступление на заседании Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов // Медведев Д. А. Национальные приоритеты. Статьи и выступления. М., 2008. С. 68.

²⁶³ Дворкович А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?»...

²⁶⁴ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 42.

²⁶⁵ О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.04.2011 № 298, от 20.12.2011 № 1052, от 22.02.2012 № 137, от 23.04.2012 № 370) // КонсультантПлюс. Законодательство.

жания и задач ПНП. Только у двух направлений приоритетного национального проекта «Образование», к примеру, - развитие дистанционного образования и подключение образовательных учреждений к Интернету - четко прослеживается взаимосвязь с целевыми индикаторами ФЦП «Программа развития образования на 2006 - 2010 годы»²⁶⁶.

Следствием «размытости» мероприятий проектов в составе государственных программ явилось отсутствие адекватной информации о результатах реализации нацпроектов, наличие противоречивых данных об итогах их осуществления и финансировании.

Тезис о противоречивости сведений о ходе и денежных расходах нацпроектов подтверждает и Д. Алабин. Исследователем выявлено, что информация о размерах финансового обеспечения Совета по реализации ПНП и сведения Счётной палаты РФ об общих объёмах денежных средств проектов существенно разнятся²⁶⁷. Если, согласно первому источнику, по мнению Д. Алабина, расходы на ведение национальных проектов увеличиваются, то второму – начиная с 2008 г. уменьшаются²⁶⁸.

Проверка достоверности указанных сведений представляется затруднительной, поскольку даже в законах о бюджете суммы на реализацию приоритетных национальных проектов не выделены отдельной строкой и размыты, в том числе в составе государственных программ. «Расходы федерального бюджета, предусмотренные на финансирование мероприятий национальных проектов, характеризуются недостаточным уровнем прозрачности», - подтверждает Д. Алабин²⁶⁹. Приоритеты Президента, населения и приоритеты, которые фиксировались в бюджете, согласно результатам анализа, проведенного под руководством В. Там-

²⁶⁶ О федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803 // КонсультантПлюс. Законодательство.

²⁶⁷ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 52-53.

²⁶⁸ Там же.

²⁶⁹ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 54.

бовцева, не являлись идентичными или схожими²⁷⁰. Это и позволило исследователям называть ПНП «антитезой бюджета»²⁷¹.

Последствия от перечисленных недостатков правового, организационного, финансового обеспечения реализации нацпроектов, тем не менее, предполагалось нивелировать с помощью применения передовых инструментов проектного менеджмента. В первую очередь, к числу таковых относилась технология сетевого планирования, положенная в основу реализации ПНП. С её помощью составлялась плановая модель ведения проектов, содержащая в себе ожидаемый список операций и сроков их исполнения. Определение длительности и взаимосвязи исполнения проектных мероприятий, таким образом, осуществлялось на основе использования специальных инструментов управления, а выбор даты начала и окончания решения задач становился более «обоснованным».

Соответствовала общепризнанным принципам проектного управления и технология ведения отчетности ПНП. Согласно «Типовой инструкции о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов», предоставление сведений о результатах нацпроектов носило систематический и периодический характер – ежемесячно, ежеквартально, один раз в полгода и ежегодно²⁷². Локальные сведения аккумулировались органами власти субъектов РФ и передавались в федеральный центр для обработки. Отдельно велся учет результативности проектов на территории федеральных округов. Перечень отчетных показателей являлся достаточно обширным и затрагивал как общие сведения о параметрах осуществления ПНП, сведения справочного характера, так и сведения о выполнении сетевого графика, отчет о реализации мероприятий, ве-

²⁷⁰ Тамбовцев В. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) // Полития.ru : сайт. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

²⁷¹ Там же.

²⁷² См. подробно: Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов : утв. Председателем Правительства Российской Федерации Путиным В. В. 22 июля 2009 г. // Управление межотраслевого взаимодействия и перспективного планирования Администрации Псковской области : сайт. URL: <http://mvpp.pskov.ru/federalnoe-zakonodatelstvo> (дата обращения: 25.10.2014).

домственные формы отчетности, бюджетную отчетность²⁷³. Технология сбора информации о результатах нацпроектов, иными словами, позволяла получать структурированные данные о различных аспектах менеджмента ПНП, что могло обеспечивать оперативность принятия решений.

На увеличение скорости принятия решений при управлении нацпроектами было направлено и создание государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами (ГАС «Управление»). Она разрабатывалась с целью обеспечения эффективности выполнения ПНП. Внедрение ГАС «Управление», как и использование метода сетевого планирования, отвечало требованиям стандартов применения проектного менеджмента в деятельности организаций и свидетельствовало не только о стремлении органов власти обеспечить результативность исполнения нацпроектов. Создание специализированной информационной системы по управлению проектами можно расценивать как демонстрацию готовности власти отказаться от формального и декларативного ведения проектов в пользу действенного и реального применения инструмента.

Тем не менее, категорично утверждать о желании руководства страны профессионально использовать проектное управление при решении государственных задач, о готовности органов власти модифицировать существующие принципы и порядок функционирования бюрократической системы в соответствии с требованиями методологии проектного управления представляется затруднительным. Внедрение передовых технологий управления проектами пришлось на период «затухания» ПНП. Как следует из Концепции создания государственной информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами, принятой в 2007 г., подключение к ГАС «Управление» муниципальных органов власти было запланировано только на 2008 – 2010 гг.²⁷⁴ Но этот период совпал со сроком «завершения» нацпроектов, снижения к ним политического интереса и

²⁷³ См. подробно: Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов.

²⁷⁴ См. подробно: О Концепции создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами.

временем их перевода в государственные программы. Формализация системы ведения отчетности о реализации ПНП, более того, вообще относилась к 2009 г. А если учитывать невозможность соблюдения всеми субъектами РФ сроков перехода на использование предлагаемых федеральным центром технологий управления, то можно предположить, что регионы России, включая муниципальные образования, могли быть готовы «профессионально» применять менеджмент проектов только с 2010 г. Инициаторами приоритетных национальных проектов, таким образом, была упущена из виду неспособность элементов системы государственного управления России кардинально измениться в сжатые сроки.

Неготовность аппарата власти применять проект, вероятно, повлияла и на результативность исполнения нацпроектов. В полной мере, на наш взгляд, была достигнута лишь одна цель их осуществления – политическая. Известно, что после того, как «Единая Россия» получила большинство мест в Государственной Думе, а приемник от партии власти стал Президентом РФ, интерес к ПНП стал утихать, а «приоритетность» проектов снизилась. Сохранилась, в то же время, необходимая высшему руководству страны преемственность курса развития государства, возросли устойчивость и авторитет власти, лиц, вырабатывающих государственную политику.

Достичь в полном объеме социальных целей, на наш взгляд, также не удалось. Частично посредством реализации ПНП была снижена социальная напряженность, впоследствии усилившаяся вновь под влиянием экономического кризиса. Было построено значительное количество новых социально значимых объектов, обновлена их материально-техническая база. Повысились уровень рождаемости, в том числе благодаря введению беспрецедентных «материнских сертификатов», снизился уровень смертности граждан. Возросли темпы строительства нового жилья (в 2006 году, к примеру, рост рынка жилья составил 19,2%²⁷⁵) и объемы

²⁷⁵ Медведев Д. А. Доклад первого заместителя председателя Правительства РФ Д. Медведева на встрече с представителями бизнеса по вопросам реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» (9 июля 2006) // Из личного архива автора диссертации.

выдачи ипотечных кредитов (в 2006 г. ипотечных кредитов было выдано на сумму 260 млрд. руб., что в 2,5 раза выше запланированного объема²⁷⁶).

Но в тоже время, как справедливо отмечает Д. Алабин, учитывая размеры страны и глубину существующих проблем, достигнутые результаты являлись лишь малой частью того, что нужно было сделать²⁷⁷. Качество оказания образовательных, медицинских услуг в результате реализации ПНП осталось по-прежнему на невысоком уровне. И в том числе потому, что об абстрактных характеристиках, акцент на которые ставился, к примеру, в проекте «Здоровье», следует судить по реакции населения. «Люди, что называется, на своей шкуре чувствуют, стало ли более доступным и более качественным здравоохранение. Ведь выводы подавляющим большинством делаются не на том основании, сколько машин «Скорой помощи» куплено, сколько аппаратов поставлено». <...> Отчитаться есть чем<...> но общий уровень здравоохранения до сих пор остался ниже удовлетворительного»²⁷⁸.

Ситуацию усугублял, на наш взгляд, тот факт, что сама система оценивания результатов ПНП не позволяла получать объективные сведения. В первую очередь, это связано с размытостью формулировок целей и задач проектов, «расползанием» и «растворением» проектных мероприятий в текстах государственных программ, отсутствием официальных документов, закрепляющих конкретный набор мероприятий ПНП. Не разделяем точку зрения Д. Алабина, считающего, что приоритетные национальные проекты «помогли избежать стремления «объять необъятное»²⁷⁹. «Аморфность» и масштабность поставленных целей, содержания проектных мероприятий, их «переплетения» с мероприятиями государственных программ, противоречивость, непрозрачность и слабая доступность разносторон-

²⁷⁶ Чибис А. В. Рынок ипотечного кредитования в России. Итоги и перспективы развития : доклад Пятой всерос. конф. «Ипотечное кредитование в России» (30 марта 2007) // Из личного архива автора диссертации.

²⁷⁷ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 97.

²⁷⁸ Забытые нацпроекты // ВЦИОМ : сайт. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=241&uid=13016> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁷⁹ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 67.

них и объективных сведений о мерах по реализации ПНП указывают на обратное. Включение проектов в состав целевых программ, на наш взгляд, способствовало «размыванию» задач, определенных нацпроектами. К примеру, отдельные параметры, проекта «Здоровье» имели признаки взаимоисключающих: «проведение дополнительной диспансеризации работающего населения» и «снижение времени нахождения людей в периоде нетрудоспособности»²⁸⁰. В настоящее время закрыт общий доступ к официальному сайту нацпроектов «www.rost.ru».

Кроме того, вопрос об эффективности системы оценивания результатов приоритетных национальных проектов поднимается ввиду сложности подхода измерения количественными показателями качественных. Как отмечалось в работе ранее, невозможно описать «цифровым способом» последствия проводимых реформ и их социальный эффект. Достижение некоторых параметров нацпроектов зависело не только от эффективности исполнения государственных функций, но и от комплекса факторов общесоциального характера. Для получения приближенных к действительности сведений следовало учитывать результаты соответствующих опросов населения. Возможно, их проведение не получило публичного освещения по причине того, что независимые социологические исследования демонстрировали неосведомленность россиян об осуществлении ПНП. К концу 2006 г. 44% граждан России не знали ничего о реализации национальных проектов²⁸¹.

Резюмируя выше сказанное отметим, что реализация приоритетных национальных проектов стала своеобразным испытанием для российской бюрократической системы. Несмотря на то, что приоритеты развития государства были представлены в виде проектов и названы таковыми, в своей сути, они не являлись ими. Подходы к оформлению целей, мероприятий ПНП, к их организационному и финансовому обеспечению свидетельствовали о приверженности федеральной вла-

²⁸⁰ Алабин Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов... С. 100.

²⁸¹ Социальное неравенство в социологическом измерении : аналитический доклад. М., 2006. С. 124 // Институт социологии Российской академии наук : официальный портал. URL: http://www.isras.ru/analytical_report_Social_inequality.html (дата обращения: 15.02.2015).

сти к использованию привычных способов управления и лишь о частичном заимствовании инструментов управления проектами при решении государственных задач. Вероятно, цель реализовать ПНП именно посредством проектного управления не была поставлена инициаторами преобразований. Проектные меры, как отмечал В. Путин, должны были стать «стимулом и катализатором системных преобразований в отраслях»²⁸², что в целом, и удалось достигнуть.

Ввиду отсутствия опыта ведения проектов, единых стандартов и методологии управления проектами, полагаем, существовал низкий уровень проектной культуры в органах власти. Не использовалась должным образом, как следует из нормативных правовых актов по реализации ПНП, и терминология менеджмента проектов. Уровень профессиональной подготовки государственных служащих, знаний и навыков в области проектного управления, что следует из результатов анализа общих подходов к построению системы проектного управления, не являлся высоким, а, вероятно, даже минимально достаточным. Реализация приоритетных национальных проектов на местах расценивалась как дополнительная функциональная нагрузка.

Но, действительно, в условиях отсутствия опыта использования проектного управления и проведения столь масштабной модернизации ключевых сфер общественной жизни, при объективной необходимости максимально эффективного и результативного использования бюджетных средств, вероятно, не могло быть принято иного решения, чем решения о попытке создания некоторого подобия проектов. С одной стороны, проекты, позволяли максимально концентрировать усилия на достижение конкретных целей, а с другой – способствовали появлению первых, полученных самостоятельно, путем проб и ошибок, практик применения новых инструментов реализации государственной политики. Сегодняшний опыт управления проектами в деятельности органов власти опирается, в том числе, и на опыт реализации нацпроектов.

²⁸² Путин В. В. Выступление В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, 13 сентября 2007 г. // Медведев Д. А. Национальные приоритеты : статьи и выступления. М., 2008. С. 62.

Тем не менее, существовавший потенциал развития управления приоритетными национальными проектами при реализации государственной политики не был реализован после периода предвыборных кампаний. После 2008 г. политический и управленческий интерес к нацпроектам стал постепенно снижаться. Д. Медведевым, сменившим В. Путина на посту Президента, был объявлен другой, не связанный с продолжением ПНП, курс развития государства, что свидетельствовало об отсутствии системности в выборе и реализации государственной политики. Непоследовательность в определении инструментов её ведения, а также неготовность бюрократической системы к применению проектного менеджмента характеризовали и следующую веху развития проектного управления в деятельности органов власти.

§ 2. Использование проектного управления для ведения ключевых направлений деятельности Правительства РФ (2009 – 2012 гг.)

В 2008 году построение политической повестки дня обновленным составом российского руководства сопровождалось рядом потрясений.

Одной из проблем, пришедшей извне и подтолкнувшей к пересмотру государственной политики, стал мировой экономический кризис. Несмотря на то, что кризис «ударил по всем, - как признавал Д.А. Медведев, - в России экономический спад оказался более глубоким, чем в большинстве стран»²⁸³. К середине 2009 г., согласно официальным данным Минэкономразвития России, ВВП нашей страны сократился на 10,2% по сравнению с пиком, достигнутым в середине 2008 года²⁸⁴. Цена на нефть снизилась с более 130 долларов США за баррель в середине 2008 г. до менее 40 долларов США за баррель к концу года, что привело к формированию дефицита федерального бюджета (6% ВВП в 2009 году и 4% ВВП в 2010 году)²⁸⁵. С августа 2008 г. по март 2009 г. чистый отток капитала превысил 200 млрд. долларов США, а реальный эффективный курс рубля за период острой фазы кризиса снизился на 11%²⁸⁶. В таких условиях, по мнению Д. Медведева, необходимость кардинальных действий и перемен становилась «особенно очевидной»²⁸⁷.

Серьезной проблемой, вынесенной в политическую повестку дня, оставался вопрос модернизации экономической сферы. Как подчеркивал Д. Медведев, обращаясь к Федеральному Собранию РФ, к 2009 г. наша страна так и не избавилась от «примитивной структуры экономики, от униженной сырьевой зависимо-

²⁸³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

²⁸⁴ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. С. 7 // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 21.02.2015).

²⁸⁵ Там же.

²⁸⁶ Там же.

²⁸⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации».

сти»²⁸⁸. Энергоэффективность и производительность труда большинства российских предприятий были «позорно низки»²⁸⁹. В 2008 и 2009 гг. степень износа основных производственных фондов составляла 45,3%²⁹⁰. А разница между динамикой заработной платы и динамикой производительности труда составляла 2,5 раза²⁹¹. Привычка жить за счет экспорта, по мнению Д.А. Медведева, тормозила инновационное развитие России²⁹². По состоянию на 2009 г. только 9,3% организаций осуществляли технологические, организационные, маркетинговые инновации²⁹³.

Наряду с проблемами экономической сферы обострились и вопросы политического характера. В результате охлаждения отношений с европейскими странами и приобретения вследствие участия в Грузино-Осетинском конфликте имиджа антидемократического государства, государства-агрессора актуализировалась потребность в изменении образа, отталкивающего от России западных инвесторов и стран-потребителей энергоресурсов. Более того, в условиях падения цен на нефть и резкого изъятия инвестиционного капитала, возникших в результате финансового кризиса, требовались решения и действия, способные в максимально сжатые сроки вернуть привлекательность страны для притока денежных средств. «Нам нужны деньги и технологии стран Европы, Америки, Азии, - говорил прези-

²⁸⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации».

²⁸⁹ Медведев Д. А. Россия, вперед! // Президент России : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5413#sel=> (дата обращения: 28.02.2015).

²⁹⁰ Степень износа основных фондов в Российской Федерации, по видам экономической деятельности по полному кругу организаций, на конец года // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/# (дата обращения: 28.02.2015).

²⁹¹ О развитии российской экономики в 2008-2009 гг. и прогнозе на 2010-2012 гг. // Университетская информационная система «РОССИЯ» : сайт. URL: <http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/monitorings/2009/EC70.pdf> (дата обращения: 28.02.2015).

²⁹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации».

²⁹³ Основные показатели инновационной деятельности // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/# (дата обращения: 02.03.2015).

дент.<...>Мы крайне заинтересованы в сближении и взаимном проникновении наших культур и экономик»²⁹⁴.

Имидж открытой, демократичной страны, где государство учитывает интересы своих граждан, скорее всего, был востребован международными партнерами. Как замечал советник президента США Майкл Макфол, западные страны рассматривали демократию как предварительное и неременное условие для подлинной экономической модернизации и прочного благосостояния²⁹⁵. Амбициозная стратегия модернизации, в том числе модернизация политическая, в этой связи, по мнению американских СМИ, была способна преобразовать Россию и улучшить ее напряженные отношения с США и Европой²⁹⁶.

В свою очередь, высшее руководство государства признавало, что без проведения преобразований политической системы, способствующих построению демократии, возрождение экономики страны было невозможным. Демократия в России – «это условие развития страны», – заявлял Д. Медведев²⁹⁷, поскольку в определенный период времени, как отмечал Президент, в российской политической жизни стали появляться симптомы застоя²⁹⁸. Они, по мнению Дмитрия Медведева, были одинаково губительны как для правящей партии, так и для оппозиционных сил²⁹⁹. Отсутствие конкуренции на политической арене, несовершенство механизмов представительства и участия населения в деятельности органов власти, рост коррупции – все эти проблемы создавали условия для деградации общества.

²⁹⁴ Медведев Д.А. Россия, вперед!

²⁹⁵ Макфол М. «Россия сможет прийти к своей собственной демократии» : видеозапись интервью советника президента США Барака Обамы на Мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», 9 сентября 2010 г., Ярославль // РИА Новости : сайт. URL: <http://ria.ru/video/20100909/274088610.html> (дата обращения: 28.02.2015).

²⁹⁶ Пабст А. Проект модернизации президента Медведева // ИноСМИ.ru : сайт. URL: <http://inosmi.ru/politic/20100930/163294664.html#ixzz3T37EjGEn> (дата обращения: 28.02.2015).

²⁹⁷ Назад дороги нет // Interfax-Russia.ru : сайт. URL: <http://www.interfax-russia.ru/Center/view.asp?id=174190> (дата обращения: 01.03.2015).

²⁹⁸ Медведев Д. «Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но мы идём вперед» : видеозапись в блоге Дмитрия Медведева // Президент России : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/news/9599> (дата обращения: 07.03.2015).

²⁹⁹ Там же.

И, разумеется, без серьезных социальных изменений совершить прорыв в развитии экономических и политических сфер общества не представлялось возможным. К 2008 году, согласно результатам исследований Т. Заславской, российское общество так и не смогло достигнуть того уровня зрелости, динамизма, конкурентоспособности, который гарантировал бы ему надежное и достойное будущее в быстро изменяющемся мире³⁰⁰. В общественном сознании утвердилась модель социального устройства, в которой основная часть населения противостоит «верхушке», существует сильная социальная дифференциация, а большинство населения сосредоточено в наиболее бедных слоях³⁰¹. В то время как основным условием формирования высококачественного человеческого капитала, как справедливо отмечает Д. Сорокин, является уровень доходов, позволяющих обеспечивать его расширенное воспроизводство³⁰².

В 2008 г. доля населения, чей денежный доход был менее среднедушевого, достигала 65% против 53% в 2000 г.³⁰³ Разрыв между бедными и богатыми с 1991 г. по 1999 г. увеличился в 14,1 раз, а с 1999 г. по 2008 г. – 16,9 раз³⁰⁴. В 2008 г. численность верхней части высшего класса выросла почти на 40% по сравнению с 2000 г., тогда как динамика других социальных групп осталась либо пологой, либо нисходящей³⁰⁵. Проблема отсутствия условий для формирования человеческого капитала, адекватного потребностям инновационного роста, по мнению 39% российских компаний, выступала в качестве основного сдерживающего фактора на пути расширения производства³⁰⁶. В условиях социальной нестабильно-

³⁰⁰ Заславская Т. И., Ядов В. А. Социальные трансформации в России в эпоху глобальных изменений // Социологический журнал. 2008. № 4. С. 22.

³⁰¹ Тихонова Н. Е. Социальная структура России : теории и реальность. М., 2014. С. 52.

³⁰² Сорокин Д. Стратегические ориентиры антикризисной политики // Государственная служба. 2009. № 2. С. 56.

³⁰³ Там же.

³⁰⁴ Загидуллина И. Ф. Динамика социальной дифференциации : к проблеме двух России // Журнал экономической теории. 2010. № 1. С. 160.

³⁰⁵ Соловьев А. И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2010. № 3. С. 9.

³⁰⁶ Загидуллина И. Ф. Динамика социальной дифференциации : к проблеме двух России. С. 160.

сти, несовременного образования и культуры, как подчеркивал Д. Медведев, возможно было добиться успехов³⁰⁷.

Таким образом, в основу обновляемой политической повестки дня были положены следующие проблемы: «неэффективная экономика, полусоветская социальная сфера, неокрепшая демократия, негативные демографические тенденции, нестабильный Кавказ»³⁰⁸. Д. Медведев публично признавал, что в предыдущие годы президентства В. Путина руководством страны было принято недостаточно мер для решения унаследованных от прошлого проблем³⁰⁹.

Под влиянием новых внешних и не разрешенных внутренних проблем развития России, полагаем, формировались следующие цели государственной политики. В экономическом плане они сводились к преодолению последствий мирового экономического кризиса, созданию «инновационной экономики, инвестиционно привлекательной, социально ориентированной и эффективной»³¹⁰, обеспечению технологического развития страны. В социальном – к исполнению государственных социальных гарантий, обновлению социальной структуры, развитию человеческого потенциала, в том числе путем распространения современных технологий образования и т.д.

К задачам политического характера, в свою очередь, относились приоритеты как внешней, так и внутренней направленности. Формирование положительного имиджа России и повышение её авторитета на международной арене, обеспечение безопасности и независимости государства, защита национальных интересов и т.п. составляли первую из отмеченных групп целей. Обеспечение развития демократии посредством вовлечения населения в политическую жизнь общества, повышение прозрачности и гибкости отношений между государством и гражда-

³⁰⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации».

³⁰⁸ Медведев Д. А. Россия, вперед!

³⁰⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации».

³¹⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (в ред. распоряжений Правительства РФ от 08.08.2009 № 1120-р, от 02.11.2009 № 1622-р, от 01.12.2009 № 1840-р, от 14.12.2009 № 1926-р) // КонсультантПлюс. Законодательство.

нином, снижение уровня коррупции, повышение эффективности работы судебной и правоохранительной системы были включены во второй, «внутренний», перечень ориентиров политического развития.

И, наконец, в число «особых» внутренних задач политического толка вошла цель по обеспечению преемственности курса государственного развития и сохранению институтов власти. Работать над выполнением всех государственных обязательств, которые взяла на себя наша страна под руководством президента Путина, Д. Медведев обещал еще будучи участником предвыборной гонки³¹¹. И в ходе президентских выборов 2008 г., как отмечалось в СМИ, «процесс смены власти оказался предсказуемым, а с таким трудом обретенная страной стабильность — практически гарантированной»³¹².

Разнородность состава целей государственной политики, а также необходимость проведения «постепенных, продуманных, поэтапных перемен»³¹³, вероятно, и определили изменение подхода к использованию проекта как инструмента реализации государственной политики. Если для решения основных российских проблем в период второго срока президентства В. Путина использовалась тактика «форсированного марш-броска», то при Д. Медведеве была выбрана стратегия «основательных и разносторонних преобразований».

В результате в 2008 г. 4 приоритетных проекта высшего руководства страны сменило 48, а их реализация впервые осуществлялась с целью исполнения основных направлений деятельности (ОНД) Правительства РФ до 2012 года. Формировалась зависимость проектной деятельности от стратегических ориентиров развития государства. А проектные технологии использовались не только для достижения ключевых социально значимых целей, как было ранее. На обеспечение преодоления части экономических проблем, проблем в сфере поддержания нацио-

³¹¹ Медведев обещает преемственность политики Путина // РИА Новости : сайт. URL: <http://old.rian.ru/politics/20080302/100443068.html> (дата обращения: 07.03.2015).

³¹² 8 лет роста, победа на думских выборах и появление тандема Путин-Медведев : новости Первого канала от 13 января 2008 г. // Первый канал : сайт. URL: www.1tv.ru/news/2008/01/13/195213-8_let_rosta_pobeda_na_dumskih_vyborah_i_poyavlenie_tandema_putin_medvedev (дата обращения: 01.06.2016).

³¹³ Медведев Д. А. Россия, вперед!

нальной безопасности, повышения качества государственного управления и пр., заложенных в политическую повестку дня, также ориентировалось проектное управление в эпоху модернизации.

Управление проектами в период президентства Д. Медведева, таким образом, как официально подтверждается чиновниками федеральных ведомств, стало использоваться как инструмент «точечного» решения большего количества социально-экономических и политических задач, выделенных на среднесрочную перспективу³¹⁴. Разрабатываемые проекты ориентировались на широкий и большой, в сравнении с приоритетными национальными проектами, спектр целей государственной политики, что, в свою очередь, отражало второстепенность характера этих целей государственной политики в общей иерархии её целей.

Более того, проект, представляя собой инструмент реализации приоритетов деятельности Правительства, с одной стороны, применялся для получения комплекса результатов, достичь которые предписывалось федеральным органам власти до избрания нового главы государства. Но поскольку основные направления деятельности Правительства формально соответствовали части ключевых стратегических ориентиров развития России, описанных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, проект, полагаем, впервые начал выступать и в качестве инструмента достижения целей «на перспективу»³¹⁵. Проекты, принятые во исполнение основных направлений деятельности Правительства, ориентировались так же, как и Концепция долгосрочного социально-экономического развития на развитие человеческого потенциала (например, проекты «Формирование здорового образа жизни», «Поддержка семьи», «Развитие дошкольного и общего образования», «Развитие пенсионной системы» и пр.), развитие экономических институтов и усиление конкурентности предпринимательской среды (например, проекты «Развитие конку-

³¹⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации // Минэкономразвития России : сайт. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/goverment/> (дата обращения: 07.03.2015).

³¹⁵ Там же.

рентных рынков и защита конкуренции», «Развитие малого и среднего предпринимательства» и пр.); распространение инноваций, ускоренное развитие науки, технологий и высокотехнологических производств (например, проекты «Формирование эффективной национальной инновационной системы», «Комплексная модернизация профессионального образования» и пр.); построение информационного общества (например, проекты «Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение», «Электронное правительство» и пр.), развитие высокотехнологичных отраслей промышленности, повышение энергоэффективности экономики (например, проекты «Космическая деятельность России», «Развитие авиационной промышленности и двигателестроения», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», и пр.), обеспечение качественного обновления транспортной и энергетической инфраструктуры, развитие ресурсной базы экономики (например, проекты «Развитие транспортной системы и повышение конкурентоспособности транспорта», «Укрепление позиций России на мировом рынке углеводородов» и пр.), обеспечение национальной безопасности (например, проекты «Обеспечение антитеррористической защищенности страны», «Модернизация пограничной инфраструктуры» и пр.), обеспечение сбалансированного регионального развития (например, проект «Эффективная региональная политика»), повышение качества функционирования системы государственного и муниципального управления (например, проект «Повышение эффективности государственного управления»)³¹⁶.

Однако, заметим, что основные направления деятельности Правительства РФ, а, следовательно, и проекты не покрывали все приоритеты стратегического развития России, либо достаточно поверхностно обеспечивали воплощение части из них. Поскольку ни «Стратегия 2020», ни Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации не содержали четких, формализованных и

³¹⁶ См.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

сопоставимых целей деятельности³¹⁷. Декомпозиция задач, позволяющая наглядно сопоставлять цели всех уровней также отсутствовала. А размытость формулировок ориентиров развития государства на долго- и среднесрочную перспективы создавала дополнительные предпосылки для получения по итогам проектов нежелаемых результатов. Задачи по формированию в стране общества, «основанного на доверии и ответственности, включая доверие населения к государственным и частным экономическим институтам» или созданию «условий для массового появления новых инновационных компаний во всех секторах экономики», или «достижению уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века»³¹⁸ позволяли обозначить только границы ожидаемых итогов, а не все их сущностные характеристики. В то время как отсутствие описания конкретных атрибутов желаемого продукта формирует предпосылки для возникновения неуспеха любой деятельности, а не только проектной.

Тем не менее, формально выполнить требование соблюдения взаимосвязи проектов со стратегическими ориентирами развития государства идеологам применения проектных технологий, вероятно, удалось. В том числе, и ввиду того, что на этапе инициации проектов при формировании проектных мероприятий федеральным органам власти официально вменялась необходимость учета положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития России, Основных направлений деятельности Правительства, Послания Президента Федеральному Собранию, поручений Президента и Правительства по проектам и пр.³¹⁹

Однако, в целом, на этапе формирования государственной политики процедура инициации проектов, принятых во исполнение приоритетов деятельности

³¹⁷ См. подробнее: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

³¹⁸ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

³¹⁹ См.: Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г. П. 7 // Минэкономразвития России: сайт. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/method> (дата обращения: 09.03.2015).

Правительства, являлась закрытой, о чем свидетельствует отсутствие подробной и широко обсуждаемой информации по данной теме. В отличие от приоритетных нацпроектов, на наш взгляд, метацелью реализации проектов по основным направлениям деятельности Правительства не являлась необходимость обеспечения формирования имиджа главы государства, позволяющего создавать доверительное отношение электората. Для поддержания авторитета Д. Медведева (Президента России) и высшего руководства страны в публичной среде, как известно, транслировалась идеология модернизации. А проекты, принятые во исполнение основных направлений деятельности Правительства, являлись инструментом ведения текущей деятельности и исполнения функций федеральных органов власти. Каждый из проектов, по замыслу идеологов, представлял собой отдельное направление деятельности государства³²⁰.

Данные проекты, кроме того, состояли из мероприятий, затрагивающих порядок деятельности федеральных, региональных, муниципальных органов власти. Так, проекты «Развитие дошкольного и общего образования», «Развитие пенсионной системы», «Обеспечение антитеррористической защищенности страны» и пр. являли собой ключевые функции федеральных властных структур. А, например, проект «Развитие библиотечного дела» вообще включал в себя мероприятия, являющиеся текущей деятельностью Минкультуры России. А именно: «обеспечение регулярного пополнения фондов общедоступных библиотек, формирование и активное использование структурированных библиографических и полнотекстовых ресурсов библиотек, комплексная реализация программы сохранения библиотечных фондов РФ в части разработки современных технологий и технических средств, обеспечивающих сохранность документов библиотек при их выдаче, копировании и экспонировании и т.д.»³²¹.

В свою очередь, не смотря на отсутствие точной информации об инициаторах проектов в открытом доступе, к числу участников процессов инициации проектов, полагаем, могли относиться как высшее руководство страны, так и пред-

³²⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации.

³²¹ Характеристика качества подготовки карт проектов // Из личного архива автора диссертации.

ставители федеральных органов исполнительной власти и окол властных аналитических центров.

Поскольку подготовка и разработка основных направлений деятельности Правительства осуществляются органом государственной власти, который реализует функции «по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития»³²², и, учитывая тот факт, что первый вариант Концепции стратегического развития России, утвержденный одновременно с документом, содержащим главные ориентиры деятельности Правительства РФ, готовился сотрудниками Минэкономразвития России³²³, можно предположить, что выбор использования проектов, их оформление могли быть осуществлены данным органом власти либо под его руководством. Минэкономразвития России, кроме того, обеспечивал создание нормативной правовой базы реализации проектов, вел их экспертизу, мониторинг и сводную отчетность³²⁴.

Вероятно, принимал участие в формировании указанного перечня проектов и Аналитический центр при Правительстве РФ. Данная организация в рамках информационно-аналитического и экспертно-аналитического сопровождения приоритетных направлений социально-экономического и научно-технического развития России³²⁵ осуществляла экспертизу карт проектов и тоже вела мониторинг их осуществления³²⁶. Поэтому, учитывая практику министерства активно привлекать

³²² О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Ст. 27 п. 4 // КонсультантПлюс. Законодательство.

³²³ Информация о работе над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. // Минэкономразвития России : сайт. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/doc1202863991297> (дата обращения: 08.03.2015).

³²⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации.

³²⁵ Автономная некоммерческая организация «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/department/225/> (дата обращения: 09.03.2015).

³²⁶ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 815. П. 16 // КонсультантПлюс. Законодательство.

сотрудников Аналитического центра как подведомственного учреждения³²⁷ к решению поставленных задач и вменить ведение контроля экспертам, имеющим возможность беспрепятственно взаимодействовать с федеральными органами власти и знающим специфику их функционирования, можно предположить, что специалисты данного центра, привлекались, как минимум для консультирования сотрудников Минэкономразвития России по вопросу оформления проектов и организации управления ими.

Но конечное решение о необходимости претворения в жизнь перечня проектов принадлежало В. Путину, поскольку основные направления деятельности Правительства РФ определялись его Председателем³²⁸. Правительство РФ, в свою очередь, устанавливало содержание, порядок разработки и корректировки приоритетов, а также утверждало соответствующий документ³²⁹. В этой связи, скорее всего, члены российского Правительства тоже являлись участниками процесса инициации проектов.

В качестве исполнителя проекта выступал федеральный орган исполнительной власти, определенный ответственным за ведение проекта³³⁰. Исполнитель проекта, что соответствует логике Стандарта РМВОК, определял круг федеральных органов исполнительной власти-участников проектов³³¹. Участник проекта, с одной стороны, выступал в качестве заинтересованной стороны проекта, т.е. «лица, группы или организации, которая может влиять, на которую могут повлиять или которая может воспринимать себя подвергнутой влиянию решения, операции или результата проекта»³³². С другой, вовлекался в деятельность рабочей группы проекта в качестве координатора, соразработчика и соисполнителя мероприятий проекта, а также участника процесса ведения отчетности об исполнении проек-

³²⁷ См. подробно: Организации при Правительстве // Правительство РФ : сайт. URL: <http://government.ru/agencies/other/> (дата обращения: 09.03.2015).

³²⁸ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Ст. 27, п. 1.

³²⁹ Там же. Ст. 27, п. 2.

³³⁰ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 3.

³³¹ Там же. Ст. 4.

³³² Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 535.

та³³³. Участник проекта, в этой связи, исполнял функции и члена команды проекта как «группы лиц, которая поддерживает руководителя проекта в исполнении работ проекта для достижения целей проекта»³³⁴.

Рабочая группа (команда) проекта возглавлялась руководителем (заместителем руководителя) федерального органа исполнительной власти, ответственного за исполнение проекта, и включала в себя представителей участников проекта на уровне не ниже директоров департаментов федеральных министерств и заместителей руководителей федеральных служб и федеральных агентств³³⁵.

Таким образом, организационная структура управления проектами, принятыми для реализации основных направлений деятельности Правительства, как и на этапе ведения приоритетных нацпроектов, была сформирована в соответствии с принципами построения организационных образований в бюрократической среде. При построении системы управления проектами, принятыми для реализации основных направлений деятельности российского Правительства, на наш взгляд, сохранилось смешение подходов управления проектами и управления российским административно-бюрократическим аппаратом. Как показал детальный анализ применения инструмента на практике, органы власти также как и в эпоху реализации ПНП не были готовы применять на профессиональном уровне и методологию управления проектами.

В первую очередь, отметим, что на этапе реализации государственной политики при инициации проектов формально не предполагалась разработка паспортов проектов. В качестве своеобразного документа, который «авторизует существование проекта и предоставляет руководителю проекта полномочия использовать ресурсы организации в операциях проекта»³³⁶ создавалось не только распоряжение Правительства «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». Включала в себя

³³³ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 4.

³³⁴ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 539.

³³⁵ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 4.

³³⁶ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 63.

такие типовые разделы паспорта проекта как цели, участники, даты начала и окончания, результаты, мероприятия проекта его карта. Представляя собой, тем не менее, «основной плановый документ»³³⁷, карта проекта также содержала информацию о взаимосвязи целей, мероприятий, целевых индикаторов проекта с его финансовым обеспечением и «ключевые события, отражающие этапы реализации проекта и достигаемые на каждом из них наиболее значимые результаты»³³⁸. Карта проекта, таким образом, охватывала сведения, характерные для его паспорта.

Более того, для экспертизы карт проектов, их исполнители готовили сопроводительные документы, во многом, однако, дублирующие карту проекта. Федеральным органам власти предписывалось разработать Общие сведения о проекте и Календарный план ключевых событий проекта³³⁹. Первый из отмеченных документов в большей степени отвечал требованиям, предъявляемым к паспорту проекта, и содержал такие данные как наименование проекта, его исполнитель, цели, задачи, ожидаемые результаты, индикаторы, риски и другие³⁴⁰. Второй - практически полностью дублировал таблицу 3 карты проекта, предполагая внесение информации о сроках реализации мероприятий проекта³⁴¹. Отдельно для экспертизы карты проекта рекомендовалось готовить таблицу с информацией о финансовом обеспечении проекта, что также повторяло данные таблицы 4 карты проекта³⁴².

Согласно методологии ведения проектов, второй из указанных комплектов документов, в большей степени в сравнении с первым, соответствовал требовани-

³³⁷ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 2.

³³⁸ Там же. Ст. 6. п. «ж».

³³⁹ Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. П. 8.

³⁴⁰ См. подробно: Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Приложение № 1.

³⁴¹ См. подробно: Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Приложение № 2.

³⁴² См. подробно: Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Приложение № 3.

ям, предъявляемым к документационному обеспечению управления проектами³⁴³. Описанная практика разработки «дублирующей документации», на наш взгляд, отражает не только отсутствие единства в определении принципов оформления проектов со стороны инициаторов и экспертов проектной деятельности. Принятие решения о подготовке близких по содержанию документов свидетельствует и о поиске оптимального для всех заинтересованных сторон варианта представления проектов в условиях специфики их реализации в бюрократической среде и при отсутствии должного опыта, знаний и навыков проектного управления у его разработчиков и исполнителей.

Иными словами, инициация проектов, принятых для реализации основных направлений деятельности Правительства, также как и инициация приоритетных национальных проектов, основывалась преимущественно на технологиях и подходах в управлении, присущих российскому бюрократическому аппарату. Однако расширение масштабов внедрения практик проектного управления коммерческих компаний, вероятно, все же произошло. Посредством ориентации проектов на достижение формализованных стратегических целей развития России, использования «полупрофессиональной» проектной документации осуществлялось формирование «смешанного» подхода управления проектами.

Помимо прочего, в отличие от практики ведения приоритетных нацпроектов, для проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства осуществлялась методическая поддержка их разработки и исполнения. Так в «Положении о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности...», впервые были зафиксированы базовые принципы организации ведения проектов, их планирования, информационно-аналитического и методического сопровождения, оценки результативности и отчетности, управления рисками и т.д.³⁴⁴

³⁴³ См., например: Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК).

³⁴⁴ См. подробно: Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

«Методические указания по разработке карт проектов...», в свою очередь, содержали еще более широкий спектр ключевых терминов и рекомендаций по применению элементов управления проектами. В документе представлялись и раскрывались такие понятия как «система целей проекта», «индикатор проекта», «ключевые события проекта», «риски проекта», «календарный план проекта» и т.д. Описывались, кроме того, требования к ведению целеполагания проекта, формулировке его целей, мероприятий, обоснованности индикаторов и пр. По средством принятия «Методических указаний по разработке карт проектов...», таким образом, была закреплена впервые общая терминология управления проектами.

И «Методические указания по разработке карт проектов...», и «Положение о порядке организации исполнения проектов...», на наш взгляд, служили отражением становления в федеральных органах исполнительной власти описанного Г. Керцнером I уровня зрелости проектного управления - уровня «Общий язык»³⁴⁵. На этом уровне, по мнению исследователя, организации осознают важность проектного управления и необходимость усвоения знаний и изучения терминологии в сфере управления проектами³⁴⁶. Разработка и принятие «Методических указаний по разработке карт проектов...» и «Положения о порядке организации исполнения проектов...», таким образом, стало попыткой формирования в среде федеральных органов власти общего понятийного аппарата по проектному управлению.

Определенный синкретизм управленческих подходов, а также некоторые достижения в развитии проектного управления отмечались и в организации процессов планирования проектов. Федеральным органам власти предлагалось составить впервые не только такой плановый документ как карту проекта, что не использовалось для реализации приоритетных нацпроектов, но и календарный план ключевых событий проекта. Представляя собой таблицу с информацией об основных вехах, мероприятиях, задачах, приоритетных направлениях проекта, взаимосвязанных между собой, календарный план ключевых событий проекта выступал

³⁴⁵ См. подробно: Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами... С. 75 – 97.

³⁴⁶ Там же. С. 70.

в качестве базового инструмента организации взаимодействия участников проекта для достижения поставленных целей.

И, разумеется, одним из главных достижений развития процессов планирования проектов стало внедрение практики учета и управления их рисками. Исполнителям проектов предлагалось принимать во внимание достаточно широкий спектр рисков, начиная от общих – макроэкономических, финансовых, временных, трудовых и т.п. – и заканчивая специфическими³⁴⁷. Информация о рисках, возникающих в ходе реализации проектов, включалась в ежеквартальный отчетный доклад российскому Правительству.

Отсутствие практики применения единой, общепринятой методологии управления проектами свидетельствовало о незрелости процессов проектного управления, да и, в целом, об отсутствии в органах власти проектной культуры. Согласно «Положению о порядке организации исполнения проектов» «федеральному органу власти – ответственному исполнителю проекта вменялось осуществлять текущее управление проектом на основе самостоятельно определяемых форм и методов управления исполнением проекта»³⁴⁸. «Ни «Методические указания...», ни «Положение о порядке организации исполнения проектов...» не содержали минимального объема информации о накопленных теорией и практикой управления проектами технологиях ведения проектов. В указанные документы были включены сведения только о базовых понятиях проектного управления, а также об основополагающих принципах организации планирования, отчетности, координации деятельности соисполнителей проектов. Не была отражена необходимость управления каждой из областей знаний управления проектами с использованием общепринятых подходов и инструментов, которые, к примеру, отражены в Руководстве РМВОК»³⁴⁹.

³⁴⁷ Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г. Ст. 35, п. «к»).

³⁴⁸ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 38, п. «в»).

³⁴⁹ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 40-41.

Тем не менее, определенные успехи в развитии проектного управления были достигнуты в части мониторинга и контроля реализации проектов. Отчетность об их исполнении готовилась с учетом оценки достижения целевых индикаторов проекта, перечня выполненных и не выполненных в установленные сроки мероприятий проекта (с указанием причин невыполнения), анализа факторов, изменивших порядок реализации проекта, перечня проблемных проектов и предложений об их дальнейшем исполнении и т.д.³⁵⁰ Так же, как и в отношении ПНП, с целью повышения качества планирования и контроля исполнения проектов, принятых для реализации приоритетов деятельности Правительства, федеральным органам власти следовало применять специализированную информационную систему «ГАС «Управление».

Но наибольшее, на наш взгляд, достижение в развитии процессов мониторинга и контроля реализации проектов заключалось в создании и ведении Аналитическим центром при Правительстве РФ базы данных о ходе исполнения проектов. Применение на практике данного инструмента являлось попыткой федеральных органов власти сформировать базу накопленных знаний³⁵¹. База данных о ходе исполнения проектов содержала информацию о картах проектах, их корректировках, о реализации проектов и т.д.³⁵² Создавалось, иными словами, своеобразное хранилище информации и извлеченных уроков о результатах решений по отбору проектов и об их исполнении. Его применение в дальнейшем, скорее всего, могло способствовать становлению уровня зрелости проектного управления в органах власти IV, уровня бенчмаркинга или процесса улучшения управления проектами³⁵³.

Еще одним преимуществом организации процессов мониторинга и контроля проектов по основным направлениям деятельности Правительства РФ являлось привлечение экспертов к оценке исполнения проектов. Согласно данным

³⁵⁰ Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 29, 32.

³⁵¹ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). С. 530.

³⁵² Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Ст. 36.

³⁵³ См. подробно: Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами...

начальника отдела организации работы с внешними экспертами Аналитического центра при Правительстве РФ, эксперты привлекались к анализу реализации портфеля проектов, а также средств, расходуемых на целевые задачи³⁵⁴. С помощью экспертов, кроме того, составлялся прогноз наступления рисков, прогноз возможности недостижения результатов и снижения качества ожидаемого конечного эффекта³⁵⁵ и т.д. Собранная информация предоставлялась ответственным лицам в федеральных органах власти для принятия соответствующих решений по вопросу корректировки хода исполнения проектов.

Несмотря на наличие некоторых успехов в организации исполнения проектов, тем не менее, на этапе их непосредственной реализации федеральные органы исполнительной власти столкнулись с рядом трудностей.

В условиях отсутствия достаточного объема знаний и опыта разработки проектов их исполнители вынуждены были решать целый ряд проблем по описанию содержания проектов. Согласно информационно-аналитическому материалу «Характеристика качества подготовки карт проектов» «одним из самых распространенных недостатков карт проектов являлось их неполное или частичное соответствие требованиям нормативной и методической базы (35 карт проектов из 45³⁵⁶). Кроме того, исполнители проектов испытывали значительные трудности при определении и формулировке индикаторов результативности проектов («Формирование новых экологических стандартов жизни», «Развитие дошкольного и общего образования», «Комплексная модернизация профессионального образования», «Создание международного финансового центра и превращения рубля в региональную резервную валюту», «Развитие транспортной системы и повышение конкурентоспособности транспорта», «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и др.)³⁵⁷»³⁵⁸.

³⁵⁴ Материалы семинара-совещания с руководителями аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная Дума : сайт. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4893/19628> (дата обращения: 21.03.2015).

³⁵⁵ Там же.

³⁵⁶ Характеристика качества подготовки карт проектов.

³⁵⁷ Там же.

Часть разработчиков не могла «увязать цели проекта с задачами и мероприятиями по их реализации («Эффективная региональная политика», «Повышение эффективности использования водных ресурсов», «Повышение эффективности использования лесных ресурсов», «Цифровое телерадиовещание», «Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение», «Формирование эффективной инновационной системы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и др.)³⁵⁹. А создавать карты для ряда проектов вообще не рекомендовалась по причине возможности принятия нормативных правовых актов, которые могут существенно повлиять на содержание проекта («Формирование здорового образа жизни», «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения», «Развитие авиационной промышленности и двигателестроения»)³⁶⁰³⁶¹.

Помимо этого, согласно данным экспертов, разработчики проектов не всегда согласовали проектную документацию с другими участниками проектной деятельности («Развитие пенсионной системы», «Поддержка социально незащищенных групп населения», «Вовлечение молодежи в социальную практику», «Развитие конкурентных рынков и защита конкуренции» и др.), выделяли перечень не всех ключевых событий или мероприятий, необходимых для достижения целей, задач проектов и Основных направлений деятельности Правительства («Поддержка семьи», «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения», «Комплексная модернизация профессионального образования», «Развитие пенсионной системы», «Поддержка социально незащищенных групп населения», «Развитие рынка труда», «Эффективная региональная политика» и др.) или определяли содержание проектов таким образом, что их результаты не позволяли оценивать деятельность Правительства РФ («Развитие библиотечного

³⁵⁸ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 39-40.

³⁵⁹ Характеристика качества подготовки карт проектов.

³⁶⁰ Там же.

³⁶¹ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 39-40.

дела», например)³⁶². «Вероятно, ввиду того, что часть проектов по реализации приоритетов Правительства фактически представляла собой текущую деятельность органов власти, для некоторых проектов было «объективно невозможно выделить необходимое количество ключевых событий для большинства мероприятий проекта» («Развитие дошкольного и общего образования», «Поддержка социально незащищенных групп населения», «Повышение эффективности использования водных ресурсов», «Развитие транспортной системы и повышение конкурентоспособности транспорта», «Укрепление позиций России на мировом рынке углеводородов»)³⁶³»³⁶⁴.

Трудности в разработке содержания проектов, на наш взгляд, главным образом определили несоблюдение сроков утверждения карт проектов. Согласно данным начальника отдела организации работы с внешними экспертами Аналитического центра при Правительстве РФ по состоянию на май 2011 г. из уточненных 46 проектов, заявленных в рамках Основных направлений деятельности Правительства, было утверждено 22 проекта³⁶⁵. А согласно «Характеристике качества подготовки крат проектов» по состоянию на 2010 год на утверждение Председателя Правительства РФ можно было представлять карты лишь 3 проектов, согласованных со всеми участниками и получивших положительное заключение по итогам экспертизы («Качественное и доступное жилье», «Развитие сельского хозяйства», «Противодействие незаконному обороту наркотиков»)³⁶⁶. Данная ситуация складывалась в условиях, когда в соответствии с постановлением Правительства РФ «О порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до

³⁶² Характеристика качества подготовки карт проектов.

³⁶³ Там же.

³⁶⁴ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 39-40.

³⁶⁵ Материалы семинара-совещания с руководителями аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

³⁶⁶ Там же.

2012 года», карты проектов необходимо было представить в Правительство Российской Федерации до 10 декабря 2009 г.³⁶⁷

Столь значительное превышение допустимых временных пределов подготовки карт проектов обуславливалось, очевидно, спецификой системы управления федеральных органов исполнительной власти, отличающейся большей забюрократизированностью и меньшей гибкостью в сравнении с системами управления коммерческих структур. Отсутствие опыта и необходимых знаний в сфере разработки проектов, необходимость согласования основной проектной документации с другими участниками проектов, возможно, являлись основными факторами отставания в сроках подготовки проектов.

Несоблюдение сроков подготовки основной проектной документации снижало возможность достижения целей проектов в полном объеме и в установленный период. Итоги проектов как ожидаемые результаты деятельности Правительства РФ должны были быть получены в 2012 году, когда даже в 2011 году не было утверждено основополагающих организационных документов для половины проектов. Разумеется, проекты могли осуществляться и без согласования с Правительством карт проектов, поскольку, начиная с 2009 года, на исполнение каждого проекта в федеральном бюджете закладывались средства. Однако претворение в жизнь мероприятий проектов без определения четких целей, ожидаемых результатов, объективных индикаторов измерения деятельности, в условиях отсутствия официального ознакомления проектов с соисполнителями, снижало вероятность успеха проекта еще на его старте.

Так, например, в соответствии с ожидаемыми результатами деятельности Правительства РФ одним из итогов проекта «Электронное правительство» должно было стать завершение создания в 2010 г. «межведомственной системы элек-

³⁶⁷ О порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 815. Ст. 2 // КонсультантПлюс. Законодательство.

тронного документооборота»³⁶⁸. При этом, согласно логике реализации проекта и данным «Итогов работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2010 год», подготовленных Минкомсвязи России, к этому времени следовало построить систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)³⁶⁹. Главное отличие СМЭВ от системы электронного документооборота заключалось в возможности обмениваться сведениями, а не документами, как предполагалось первоначально³⁷⁰. Такая подмена понятий отражает, с одной стороны, динамику подходов формирования инфраструктуры электронного правительства, существовавших в периоды разработки и непосредственной реализации основных направлений деятельности Правительства. А с другой, порождает проблему необъективной оценки результативности проекта, поскольку изменение характеристик конечного продукта проекта не нашло своего отражения в документе, определившем первоначальный результат исполнения проекта.

При этом ожидаемый результат реализации проекта был сформулирован таким образом, что формально достигался полностью. Ведь итогом реализации деятельности Правительства РФ в части построения электронного правительства должно было стать лишь завершение создания СМЭВ. В то время как без подключения к ней всех федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти, без обеспечения обмена сведениями между ними, сама система была бы бесполезной.

Такой упрощенный подход формулирования цели проекта, скорее всего, позволял не только в доступном виде представить широким слоям населения характеристики ожидаемого результата, но и изначально предопределял его получение за счет искажения планируемых параметров. Возможность того, что исполнители проекта не знали о необходимости подключения к СМЭВ органов власти

³⁶⁸ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

³⁶⁹ Итоги работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2010 год. С. 32. URL: http://minsvyaz.ru/common/upload/publication/God_Otch_WEB.pdf (дата обращения: 22.03.2015).

³⁷⁰ Там же.

всех уровней как одним из ключевых условий функционирования системы, на наш взгляд, является маловероятной.

В свою очередь, именно в части подключения к системе межведомственного электронного взаимодействия исполнительных органов государственной (муниципальной) власти и организации обмена сведениями между ними даже к 1 июля 2012 года на 100% не был готов ни один субъект Российской Федерации. По состоянию на май-июнь 2012 года 99% регионов были подключены к федеральному сегменту СМЭВ, а к региональному сегменту – лишь 87% исполнительных органов государственной власти и 47% органов местного самоуправления³⁷¹. Более того, к указанному сроку было утверждено лишь 89% форматов сведений, предоставляемых по запросу федеральных органов исполнительной власти от органов власти этого же уровня, и менее 1% - от органов исполнительной власти субъектов РФ³⁷². При том, что региональными органами власти использовалось только 2% сведений, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти³⁷³. Только 18 субъектов Российской Федерации на 67% и выше были готовы осуществлять обмен ведомственными сведениями в электронном виде³⁷⁴.

Таким образом, размытость формулировок ожидаемых результатов деятельности Правительства РФ, отсутствие прочной взаимосвязи между целями основных направлений деятельности Правительства и целями проектов, затягивание сроков подготовки описания проектов оказывало отрицательное влияние на успешность их реализации.

³⁷¹ О готовности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к вступлению в силу с 1 июля 2012 г. пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» : презентация к расширенному совещанию под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации В. Ю. Суркова 26 июня 2012 года // SlideShare : сайт. URL: http://www.slideshare.net/gridnev/26-06-2012-1-210?utm_source=slideshow02&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow_loggedout (дата обращения: 22.03.2015).

³⁷² Там же.

³⁷³ Там же.

³⁷⁴ Там же.

Вероятно, такое формальное использование проектных технологий обуславливалось, как и в эпоху нацпроектов, неподготовленностью системы государственного управления к использованию данного инструмента.

Организация и содержание проектной деятельности только по форме соответствовала признакам проектного управления. Проекты по реализации основных направлений деятельности Правительства, как и ПНП, по своей сути являлись мероприятиями по исполнению постоянно реализующихся функций федеральных органов власти. В виде проектов, в основном, представлялось текущее, не направленное на получение уникального результата, исполнение полномочий государственного аппарата.

Более того, как и ранее, не было сформировано адекватной принципам проектного управления формы представления и ведения проектов в российской бюрократической среде. Проекты, вошедшие в Основные направления деятельности Правительства до 2012 года, согласно В. Путину, воспринимались официальной властью как база государственных программ³⁷⁵. Ориентир перевода проектов в статус госпрограмм, в свою очередь, предопределял отсутствие необходимости в использовании специализированной методологии проектного управления. Закладывалась возможность более позднего получения планируемых результатов, поскольку российский политический режим и взятый Д. Медведевым курс на «поддержание стабильности» позволяли переводить приоритетные национальные проекты в статус «постоянных», а также получать со значительным опозданием результаты проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства.

Не отвечали требованиям профессионального проектного управления и подходы к организации его ведения. Главным образом, не признавалась необходимость и отсутствовала практика использования общепринятой методологии проектного управления. Несмотря на то, что разрабатывалась и документально оформлялась терминология проектной деятельности и базовые требования к опи-

³⁷⁵ Путин В. В. Вступительное слово В. В. Путина на заседании Правительства Российской Федерации 20 мая 2010 года // Председатель Правительства РФ : архив сайта (2008-2012). URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/10650/photolents.html> (дата обращения: 22.03.2015).

санию проектов, единые стандарты по управлению проектами не были внедрены. Неприменение общепринятых технологий управления проектами, а также слабая разработанность методических основ их ведения свидетельствовали об отсутствии условий для формирования развитой проектной культуры в федеральных органах власти.

Отражало неготовность органов власти внедрять и применять проект отстаивание по срокам исполнения проектов, затягивание их осуществления, получение конечного продукта, обладающего лишь частью необходимых характеристик. Введение только в 2011 году в промышленную эксплуатацию ГАС «Управление» также во многом снижало успех проектной деятельности.

Организационная структура управления проектами, принятыми во исполнение основных приоритетов деятельности Правительства, отличалась синкретичностью элементов методологии проектного управления и принципов управления в российской бюрократической среде. Система управления проектами в большей степени ориентировалась на обеспечение принятия решений высшим руководством страны, а не на формирование условий для командного управления.

Отмеченные проблемы, вероятно, существовали, в том числе, ввиду отсутствия необходимых знаний и навыков по управлению проектами у чиновников. Недостаток компетенций исполнителей проектов выявлен не только в сфере применения методологии управления проектами, но и в области разработки проектной документации, выстраивания коммуникаций в ходе реализации проекта, формулирования их целей, задач, ожидаемых результатов и пр.

С помощью проектов, помимо отмеченного, как того требовали приоритеты государственной политики не удалось создать эффективную и инновационную экономику, отличающуюся, как предполагалась, развитой конкурентностью предпринимательской среды, повсеместным распространением инноваций, функционированием информационного общества, повышением эффективности отраслей экономики, снижением энергоемкости производства и увеличением производи-

тельности труда и пр.³⁷⁶ В 2012 году доля организаций промышленного производства и сферы услуг, осуществлявших технологические инновации, в общем числе обследованных Росстатом организаций, составила лишь 9,1%³⁷⁷. С 2010 по 2013 гг. неизменно невысоким оставался удельный вес занятых в секторе ИКТ, в общей численности занятого населения - 2,1% -, а только 14,0% органов госвласти и местного самоуправления, использовали веб-сайт при оказании государственных услуг³⁷⁸. Рост производительности труда в разы отставал от роста заработной платы. За 7 месяцев 2012 года зарплаты во всех секторах обрабатывающей промышленности (это две трети всей промышленности России) выросли в среднем на 10%, а производительность труда - всего на 4%³⁷⁹. Динамика предпринимательской активности населения, не смотря на положительный характер, по мнению экспертов, все так же обладала довольно низким уровнем и темпами роста³⁸⁰.

Ожидаемых кардинальных сдвигов в социальной сфере, по нашему мнению, также не произошло. Главным образом, социальная структура российского общества осталась такой же невосприимчивой к изменениям внешних условий, как и в конце периода длительной рецессии 1990-х гг. и в преддверии экономического подъема 2000-х гг.³⁸¹ В 2012-2013 гг. неизменно высоким оставался общий уровень заболеваемости населения, в том числе такими болезнями как новообразования, болезни нервной системы, болезни крови, эндокринной системы, врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения и пр.: с

³⁷⁶ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

³⁷⁷ Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls (дата обращения: 05.04.2015).

³⁷⁸ Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации.

³⁷⁹ Платят не по делу. Рост зарплат сильно опережает производительность труда // Российская Газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2012/08/28/zarplata.html> (дата обращения: 05.04.2015).

³⁸⁰ Чепуренко А. Пессимизм на старте // Российская Газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2012/01/31/pessimizm.html> (дата обращения: 05.04.2015).

³⁸¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. / под ред. А. А. Аузана, С. Н. Бобылева. М., 2011. С. 74.

113877 до 114721 тыс. человек с 2009 по 2013 гг. соответственно³⁸². Не смотря на наличие цели создать систему образования «инновационного характера», в 2009 – 2012 - 2013 гг. уменьшилось число персональных компьютеров, используемых в учебных целях, при подготовке квалифицированных рабочих, служащих: с 63,6 до 36,3 тыс. шт. соответственно³⁸³.

Тем не менее, описанная практика проектного управления характеризовалась и наличием ряда достижений. В сравнении с периодом реализации приоритетных национальных проектов были предприняты попытки ориентировать проекты на решение стратегических задач развития России, применять «полупрофессиональную» проектную документацию, управлять рисками проектов, а также накапливать опыт проектного управления. Формировалась единая терминология проектного управления, внедрялись базовые инструменты его планового и финансового обеспечения, развивалась методическая основа ведения проектов.

Посредством ведения проектов, кроме того, была решена заложенная в политическую повестку дня задача по обеспечению преемственности курса государственного развития и сохранению институтов власти. Проекты по реализации основных направлений деятельности Правительства в целом соответствовали стратегическим ориентирам развития России и не предполагали проведение кардинальных изменений, которые могли бы нивелировать достигнутые результаты президентства В. Путина или противоречили бы будущим установкам развития страны. Содержание проектных мероприятий сводилось к непосредственной реализации функций федеральных органов исполнительной власти, а команда их руководителей состояла из персон, входящих в состав высшего руководства государства до и после периодов реализации проектов.

³⁸² Заболеваемость населения по основным классам болезней в 2000-2013 гг. // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/zdrav/zdr2-1.xls (дата обращения: 07.04.2015).

³⁸³ Электронные средства обучения в профессиональных образовательных организациях, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих, служащих // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/np-obr2.doc (дата обращения: 07.04.2015).

Проектное управление в период президентства Д. Медведева было впервые применено как «точечный» способ решения широкого спектра социально-экономических и политических задач государства в среднесрочной перспективе. С возвращением В. Путина на третий президентский пост стратегия «основательных и разносторонних преобразований» вновь сменилась тактикой «форсированного марш-броска». Использование проектного управления как инструмента реализации государственной политики с 2012 года, как и первоначально, осуществлялось преимущественно для реализации внешнеориентированных приоритетов. Однако развитие применения проекта велось с учетом имеющегося и нового опыта управления проектами в государственном аппарате.

§ 3. Реализация мегапроектов и развитие профессиональных практик проектного управления для осуществления государственной политики (2012 г. – н.в.)

При возвращении в 2012 году В. Путина на пост главы государства при построении политической повестки дня на первый план выносился комплекс проблем, возникших еще в преддверии передачи власти, но обострившихся к новому сроку его президентства.

В качестве серьезной угрозы глобального порядка, объявленной всему миру еще в 2007 году на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, выступало становление однополярного мира³⁸⁴. Поскольку под этим термином В. Путин понимал «один центр власти, один центр силы, один центр принятия решения», коим представлялись США, для высшего руководства страны, как подчеркивал глава государства, такое устройство международного сообщества являлось «неприемлемым»³⁸⁵. Лидерство Вашингтона в глобальном пространстве, с одной стороны, с позиции российских властей, способствовало формированию «неработающей», не обладающей «морально-нравственной базой» модели международного взаимодействия³⁸⁶. Негативные черты «американской гегемонии», которые, по словам В. Путина, «не нравились» высшему эшелону власти, проявлялись в «пренебрежении основополагающими принципами международного права», «перешагивании своих национальных границ во всех сферах<...> и навязыванию чуть ли ни всей системы права»³⁸⁷. С другой стороны, построение США однополярного мира, по мнению В. Путина, приводило к сосредоточению в одних руках военно-политических и экономических ресурсов³⁸⁸. Тогда как, до экономических потрясений 2009 г., согласно президенту, суммарный ВВП по паритетной

³⁸⁴ Путин В. В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, 10 февраля 2007 г., Мюнхен // Президент России : официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 24.05.2016).

³⁸⁵ Там же.

³⁸⁶ Там же.

³⁸⁷ Там же.

³⁸⁸ Там же.

покупательной способности государств группы БРИК превосходил совокупный ВВП Евросоюза³⁸⁹. Экономический потенциал, активный рост и успехи России в 2007-2008 гг., позволяли высшему руководству страны демонстрировать возможность противостоять доминированию фактора силы³⁹⁰.

Таким образом, уже в конце первого срока президентства В. Путина официальный Кремль начал активно отстаивать позицию борьбы с властью «одного хозяина, одного суверена»³⁹¹.

В свою очередь, внешние политические и экономические события 2008-2012 гг. способствовали укреплению веры высших эшелонов власти в целесообразность выбранного курса участия России в глобальном соперничестве. И первым подтверждением необходимости этого стало вовлечение России в поддержанный Вашингтоном Грузино-Осетинский конфликт. На фоне боевых действий, как отмечает А.В. Манойло, разыгралась менее заметная, но не менее ожесточенная война, в которой российская сторона потерпела поражение, - информационно-психологическая³⁹². США сумели в рекордно короткие сроки настроить общественное мнение европейских государств против России³⁹³. На международной арене после войны «08.08.08», как подтверждает А. Манойло, укреплялся образ России-агрессора, что привело, по словам Д. Медведева, к росту напряженности во всей Европе, во всем мире³⁹⁴. Поскольку, как подмечает А.В. Фролов, Грузино-Осетинский конфликт создал для нашей страны комплекс «серьезных, но не убийственных проблем» в виде осложнения отношений с рядом западных стран³⁹⁵, для российского руководства задача выработки действенных мер по воз-

³⁸⁹ Путин В. В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности.

³⁹⁰ Там же.

³⁹¹ Там же.

³⁹² Манойло А. В. Война в Южной Осетии : психологическая обработка общественного мнения стран ЕС // ПОЛИТЭКС : сайт. URL: <http://www.politex.info/content/view/597/30/> (дата обращения: 21.02.2015).

³⁹³ Там же.

³⁹⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

³⁹⁵ Фролов А. В. Россия и Грузия : некоторые итоги конфликта // Власть. 2008. № 10. С. 36.

вращению и повышению авторитета и доверия страны в глобальном пространстве все же актуализировалась.

Развитие иных внешнеполитических событий усиливало потребность в демонстрации способности России быть достойным соперником США в борьбе за международное лидерство. Возрастали масштабы и драматизм акций, протекавших с участием Вашингтона. На Ближнем Востоке и Северной Африке, с одной стороны, как отмечает А. Манойло, «неслось цунами цветных революций «арабской весны»³⁹⁶. Кампания по демонтажу авторитарных режимов Египта, Сирии, Ливии, Туниса и других стран, приковавшая внимание всей мировой общественности, отражала мощь и влияние США в глобальном пространстве. Российское руководство, как замечает исследователь, было вынуждено не только «угадывать», куда повернет эта волна, но и отстаивать интересы и позицию государства в данном вопросе за международной трибуной³⁹⁷. Одновременный рост риска приближения НАТО к нашим границам, а также появление угрозы развертывания системы ПРО в Европе, с другой стороны, усиливали потребность в публичном выражении мощи государства и способности противостоять в борьбе за лидерство.

Укреплял необходимость сопротивления России становлению «однополярному миру» и Мировой экономической кризис. Несмотря на то, что, кризис начался как «локальное ЧП», как подчеркивал Д.А. Медведев, «экономика Соединенных Штатов потащила за собой вниз, на траекторию спада, финансовые рынки всей планеты»³⁹⁸. В свою очередь, Россия, «давно сделавшая свой выбор в пользу глубокой интеграции в мировое хозяйство»³⁹⁹, по словам бывшего Президента, оказалась во власти последствий действий американского руководства. Именно оно, по мнению Д. Медведева, «не потрудились скоординировать свои решения с другими участниками глобальных рынков», «надувая денежный пузырь для сти-

³⁹⁶ Манойло А. В. Украина – генеральная репетиция // Стратегия России : сайт. URL: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews.php?subaction=showfull&id=-1&archive=1427545357&start_from=&ucat=14& (дата обращения: 26.04.2015).

³⁹⁷ Там же.

³⁹⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию».

³⁹⁹ Там же.

мулирования собственного роста»⁴⁰⁰. США, согласно экс-главе государства, «не внимали многочисленным предостережениям со стороны своих партнеров»⁴⁰¹. Представление американцев о собственном мнении как о единственно верном и неоспоримом, как полагал Д. Медведев, «и привело их к крупным просчетам в экономической сфере»⁴⁰².

Ставший одним из самых глубоких со времен Великой депрессии Мировой экономической кризис 2008-2009 гг., таким образом, послужил поводом для еще более критичной оценки поведения Вашингтона на международной арене. Общее ухудшение международной экономической обстановки и падение устойчивого роста в экономике нашей страны и стран Евросоюза, вероятно, обострило конкуренцию за обладание мировыми ресурсами.

Иными словами, при возвращении в 2012 году В. Путина на пост Президента России в содержании политической повестки дня оставался все тот же ряд ключевых проблем, что и в 2006 – 2007 гг. Рост политических амбиций и военной активности США, способствующих построению «однополярного» мира, нежелание Кремля подчиняться «американской гегемонии», усиление межстрановой конкуренции за обладание ресурсами, обострившейся в условиях подорванной экономической устойчивости, - все эти вопросы, на наш взгляд, закладывались в основу политической повестки дня государственной политики. А поскольку, как отмечал В. Путин, «глобальное развитие становилось все более неравномерным, вызревала почва для новых конфликтов ... и ужесточалась конкуренция за ресурсы»⁴⁰³, демонстрация мощи и возможностей России на международной арене выступала важным доказательством необходимости считаться с мнением нашей страны при разделе «глобального «пирога»⁴⁰⁴. Идеология участия в «глобальном акционерном обществе», по мнению А. Шатилова, обуславливала ведение актив-

⁴⁰⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию».

⁴⁰¹ Там же.

⁴⁰² Там же.

⁴⁰³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

⁴⁰⁴ Там же.

ной борьбы за признание России равноправным партнером со стороны мировых стран-лидеров⁴⁰⁵. Представлялось, как считает исследователь, что наше государство сможет претендовать на свою долю в мировом «акционерном обществе» и будет жестко отстаивать интересы, исходя из величины своего «пакета»⁴⁰⁶.

Поэтому на стадии формирования государственной политики главным лейтмотивом её мероприятий, вырабатываемых под влиянием знаковых внешне-политических и экономических событий 2008-2012 гг., по-прежнему, оставалось превращение России в «суверенную и влиятельную страну»⁴⁰⁷. «Мы будем стремиться быть лидерами», - заявлял Президент⁴⁰⁸. «Не стоит сомневаться, что экономический потенциал новых центров мирового роста», к коим принадлежит и наша страна, «будет неизбежно конвертироваться в политическое влияние и будет укреплять многополярность», - предостерегал мировых конкурентов В. Путин⁴⁰⁹. Необходимость доказать развитым европейским странам, США, всему миру, способность России достойно соперничать и побеждать в борьбе за мировой авторитет, таким образом, оставалась одной из главных, стратегических целей государственной политики 2012 – 2014 гг.

В свою очередь, демонстрация мощи и потенциала страны на международной арене, выбранная в качестве ключевой «внешней» цели государственной политики требовала и «внутреннего» социально-экономического наполнения. В то время как на рубеже 2012 – 2013 гг. российское высшее руководство по-прежнему сталкивалось с потребностью преодоления проблем из прошлого. Ожидаемого с середины «нулевых» годов «рывка в светлое будущее» и «инновационного прорыва», планируемого по итогам проведения экономической модернизации, так и не произошло. Уровень ВВП в 2012 г. был самым низким за период с 1998 г. по

⁴⁰⁵ Шатилов А. Идеологическое обеспечение политического курса властвующей элиты России // Обозреватель-Observer. 2012. № 12. С. 14.

⁴⁰⁶ Там же. С.13.

⁴⁰⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ».

⁴⁰⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

⁴⁰⁹ Путин В. В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности.

2013 г. (за исключением 2009 г.)⁴¹⁰. За 9 месяцев 2013 г. рост ВВП замедлился в 3 раза (с 4,3% в 2012 г. до 1,4% в 2013 г.), практически до нуля снизился темп роста промышленного производства (индекс – 0%, годом ранее – плюс 3,2%)⁴¹¹. Сокращались доходы федерального бюджета, на 25% выросла просроченная задолженность по заработной плате, более чем на 20% упала прибыль компаний, а прибыль в сельском хозяйстве сократилась почти в 2 раза⁴¹². Сохранялся низкий уровень высокотехнологичной продукции в общем объеме отгруженной продукции (около 5,5 %, начиная с 2005 г., при пороговом значении 15%⁴¹³), а также прежний невысокий, не превышающий 10%, удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации⁴¹⁴. Непреодоленная структурная деградация экономики, характеризующаяся отсталостью в технологическом и институциональном плане, как отмечает О. Сухарев, приводила к низкой доходности и ослаблению производственного аппарата⁴¹⁵.

Дороговизна жизни, согласно ряду исследований, по-прежнему оставалась главной заботой и тревогой большинства соотечественников⁴¹⁶. По самооценке россиян, согласно данным РАН, в декабре 2012 г. 20% наших сограждан жили в условиях нищеты и бедности, а у 57% денег хватало только для приобретения необходимых продуктов и одежды⁴¹⁷. Существование описанной проблемы, вероятно, являлось закономерным, поскольку, одним из основных факторов низкого

⁴¹⁰ Сухарев О. С. Экономика России: структурные ограничения // Институт экономики Российской академии наук : сайт. URL: http://inecon.org/docs/suharev/Sukharev_RTPU_2013_12.pdf (дата обращения: 19.04.2015).

⁴¹¹ Там же.

⁴¹² Там же.

⁴¹³ Семёнова Е. А. Проблемы модернизации российской экономики : доклад на конференции «Конкурентоспособность России в XXI веке : вызовы для национальной безопасности», 8 ноября 2012 г. // Российский институт стратегических исследований : сайт. URL: <http://riss.ru/analytics/956/> (дата обращения: 19.04.2015).

⁴¹⁴ Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций, по субъектам Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/innov-n2.xls (дата обращения: 19.04.2015).

⁴¹⁵ Сухарев О.С. Экономика России: структурные ограничения. С. 23.

⁴¹⁶ Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году : [в 2 т.] / Рос. акад. наук, Ин-т социально-полит. исслед. ; под ред. Г. В. Осипова, С. Г. Кареловой. М., 2014. Т. 1. С. 21.

⁴¹⁷ Там же. С. 23.

уровня жизни населения оставалось отсутствие «качественных рабочих мест», которые, по мнению Президента, должны были стать «локомотивом роста зарплат и благосостояния граждан»⁴¹⁸. Начиная с «нулевых годов», более того, неуклонно увеличивался разрыв среди россиян по уровню доходов: коэффициент Джини с 0,395 в 2000 г. вырос до 0,420 в 2012 г.⁴¹⁹. А в 2011 г. на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 31,0% общего объема денежных доходов⁴²⁰.

Под давлением трудностей, существующих внутри российского общества, а также, под прессом внешних глобальных политических и экономических проблем, актуальным, как и в течение всех предыдущих лет, оставался вопрос обеспечения легитимности власти. Стабильность, «дорожить» которой призывал Президент, являлась «главным условием для развития и улучшения жизни»⁴²¹. Поэтому легитимизация власти на протяжении всех 2000-х гг., как подтверждают отечественные исследователи, сохраняла статус чрезвычайной задачи государства⁴²². Но если первоначально, полагаем, благодаря успехам внутренней политики 2000-2007 гг. поддержка власти обеспечивалась ростом потребительской активности населения, то под натиском ограничений Мирового кризиса и усилившейся глобальной конкурентной борьбы, этот способ получения кредита доверия терял свою эффективность. Платой за всплеск потребления стал спад инвестиционных вливаний и деградация основных фондов производства, а мобилизующее

⁴¹⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ».

⁴¹⁹ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) // Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi> (дата обращения: 19.04.2015).

⁴²⁰ Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2013 г. С. 7 // Сибирский федеральный университет : сайт. URL: http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2014/12/26/Doklad%20deti_2013.pdf (дата обращения: 03.05.2015).

⁴²¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ».

⁴²² Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году. Т. 1. С. 13.

воздействие символического ресурса, не подкрепленное материальным организующим действием, по мнению исследователей, стало угасать⁴²³.

Таким образом, неизменность состава основных внутренних проблем развития России, тянущихся еще с начала «нулевых», определила сохранение установленных ранее ключевых целей государственной политики, включаемых в политическую повестку дня. Как и прежде, в экономической сфере следовало возродить и модернизировать производство, создать «инновационную экономику, инвестиционно привлекательную, социально ориентированную и эффективную»⁴²⁴, преодолеть последствия мирового экономического кризиса и прочее. В социальной – «помочь людям найти хорошую и интересную работу»⁴²⁵, повысить качество жизни населения, создать условия для развития человеческого потенциала, решить демографические проблемы. Кроме того, приоритетной задачей внутривнутриполитического толка оставалось сохранение доверия российских граждан высшему руководству страны, основным институтам власти, их структуре и составу, выбранному субъектами государственной политики курсу государственного развития, одним словом, - обеспечение внутривнутриполитической стабильности.

Но поскольку, как отмечал В. Путин, мировое развитие становилось «все более противоречивым и более динамичным, <...> накал военно-политической, экономической, информационной конкуренции в мире не снижается, а только усиливается, и другие центры влияния внимательно следят за усилением России»⁴²⁶, контекст направления всех внутренних ориентиров развития государства, на наш взгляд, определялся стремлением высшего руководства страны продемонстрировать всему мировому сообществу способность России быть лидером. Цель представить международным партнерам мощную, современную, способную самостоятельно определять вектор глобального развития и вести борьбу за обладание

⁴²³ Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году. Т. 1. С. 14.

⁴²⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

⁴²⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию».

⁴²⁶ Там же.

общедоступными человеческими благами Россию, таким образом, являлась основополагающей в повестке дня государственной политики вновь избранного Президента.

Амбициозность, масштаб, многообразие и, как показала история, трудная достижимость целей государственной политики, вероятно, и предопределили необходимость использования таких инструментов её реализации, которые бы способствовали интенсивному изменению. Как и 5-7 лет назад, когда страна требовала форсированного развития, внутренних резервов было уже достаточно и накаляющаяся международная обстановка только усиливала потребности, современной России стал необходим комплекс краткосрочных, но максимально эффективных действий, способных стать катализатором общественной модернизации. Именно поэтому, вероятно, в качестве основных средств реализации государственной политики, как и ранее, были выбраны проекты. Однако их размах и направление под влиянием международной конкуренции в период третьего срока президентства В. Путина приобрели иной характер.

Подход к ведению государственной политики с помощью проектов стал отличаться от прежних увеличением внимания к мегапроектам. Это «крупные инфраструктурные проекты, стоящие более \$1 млрд., или проекты, предусматривающие значительные затраты и привлекающие высокий уровень общественного внимания или политических интересов из-за существенных прямых и косвенных воздействий на окружающую среду, сообщества и бюджеты»⁴²⁷. Несмотря на то, что решения о реализации мегапроектов принимались еще в преддверии передачи власти Д. Медведеву или при нем, их завершение, результаты, новые этапы в развитии совпали именно с периодом 2012 – 2016 гг. Вероятно, в том числе поэтому, термин «мегапроект», по данным экспертов, уже с 2013 года начал интенсивно

⁴²⁷ Flyvbjerg B. What is a Megaproject? // Aalborg University's Department of Development and Planning : site. URL : <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/whatisamegaproject.php> (дата обращения: 09.05.2015).

приживаться в лексиконе политиков самого высокого уровня, участников российского инвестиционного и инфраструктурного рынков⁴²⁸.

Иными словами, тактика «форсированного марш-броска», характеризующая использование проектов В. Путином, вновь, как и в середине «нулевых» становилась главным орудием субъектов государственной политики, отодвинув на задний план идеологию постепенных комплексных преобразований Д. Медведева. В России, как подмечают отечественные исследователи, «любят неровные ритмы и сильные решения»⁴²⁹. Поэтому уже с 2010 г. начинали набирать свои обороты такие крупные государственные проекты как «Урал Промышленный - Урал Полярный», «Ямал», «ВСМ-1», «ВСМ-2», «Комплексное развитие Южной Якутии», строительство космодрома «Восточный», «Курорты Северного Кавказа» и другие. А с возвращением действующего Президента на пост главы государства основное внимание наших сограждан, да и всей мировой общественности, устремилось к подготовке саммита АТЭС, созданию «Северного морского пути», «БАМа-2», Сочи-2014, Универсиады в Казани, Чемпионата мира по футболу 2018 г. и прочему. Мегапроекты, таким образом, все чаще стали применяться в качестве инструмента достижения амбициозных целей государственной политики.

Тем не менее, мегапроекты, разработанные и принятые во исполнение мероприятий государственной политики предназначались для решения не всех приоритетных задач, заложенных в политическую повестку дня. Не являлись непосредственными целями мегапроектов модернизация производства и формирование инновационной экономики, повышение качества жизни россиян или создание значительного количества постоянных рабочих мест, развитие человеческого потенциала и т.д. Мегапроекты представляли собой способ преодоления некоторых «точечных» проблем части регионов страны и, в конечном итоге, лишь опосредо-

⁴²⁸ Современные методики управления мегапроектами : возможности для более устойчивого и эффективного инвестирования в российскую инфраструктуру // ЗАО «Группа РЦБ» : сайт. URL: <http://www.rcb.ru/rcb/2013-09/234512/> (дата обращения: 09.05.2015).

⁴²⁹ Рубцов А., Богословский С. Мегапроект для России : идеология, политика, экономика. М., 2007 // Институт философии Российской академии наук : сайт. URL: http://iph.ras.ru/uplfile/ideol/roubcov/Megaproject_kniga/Megaproject.html#linktostr12 (дата обращения: 03.05.2015).

ванно способствовали решению системных экономических и социальных вопросов. Строительство государственно значимых объектов, создание транспортной инфраструктуры и новых рабочих мест под срочные проектные работы, обеспечение освоения новых нефте- и газовых месторождений, и, главным образом, привлечение инвестиций – таковыми, на наш взгляд, были ключевые цели мегапроектов.

Так, например, «Урал Промышленный - Урал Полярный» подчинялся идее формирования транспортной инфраструктуры, необходимой для освоения газоко-нденсатных и нефтяных месторождений, обеспечения комплексного экономического и территориального развития Уральского федерального округа, повышения инвестиционной привлекательности северных территорий⁴³⁰. Создание высокоскоростной магистрали (ВСМ-1) также ориентировалось на «внедрение механизма государственно-частного партнерства с целью получения мультипликативных эффектов экономики и инноваций, развитие регионов, привлечение дополнительных инвестиций в транспортную отрасль, улучшение инвестиционного климата в стране» и т.д.⁴³¹ Основной целью «Курортов Северного Кавказа» являлось «создание крупнейшего в мире горно-рекреационного туристического курорта»⁴³², что тоже обеспечивало обновление соответствующей материально-технической базы и приток денежных средств частных компаний. Развитие инфраструктуры путем привлечения крупных инвестиций являлось и миссией «Ямала», «ВСМ-2», «Комплексного развития Южной Якутии», строительства космодрома «Восточный» и др. проектов.

А с помощью подготовки к саммиту АТЭС в 2012 г., Универсиады в Казани 2013 г., Сочи-2014 и Чемпионата мира по футболу 2018 г., вероятно, предполагалось не только обновить материальную базу ряда регионов при участии негосу-

⁴³⁰ Мегапроект «Урал Промышленный – Урал Полярный» // Полномочный Представитель Президента России в Уральском федеральном округе : сайт. URL: http://www.uralfo.ru/cupr_print.html (дата обращения: 09.05.2015).

⁴³¹ Цели и задачи проекта ВСМ-1 : [проект строительства Высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва - Санкт-Петербург] // ОАО «Скоростные магистрали» : сайт. URL: <http://www.hsrail.ru/projects/vsm-1/goals/> (дата обращения: 09.05.2015).

⁴³² Курорты Северного Кавказа : презентация // Slideshare: сайт. URL: <http://www.slideshare.net/ankryachko/ss-18801286> (дата обращения: 09.05.2015).

дарственных финансовых вливаний, обеспечить работой строительные и инвестиционные компании, но и продемонстрировать международным конкурентам мощь и потенциал страны. Мегапроекты, с одной стороны, выступали в качестве своеобразных программ развития, поскольку, как подтверждает Р. Ортунг, посредством концентрации ресурсов для «строек века» в городах с наибольшим потенциалом предполагалось подтянуть более бедные и менее развитые соседние регионы к успешным территориям⁴³³. Именно благодаря Универсиаде, например, согласно В. Леонову, генеральному директору АНО «Исполнительная дирекция XXVII Всемирной летней универсиады 2013 г. в Казани», программа развития Казани и всего прилегающего региона, рассчитанная на десятилетие, была реализована за считанные годы⁴³⁴. С другой стороны, по мнению зарубежных экспертов, указанные мегапроекты стали и некоторым способом демонстрации возможностей государства эффективно конкурировать в глобальной капиталистической системе и «справляться со своими делами не хуже, чем Запад»⁴³⁵. По мнению западных исследователей, посредством реализации мегапроектов конструировался имидж нашей страны как оправившейся после распада СССР и упадка 1990-х гг. мировой сверхдержавы⁴³⁶.

Но самым ярким примером успешного использования проектного управления для достижения целей государственной политики, на наш взгляд, стала подготовка к Олимпийским и Паралимпийским играм в Сочи в 2014 г. Посредством реализации мегапроекта удалось продемонстрировать мощь и потенциал государства в глобальном пространстве. Через выбор нашей страны в качестве принимающей спортсменов всего мира стороны, как отмечал Президент, мировое сообщество признало, что Россия «востребована на международной арене как сильное,

⁴³³ Orttun R. Sochi 2014 : The Political Economy Of Russia's Mega-Projects. P. 2.// PONARS Eurasia. Policy perspectives : Policy conference, september 2013. URL: https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/PONARS_Eurasia_Conference_Book_2013.pdf (дата обращения: 06.06.2016).

⁴³⁴ Интеллектуальное наследие крупномасштабных мероприятий. URL: <http://www.pwc.ru/ru/sports/publications/5.pdf> (дата обращения: 09.05.2015).

⁴³⁵ Ibid.

⁴³⁶ Ibid.

независимое, самостоятельное государство»⁴³⁷. Именно потому, что Россия стала оцениваться как «государство со своим мнением, со своей позицией и с возможностью отстаивать эту независимую позицию на международной арене», согласно В. Путину, большая часть членов Международного Олимпийского Комитета напрямую заявила о своем желании «поддержать сегодняшнюю Россию»⁴³⁸. Зимние Олимпийские игры, таким образом, по мнению западных аналитиков воспринимались международными партнерами как «первый бал» возрожденной России спустя два десятилетия после развала Советского Союза⁴³⁹.

Проведение Олимпиады в Сочи, кроме того, обеспечило и решение задачи по поддержанию реализуемых мероприятий государственной политики и сохранению авторитета ключевых институтов власти. Победа России в борьбе за проведение Игр уже рассматривалась высшим руководством как личное достижение в управлении страной, определении содержания и практике осуществления государственной политики. Комментируя выбор МОК в пользу Сочи, Президент отмечал: «Я могу с полной уверенностью сказать, что если бы мы не смогли восстановить территориальную целостность страны, если бы мы не прекратили противостояние на Кавказе ... если бы мы принципиальным образом не изменили ситуации в экономике, если бы мы не решили ряд социальных задач, не видать бы нам никакой Олимпиады как своих ушей»⁴⁴⁰. Признание международными партнерами наличия у России способности подготовиться и достойно принять спортсменов сотен стран мира, появившейся, как казалось, в результате эффективной государственной политики, служило дополнительным подтверждением правильности установленных приоритетов и вектора развития государства.

Непосредственным доказательством достижения цели сохранения доверия российских граждан высшему руководству страны стал высокий рейтинг Влади-

⁴³⁷ Путин: победа в борьбе за Олимпиаду – результат политики последних лет // РИА Новости : сайт. URL: <http://ria.ru/sport/20070724/69587955.html#ixzz3ZdWG7unL> (дата обращения: 10.05.2015).

⁴³⁸ Там же.

⁴³⁹ Gvosdev N. The Realist Prism : Putin's Sochi Games Global Even Without Obama, West // World Politics Review : site. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13570/the-realist-prism-putin-s-sochi-games-global-even-without-obama-west#> (дата обращения: 10.05.2015).

⁴⁴⁰ Путин: победа в борьбе за Олимпиаду - результат политики последних лет.

мира Путина после сочинской Олимпиады. 67,7% участников социологического опроса ВЦИОМ в феврале 2014 г. выразили одобрение деятельности Президента, что практически полностью совпало с позицией электоральной оценки в начале его инаугурации в мае 2012 г. (68,8%)⁴⁴¹. В результате успеха подготовки и проведения Зимних Игр, таким образом, высшим эшелонам власти удалось заручиться поддержкой большинства населения страны.

Решение отмеченных задач государственной политики на стадии её реализации, в свою очередь, обеспечилось достижением непосредственных целей мегапроекта. Как подчеркивал Президент, именно благодаря созданию в установленные сроки спортивной, инженерной, транспортной инфраструктуры и состоялось грандиозное соревнование⁴⁴². Ведь на строительство олимпийских спортивных сооружений и инфраструктурных объектов, согласно министру финансов А. Силуанову, было потрачено из федерального бюджета 100 млрд. рублей и 430 млрд. рублей соответственно⁴⁴³. На эти средства было построено 13 спортивных объектов на 140 тыс. мест, уникальная для России совмещенная скоростная автомобильная и железная дорога, связавшая город с Красной Поляной, реконструирован сочинский аэропорт, модернизирована энергосистема Сочи, система очистных сооружений с мощностью 255000 м³ в сутки и прочее.⁴⁴⁴ При этом огромный вклад в успех Игр внесла и сама российская сборная, поскольку, как отмечал В. Путин, была реализована непосредственная миссия Олимпиады – превращение её «в большой общенациональный спортивный праздник»⁴⁴⁵. Победа российских

⁴⁴¹ ВЦИОМ : рейтинг Путина достиг максимума за год // РИА Новости : сайт. URL: <http://ria.ru/politics/20140226/997129277.html> (дата обращения: 11.05.2015).

⁴⁴² Путин считает успех Олимпиады в Сочи результатом комплексных усилий властей и спортсменов // Интерфакс : сайт. URL: <http://www.interfax.ru/sport/360844> (дата обращения: 12.05.2015).

⁴⁴³ Научились делать мегапроекты // Журнал «ЭкспертOnline» : сайт. URL: <http://expert.ru/expert/2014/07/nauchilis-delat-megaproekty/> (дата обращения: 12.05.2015).

⁴⁴⁴ См.: Научились делать мегапроекты; Бадин А. Внедрение проектного управления в Оргкомитете Сочи 2014 и Минэкономразвития России. URL: http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-42033247?next_slideshow=1 (дата обращения: 25.05.2015).

⁴⁴⁵ Путин считает успех Олимпиады в Сочи результатом комплексных усилий властей и спортсменов.

спортсменов, по мнению главы государства, стала очень существенным дополнением к общему успеху события⁴⁴⁶.

Благополучный исход подготовки к Олимпиаде, на наш взгляд, во многом удалось достичь благодаря соблюдению на практике методологии проектного управления. Выбор Оргкомитета «Сочи-2014» в пользу проекта как наилучшего управленческого инструмента, полагаем, стал следствием понимания акторами государственной политики необходимости профессионального использования проектного управления для достижения намеченных целей. В то время как предыдущий опыт управления государственными проектами, будь то ПНП или проекты, принятые во исполнение приоритетов деятельности Правительства РФ, отличался некоторым формализмом.

Потребность в профессиональном применении проекта при подготовке к Зимним Играм, вероятно, определялась усилившейся под международным контролем необходимостью получить желаемый результат к установленному сроку. Специфичность структуры и модели взаимодействия внутри АНО «Оргкомитет Сочи», объединившей воедино 55 функциональных направлений деятельности, от стройки до «культурной Олимпиады», наличие «тройного контроля» (международные организации, органы власти, спонсоры) также не оставляли шанса на ошибку и требовали результативного инструмента достижения цели. Обеспечение финансирования внедрения проектного управления и транслируемая со стороны высшего руководства «приоритетность темы»⁴⁴⁷, полагаем, и позволили в полной мере реализовать на практике большую часть ключевых требований методологии проектного управления.

Главным образом, согласно А. Бадину, экс-директору по управлению проектами, рисками и созданию системы управления Играми Оргкомитета «Сочи-2014», а позднее, идеологу внедрения проектного управления в Минэкономразвития России, заместителю председателя Совета по внедрению проектного управле-

⁴⁴⁶ Путин считает успех Олимпиады в Сочи результатом комплексных усилий властей и спортсменов.

⁴⁴⁷ Бадин А. Внедрение проектного управления в Оргкомитете Сочи 2014 и Минэкономразвития России. С. 12.

ния в органах власти при Минэкономразвития России, при внедрении проектного управления соблюдался принцип равномерного поддержания и развития трех основных составляющих проектно-ориентированной организации: «процессы (подходы к управлению и нормативные документы), технологии (IT-системы) и люди (оргструктура, обучение, проектная культура)»⁴⁴⁸. Без выполнения этих условий, как показал опыт реализации ПНП и проектов, принятых во исполнение основных направлений деятельности Правительства до 2012 года, а также, что следует исходя из логики Руководства РМВОК, создать и обеспечивать функционирование профессионального проектного управления не представляется возможным. Наличие в организации достаточной методологической базы проектного управления, использование специализированных IT-технологий и, конечно же, знания, навыки и умения персонала управлять проектами предопределяют успех ведения целеориентированной срочной деятельности.

В этой связи, во-первых, инициаторам внедрения проектных технологий удалось создать соответствующую методологии проектного управления организационную структуру. Согласно А. Бадину, она состояла из трех иерархически соподчиненных звеньев, несущих определенную функциональную нагрузку по обеспечению функционирования проектного управления. Как отмечает эксперт, «высшему звену, Проектному комитету, подчинявшемуся непосредственно президенту Оргкомитета и старшему вице-президенту, вменялись задачи по контролю за исполнением ключевых контрольных точек Оргкомитета и принятию решений по инициации, изменениям и завершениям проектов»⁴⁴⁹. «Центральный проектный офис как «прослойка» между высшим руководством и исполнителями, отвечал за формирование сводного тактического плана Оргкомитета, формирование сводной отчетности, а также анализировал запросы на проекты, запросы на изменения и отчеты проектов»⁴⁵⁰. Каждое из 55 направлений деятельности Оргкомите-

⁴⁴⁸ Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России – практика внедрения проектного управления. С. 5. URL: <http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-v2-42384462> (дата обращения: 11.05.2015).

⁴⁴⁹ Там же. С. 9.

⁴⁵⁰ Там же. С. 9.

та курировалось третьим звеном, Функциональным проектным офисом, контролирующим по блокам формирование и исполнение тактических планов, ведение отчетности, формирование запросов на проекты⁴⁵¹. Наличие на каждом уровне управления подразделения, регулирующего реализацию проектов, закрепление в оргструктуре разделения ответственности за принятие решений, руководство системой проектов и управление группами проектов одной направленности, а также назначение центра координации общетематических проектов, на наш взгляд, обеспечивало многоуровневую поддержку использования проектного управления, разносторонний контроль ведения деятельности и гибкость информационного взаимодействия на всех уровнях управления проектами.

Во-вторых, по данным экс-директора по управлению проектами, рисками и созданию системы управления Играми Оргкомитета «Сочи-2014», в Оргкомитете Сочи была создана система разнообразной нормативно-методической документации по управлению проектами, выстроенной, более того, в соответствии с логикой разделения зон компетенций по управлению мегапроектом. основополагающие принципы верхнего уровня руководства деятельностью, «субъекты и объекты управления, процессы функционирования организации, общий подход и структура управления проектами закреплялись в положениях о проектно-ориентированной организации и о Проектном Комитете»⁴⁵².

Промежуточным звеном между «рамочной» документацией и документацией для непосредственных исполнителей являлся регламент подготовки внешней интегрированной отчетности. Данный документ «устанавливал порядок процесса подготовки интегрированной отчетности и взаимодействия внутри Оргкомитета в целях информирования внешних заинтересованных сторон о подготовке к Играм»⁴⁵³. Для непосредственных исполнителей проектов, в свою очередь, был разработан широкий ряд методических рекомендаций в сфере управления проектами, программами, тактическому планированию, подготовке внутренней интегриро-

⁴⁵¹ Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления. С. 13.

⁴⁵² Там же. С. 13.

⁴⁵³ Там же. С. 13.

ванной отчетности, а также совокупность справочников и словарей, содержащих термины, сокращения, шаблоны управления проектами, переводы и т.д.⁴⁵⁴ Такого рода документы позволяли быстрее адаптироваться в проектно-ориентированной организации вновь принятым сотрудникам (в 2009 г. их насчитывалось более 200, а в 2013 – более 1800⁴⁵⁵), а также обеспечивали поддержание в актуальном состоянии базовой информации об основах и практике проектного управления в Оргкомитете.

В-третьих, как отмечает А. Бадин, для более чем 400 руководителей и участников мегапроекта за два года было организовано обучение не только теории и практике управления проектами, но и базовым технологиям общего менеджмента⁴⁵⁶. В число 15 учебных программ, проведенных для 40 групп сотрудников Оргкомитета, входили базовые и продвинутые «курсы для участников и лидеров проектов, курсы по разработке планов проекта на примере кейсов Оргкомитета, обучение навыкам эффективного взаимодействия, управления, подготовки презентаций, тайм-менеджменту, стресс-менеджменту, управлению конфликтами» и пр.⁴⁵⁷. Столь разносторонняя подготовка персонала к практике профессионального и результативного управления, в том числе проектного, на наш взгляд, внесла существенный вклад в положительный исход организации Зимних Игр.

Наличие у инициаторов «Сочи-2014» не просто минимального, а достаточно широкого объема знаний и навыков по управлению проектами, а также применение сотрудниками организации единых стандартов, методологии и терминологии управления проектами, вероятно, в-четвертых, и обеспечили формирование в Оргкомитете развитой проектной культуры. Последовательность, глубина и основательность внедрения проектного управления способствовали, согласно А. Бадину, быстрому изменению состояний организационной культуры от этапа «культурная прививка» в 2009 году до этапа «формирование культуры» в 2010 году и

⁴⁵⁴ Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления. С. 13.

⁴⁵⁵ Там же. С. 15.

⁴⁵⁶ Там же. С. 15.

⁴⁵⁷ Там же. С. 15.

этапа «развитие» в 2010 году⁴⁵⁸. В связи с этим, если первоначально, на старте мегапроекта, его участниками допускалось в среднем 1,5-2 ошибки на каждый отчет по проекту, из которых 40% являлись критическими, действовали упрощенные нормативные документы и проводилось массовое обучение сотрудников, то затем число ошибок сократилось до 0,3 на каждый отчет при отсутствии критических искажений, а уже через год реализации мегапроекта навыки персонала в сфере проектного управления позволили сократить на 40% объем обязательных документов и исключить трудоемкие этапы⁴⁵⁹. Немаловажное значение для обеспечения развития проектной культуры в Оргкомитете, вероятно, имела уникальная, особенно, для органов государственной власти, практика подготовки отчетов об извлеченных уроках по итогам завершения проектов.

И, наконец, использование специализированной информационной системы для ведения планирования и отчетности по проектам также во многом повлияло на положительный исход подготовки к Зимним Играм. В электронный вид, согласно эксперту, удалось перевести проектный документооборот, календарное планирование, периодическую отчетность и общую сводную отчетность по проектам⁴⁶⁰. При этом, отчетность по проектам подчинялась тактическому плану Оргкомитета, что не только отличалось от привычного для органов власти «управления по поручениям», но и позволяло, как отмечает А. Бадин, формировать трехмесячный прогноз и динамику прохождения контрольных точек проекта⁴⁶¹. Информационная система управления проектами являлась полностью автоматизированной, а за счет наличия возможности хранить все типы отчетов по проекту, для МОК/МПК/Наблюдательного Совета, Оргкомитета и функциональных блоков, обеспечивалась интеграция фактических отчетных данных с хранилищем контрольных точек Международного Олимпийского Комитета⁴⁶². Система управления мегапроектом «Сочи-2014», на наш взгляд, в максимальной мере ори-

⁴⁵⁸ Бадин А. Внедрение проектного управления в Оргкомитете Сочи 2014 и Минэкономразвития России. С. 26.

⁴⁵⁹ Там же. С. 26.

⁴⁶⁰ Там же. С. 22.

⁴⁶¹ Там же. С. 24.

⁴⁶² Там же. С. 23.

ентировалась на запланированное и поступательное продвижение к поставленной цели.

Однако, несмотря на наличие успехов в использовании проектного управления на профессиональном уровне Олимпиаду в Сочи постиг и ряд неудач. По-средством подготовки к событию, на наш взгляд, не удалось решить системных, масштаба всей России, социально-экономических проблем, которые закладывались в повестку дня государственной политики.

Реализация мегапроекта, как отмечает И. Николаев, обеспечила вклад в развитие государства, но, этот вклад оказался не столь значительным, чтобы переломить экономическую тенденцию в стране⁴⁶³. Известно, что операционная прибыль Оргкомитета «Сочи-2014», по данным Д. Чернышенко, составила 5 миллиардов рублей. Поскольку, согласно одному из экспертов, Оргкомитет «Сочи-2014» для реализации своей деятельности не использовал государственных средств, а только помощь спонсоров, финансовый эффект от деятельности организации остался положительным⁴⁶⁴. В свою очередь, объем привлеченных на строительство инфраструктуры и спортивных сооружений инвестиций составил порядка 900 и 114 миллиардов рублей соответственно⁴⁶⁵, по мнению А. Силуанова. А Банк России в докладе о денежно-кредитной политике оценил вклад Олимпиады в рост ВВП до 0,3 процентного пункта ВВП⁴⁶⁶.

Тем не менее, как справедливо отмечает Н. Орлова, в общероссийском масштабе эффект от сочинской Олимпиады не являлся достаточно весомым и способным влиять на общую макростатистику⁴⁶⁷. Под воздействием экономических санкций социальная и экономическая результативность мегапроекта стала практически незаметной. При том, что, согласно данным эксперта, объективно

⁴⁶³ Эксперты: прибыль оргкомитета не равна экономическому успеху Олимпиады // РИА Новости : сайт. URL: http://ria.ru/sochi2014_around_games/20140407/1002880578.html (дата обращения: 12.05.2015).

⁴⁶⁴ Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г. // Из личного архива автора диссертации.

⁴⁶⁵ Эксперты: прибыль оргкомитета не равна экономическому успеху Олимпиады.

⁴⁶⁶ Доклад о денежно-кредитной политике : информ. аналит. сб. Банка России / Центральный Банк Российской Федерации. М., 2014. №1 (5). С. 37 // Центральный Банк Российской Федерации : официальный сайт. URL: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2014_01_ddcp.pdf (дата обращения: 12.05.2015).

⁴⁶⁷ Эксперты: прибыль оргкомитета не равна экономическому успеху Олимпиады.

оценить степень влияния «Сочи-2014» на жизнедеятельность граждан всей страны было невозможно в виду наступления «Крымских событий»⁴⁶⁸. Согласно официальной информации, темп роста экономики в 2014 гг. снизился до 0,6% в сравнении с 4,5% 2010 года⁴⁶⁹. Такое падение уровня развития экономики России, вероятно, и позволило И. Николаеву сделать вывод: «несмотря на активное строительство олимпийских объектов и подготовку саммитов, реализация мегапроектов стимулированию экономического роста не помогла»⁴⁷⁰. В среднесрочном плане, более того, как отмечают специалисты Центробанка, эффект проведения Олимпиады был связан с определенными издержками, прежде всего по обслуживанию олимпийских объектов, и финансовыми рисками, вызванными проблемами окупаемости осуществленных вложений⁴⁷¹.

Неудачным с точки зрения методологии проектного управления стало и значительное превышение бюджета подготовки к Зимним Играм. Вместо официально заявленных 214 млрд. рублей, планируемых к трате первоначально⁴⁷², фактически на строительство спортивных объектов и объектов, обеспечивающих их функционирование, строительство временной инфраструктуры и организацию Игр израсходовано 324,9 млрд. руб.⁴⁷³ При этом, указанные объемы затрат, по мнению экспертов, не включали расходы на обновление инфраструктуры всего региона, что, однако, содержалось в заявке МОК. Поэтому окончательная «пуб-

⁴⁶⁸ Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г.

⁴⁶⁹ Индексы физического объема валового внутреннего продукта (в процентах к предыдущему году) // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab3.xls (дата обращения: 24.05.2015).

⁴⁷⁰ Эксперты: прибыль Оргкомитета не равна экономическому успеху Олимпиады.

⁴⁷¹ Доклад о денежно-кредитной политике. С. 37.

⁴⁷² Путин В. В. Интервью Владимира Путина Первому каналу и агентству Ассошиэйтед Пресс [в преддверии саммита «большой двадцатки»], 3 сентября 2013 г. // Президент России : официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19143> (дата обращения: 24.05.2015).

⁴⁷³ Анализ мер по устранению нарушений при подготовке и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в Сочи // Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21280 (дата обращения: 24.05.2015).

личная» сумма издержек на «Сочи-2014» была занижена, по разным оценкам, на более чем 600 млрд. или на 1 трлн. рублей⁴⁷⁴.

Но даже такое беспрецедентное по перерасходу вливание бюджетных средств в поддержание имиджа России позволяет в целом положительно оценивать результаты ведения проекта. Ведь официальная международная статистика мегапроектов отражает преимущественно «провальный» опыт применения данной технологии. По подсчетам экспертов IPA (Independent Project Analysis) и PMI неухом заканчиваются 65% всех мегапроектов в мире, 2/3 мегапроектов не достигают поставленных целей и 17% полностью проваливаются⁴⁷⁵. Тем самым, ввиду того, что приоритетную часть задач «Сочи-2014» все-таки удалось решить, не представляется обоснованным относить данный мегапроект к числу неудовлетворительно выполненных. Значимость достигнутых целей, заложенных в основу политической повестки дня, на наш взгляд, нивелирует неуспех других нереализованных приоритетов, а также «окупает» запредельные бюджетные растраты, допущенные для получения выгоды. Соблюдение установленных сроков подготовки мероприятия, оправдание ожиданий международных партнеров, зарубежных гостей, соотечественников, а также удовлетворение потребностей субъектов государственной политики в сохранении доверия со стороны электората не позволяют охарактеризовать мегапроект как неуспешный.

Но не только достижение части государственно-значимых целей определяет положительный эффект от реализации мегапроекта. Подготовка к Зимним Играм дала мощный толчок целенаправленному и повсеместному распространению проектного управления в деятельности органов власти. Благодаря сочинской практике применения проектов, полагаем, удалось накопить достаточный объем знаний, необходимых для понимания преимуществ и путей внедрения инструмента в сфе-

⁴⁷⁴ См.: Расходы на Олимпиаду-2014 удивили Медведева // Новостной портал города Сочи. URL: <http://sochinews.net/> (дата обращения: 24.05.2015); Счетная палата подсчитала доходы и расходы Олимпиады в Сочи // РБК : сайт. URL: <http://top.rbc.ru/economics/10/04/2015/5527dc9b9a79474638bba371> (дата обращения: 24.05.2015).

⁴⁷⁵ Prieto R. Is It Time to Rethink Project Management Theory? // PM Hut : site. URL: <http://www.pmhut.com/is-it-time-to-rethink-project-management-theory> (дата обращения: 24.05.2015).

ру управления государством, в то время как состояние внутренней организационной среды государственного аппарата содержало ряд препятствий на пути успешного использования инструмента и отражало отсутствие в органах власти проектной культуры.

В частности, согласно данным исследования о практиках проектного управления в органах государственной власти, подготовленного для Минэкономразвития России, существует 5 ключевых проблем в области внедрения управления проектами. Наряду со сложностями, преодолеть которые можно в оптимальные сроки силами самих органов власти, будь то «отсутствие унифицированной методологии и нормативно-правовой базы по проектному управлению», или специализированных «знаний и навыков у государственных служащих в сфере применения проектов, или программного обеспечения для сопровождения проектной деятельности»⁴⁷⁶, существует и ряд таковых, нивелировать которые сложно в сжатый период в бюрократической среде.

Представляется затруднительным, в первую очередь, решить такую задачу по обеспечению использования проектов как встраивание проектного управления в стратегическое. Проект может стать мероприятием по достижению ориентированных на перспективу показателей развития лишь в том случае, если ожидаемые результаты проекта соответствуют или тождественны стратегическим целям. Проектное управление не подразумевает создание стратегий, но, согласно Г. Минтцбергу, может «вдохнуть в них жизнь, стать инструментом их формирования»⁴⁷⁷. Применение проектов как технологии решения долгосрочных задач делает более возможными к реализации и более управляемыми программы стратегического развития. Однако, как известно, незначительность опыта органов власти

⁴⁷⁶ Осипов Л. В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России : презентация к заседанию Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации 1 августа 2013 года // Минэкономразвития России : официальный сайт. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b/Вопрос+№2+Отчет+об+опыте+проектного+управления+в+органах+исполнительной+власти+и+организациях.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b> (дата обращения: 12.01.2015).

⁴⁷⁷ Mintzberg H. The Rise and Fall of Strategic Planning.

разрабатывать стратегически ориентированные документы накладывает дополнительный отпечаток на неумение государственных служащих профессионально управлять проектами.

Не позволяет в полной мере применять методологию проектного управления в бюрократической среде и «жесткая организационная структура органов исполнительной власти, определяющая невозможность создания команд для реализации проектов»⁴⁷⁸. «Строгая иерархичность и формализованность исполнения задач, соблюдаемые на каждом этапе выработки управленческого решения, препятствуют использованию не только командных технологий, но и иных, «гибких» процедур исполнения поручений, документов. А это, на наш взгляд, приводит к частичной экстраполяции подхода в среду органов власти и формальному, поверхностному применению различных инструментов управления проектами, например, таких как паспортизация проектов, календарное планирование, отчетность ведения проекта и т.д. Проектная деятельность, как подчеркивает П. Магданов, не только «не терпит иерархии, но и наносит ущерб сложившимся в организации вертикальным связям»⁴⁷⁹. А если вертикальная структура управления в организации сохраняется, значит, проектный подход используется не в полной мере»⁴⁸⁰.

Отмеченные особенности состояния органов власти, препятствующие внедрению управлению проектами, имели место и в Минэкономразвития России, решившем первым в 2013 г. перенять опыт реализации государственной политики с помощью проектов по примеру АНО «Оргкомитет Сочи 2014»⁴⁸¹. Посредством назначения директора по управлению проектами, рисками и созданию системы управления Играмми Оргкомитета А. Бадина заместителем директора департамента

⁴⁷⁸ Осипов Л.В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России. С. 14.

⁴⁷⁹ Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального- и программно-целевого подходов к управлению. С. 9.

⁴⁸⁰ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 38.

⁴⁸¹ См. подробно: Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления.

стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов министерства, вероятно, обеспечилось транслирование сочинской практики управления проектами «из первых уст». Полагаем, в том числе благодаря этому, по образу и подобию подготовки к Зимним Играм равномерное развитие персонала, IT-технологий и процессов как ключевых составляющих проектно-ориентированной организации, рассматривалось в качестве основного принципа внедрения проектного управления в деятельность органа власти. Тем не менее, ни назначение на высокий пост идеолога внедрения управления проектами в Оргкомитете Сочи, ни соблюдение основного подхода к развитию проектного управления, на наш взгляд, не позволили в полной мере повторить сочинский опыт использования профессионального проектного управления. Особенности управления бюрократической среды и неготовность, неумение органа власти решать задачи с помощью проектов отрицательно сказались на успехах внедрения инструмента.

Во-первых, не смотря «на большее, в сравнении с Оргкомитетом Сочи, число основных направлений деятельности министерства (77), большее количество сотрудников (более 2000) и наличие сети подведомственных учреждений и ведомств⁴⁸², в Минэкономразвития России не была выстроена многоуровневая структура проектного управления»⁴⁸³. Ключевые функции развития, обеспечения использования инструмента и контроля за реализацией приоритетных проектов, согласно А. Бадину, сосредотачивались только в отделе управления проектами, состоявшем из четырех человек и подчинявшемся заместителю министра⁴⁸⁴. Центральный проектный офис, а также офисы, поддерживающие проектные практики каждого тематического блока, созданы не были. А это, в свою очередь, отражало неготовность органа власти перестраивать привычную систему управления на проектно-ориентированную, а также, вероятно, «неприоритетность» темы внедре-

⁴⁸² Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления. С. 7.

⁴⁸³ Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 43.

⁴⁸⁴ Там же. С. 12.

ния проектов ввиду отсутствия в структуре элементов, осуществляющих разнородную и многоуровневую поддержку использования нового инструмента. Отсутствие Проектного комитета или его аналога, как подтверждает А. Бадин, «предопределяло невысокую вероятность повсеместного распространения управления проектами»⁴⁸⁵.

Во-вторых, обеспечение распространения практики управления проектами в министерстве осуществлялось с помощью слабо разработанной нормативно-методической базы. В то время как в Оргкомитете Сочи методология проектной деятельности описывалась целым рядом специализированных документов, согласно данным А. Бадина, федеральный орган власти поддерживал внедрение проектов положением об организации проектного управления, описывающим только основные процессы, общий подход и структуру управления проектами и содержащим шаблоны ведения проектного документооборота⁴⁸⁶. Отсутствие, как подчеркивает эксперт методических рекомендаций по управлению проектами, регламентов процессов управления проектами, словарей, справочников и пр., также свидетельствовало о слабой подготовленности министерства профессионально внедрять и использовать проектные практики.

В-третьих, незначительный успех от применения проекта в органе власти предопределяло распространение обучения государственных служащих проектному управлению. Согласно данным А. Бадина, за первый год внедрения инструмента в министерстве состоялись только один семинар по основам проектного управления для высшего руководства (включая занимавшего свой пост в тот период министра), один семинар по основам управления тематическими проектами и общий семинар по управлению проектами для всех желающих сотрудников министерства⁴⁸⁷. «Всего лишь 3 учебных группы и более 40 человек смогли на первом этапе внедрения проектного управления познакомиться с основополагающи-

⁴⁸⁵ Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления. С. 20.

⁴⁸⁶ Там же. С. 14.

⁴⁸⁷ Там же. С. 16.

ми принципами и идеями проектной методологии»⁴⁸⁸. При этом, согласно данным эксперта, обучение проектному управлению проходило только при поддержке бывшего Министра экономического развития РФ Андрея Белоусова⁴⁸⁹. Неготовность Минэкономразвития России профессионально применять технологии проектного менеджмента отражала «поверхностная» подготовка чиновников к использованию одного из сложнейших управленческих инструментов.

И, наконец, в-четвертых, свидетельствовало об отсутствии, на наш взгляд, достаточного интереса к развитию проектного управления в министерстве состояние информационной системы управления проектами. Согласно А. Бадину, пользователями программы «являлись не более 40 человек, а в самой системе содержалась информация только по 1000 контрольных точек и 6 приоритетным проектам⁴⁹⁰. В то время как, информационная система планирования и отчетности «Сочи-2014» использовалась 800 участниками проектов, содержала сведения по 300 проектов и 20000 контрольных точек⁴⁹¹. Малый объем информации по управлению проектами, хранившейся программным продуктом министерства, а также незначительность числа пользователей системы свидетельствовали об отсутствии широкой поддержки проектного управления в деятельности органа власти и неразвитости инфраструктуры, необходимой для применения инструмента»⁴⁹².

Невысокая готовность Минэкономразвития России профессионально применять проекты, вероятно, обуславливалась сложной сочетаемостью принципов управления, реализуемых в российских органах власти, с подходами в администрировании решения задач, предлагаемыми методологией проектного управления. «Непостоянство организационной структуры органа власти, низкий уровень заработной платы сотрудников, отсутствие знаний и навыков в сфере управления

⁴⁸⁸ Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления. С. 16.

⁴⁸⁹ Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г.

⁴⁹⁰ Бадин А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России - практика внедрения проектного управления. С. 18.

⁴⁹¹ Там же. С. 17.

⁴⁹² Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). С. 43.

проектами, а также низкая готовность к изменениям, как подтверждает эксперт, во многом затрудняли процесс внедрения проектов в деятельность органа власти»⁴⁹³. Негативно сказывалась на развитии проектного управления, согласно данным эксперта, также недостаточная поддержка внедрения инструмента со стороны высшего руководства, пришедшего на смену команде Андрея Белоусова⁴⁹⁴. «Отсутствовала в министерстве и проектная система мотивации сотрудников, что затрудняло формирование в организации проектной культуры»⁴⁹⁵. Вступало в противоречие с методологией проектного управления «традиционное для российских бюрократических структур управление «по поручениям», непригодное для полного «встраивания» в архитектуру проектов»⁴⁹⁶. Несовершенство использования информационной системы управления проектами, полагаем, негативно влияло на скорость и успех использования проектов при решении государственных задач.

Незначительность опыта ведения проектов и процедур его накопления в Минэкономразвития России, недостаточная поддержка внедрения и использования инструмента высшим руководством и сотрудниками, нестановление проектного управления как ценности организационной культуры, необладание чиновниками необходимым набором навыков и знаний по управлению проектами и неразвитость применения единых стандартов, методологии и терминологии управления проектами отражали «стартовый» уровень развития проектной культуры в органе власти.

Несмотря на это, Минэкономразвития России выступило инициатором создания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Сложность задачи обеспечения внедрения проектов в систему управления государством в условиях неподготовленности Министерства к осуществлению функции по увеличению масштабов проектного управления, вероятно, пред-

⁴⁹³ Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г.

⁴⁹⁴ Там же.

⁴⁹⁵ Там же.

⁴⁹⁶ Там же.

определила необходимость в формировании данного совещательного органа. Совету, а не федеральному ведомству, вменялись «задачи по разработке методических рекомендаций по управлению проектами в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, использованию информационных систем по управлению проектами, обеспечению мотивации участников, консолидации опыта управления проектами, а также задачи по подготовке предложений по формированию нормативной правовой базы по управлению проектами в сфере государственного управления, организации эффективного управления инвестиционными проектами с государственным участием, обучению государственных служащих проектному управлению» и пр.⁴⁹⁷ Совет стал идеологическим центром и центром координации расширения практики использования проектов как инструмента реализации государственных задач.

И одним из первых значимых результатов деятельности Совета стала разработка и утверждение 14 апреля 2014 года Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. Данный документ содержал сведения о сущности, преимуществах проекта, его месте в системе управления органа власти, информацию о нормативном правовом обеспечении проектного управления, разъяснения о применении инструментов по управлению мотивацией и компетенциями участников проектов, организационной и технологической поддержке проектной деятельности и т.д.⁴⁹⁸ Тем не менее, в Методические рекомендации все же не было включено описание технологии финансового обеспечения реализации проектов, осуществляемого с учетом специфики бюджетного процесса, а также описание технологий, с помощью которых можно подготовить организационную среду государственного аппарата к внедрению ин-

⁴⁹⁷ Положение о Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. приказом Минэкономразвития России от 5 июня 2013 г. № 304 (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 28.11.2013 № 711). П. 3 // КонсультантПлюс. Законодательство.

⁴⁹⁸ См.: Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ // КонсультантПлюс. Законодательство.

струмента, трансформировать её. Однако данный документ все-таки позволил решить оставленную без внимания еще с 2005 года проблему отсутствия унифицированной методологии проектного управления в органах власти, являющуюся одной из самых актуальных с момента проведения административной реформы и затруднявшую обучение государственных служащих проектному управлению.

Таким образом, благодаря успехам мегапроекта «Сочи-2014» стала наглядной результативность применения проектов для достижения целей государственной политики. В результате применения проектного управления в Минэкономразвития России и деятельности Совета, возросло внимание первых лиц государства к проектному управлению. Активность федерального центра в вопросах внедрения управления проектами указывает, как считает, А. Товб, о признании представителями высших эшелонов власти значимости и приоритетности темы при решении государственных задач⁴⁹⁹. Об этом свидетельствует, кроме того, и включение в число приоритетов Правительства Российской Федерации до 2018 года задачи внедрения управления проектами в деятельность органов власти⁵⁰⁰. Использование государственным аппаратом «современных общепризнанных методов проектного управления» «официально» рассматривается высшим руководством страны в качестве способа «модернизации... системы государственного управления, ее оптимизации»⁵⁰¹. А с середины 2016 года в Правительстве РФ ведется работа по созданию и реализации новых приоритетных национальных проектов.

Тем не менее, на основе данных «включённых наблюдений» и мнения эксперта, отметим, что не наблюдается высокий уровень готовности и заинтересованности органов власти субъектов РФ к использованию проектного управления при реализации государственной политики⁵⁰². Поддерживаем тезис о том, что ру-

⁴⁹⁹ Товб А. С. Высказывания на круглом столе «Профессиональный стандарт «Руководитель проектов», 14 декабря 2015 г., Пермского филиала Московского отделения РМІ.

⁵⁰⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) [Электронный ресурс] : утв. Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г. // КонсультантПлюс. Законодательство.

⁵⁰¹ Там же.

⁵⁰² Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г.

ководителям ведомств, как подмечает эксперт, «проще реализовывать все по старинке»⁵⁰³.

Резюмируя вышесказанное, подчеркнем, что с возвращением в 2012 году Владимира Путина на пост главы государства в федеральных органах власти интерес к проектному управлению усилился. Применение инструмента, как и в 2004 – 2008 гг., осуществлялось преимущественно для демонстрации мощи страны, решения масштабных, «внешнеориентированных», амбициозных задач в сжатые сроки. Для достижения целей государственной политики, связанных с желанием преодолеть препятствия, появившиеся в преддверии передачи власти Д. Медведеву и усилившиеся к концу срока его президентства, применялись мегапроекты. Реализация одного из них - «Сочи-2014» - стала «катализатором» развития профессионального управления проектами в бюрократической среде.

Успех мегапроекта, выразившийся в удовлетворении таких потребностей российского руководства как демонстрация мощи и потенциала страны на международной арене, сохранение авторитета институтов власти, повышение рейтинга президента, «реконструкция» Сочи и его окрестностей и прочие, не остался без внимания чиновников федеральных ведомств. Применение методологии проектного управления при подготовке к Олимпиаде наглядно показало возможности инструмента. В АНО «Оргкомитет Сочи-2014» удалось претворить в жизнь ключевые требования к построению системы проектного управления. Были созданы разнообразная нормативно-методическая документация по управлению проектами, соответствующая требованиям проектно-ориентированной организации структура управления проектами, постоянно проводились обучения теории и практике управления проектами, базовым технологиям «общего менеджмента», использовалась специализированная ИСУП.

Повторить и распространить опыт проектного управления АНО «Оргкомитет Сочи-2014» попыталось Минэкономразвития России в 2013 году. Однако орган власти столкнулся с неготовностью чиновников применять проекты для решения государственных задач, а также рядом иных трудностей, испытываемых

⁵⁰³ Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г.

российским бюрократическим аппаратом в ходе применения инструмента. При внедрении управления проектами в сферу государственного управления выявлены непонимание преимуществ использования проектов в деятельности органов власти, недостаточная поддержка со стороны руководства, отсутствие унифицированной методологии и нормативной правовой базы по проектному управлению, недостаточный уровень знаний и навыков по управлению проектами, отсутствие специализированного программного обеспечения ведения проектов и прочее. Для чиновников ведомств, кроме того, представляется затруднительным обеспечивать «встраивание» проектного управления в стратегическое и применять в полной мере методологию проектного управления в жесткой организационной структуре органов власти, определяющей невозможность создания команд для реализации проектов. Затрудняют процесс внедрения проектов в деятельность органов власти непостоянство организационной структуры ведомств, низкий уровень заработной платы его сотрудников, отсутствие проектной системы их мотивации, а также низкая готовность к изменениям. Вступает в противоречие с методологией проектного управления и традиционное для российских бюрократических структур управление «по поручениям».

Проблемы внедрения проектного управления в деятельность органов власти деформируют в административно-государственном аппарате сущность проекта как выработанного в бизнесе инструмента управления.

Однако при поддержке федерального центра популяризируется и распространяется положительный опыт использования проектов в сфере управления государством.

В середине 2000-х гг. российская система государственного управления подверглась трансформациям, изменившим принципы её функционирования. В основу преобразований по примеру западных стран, с 1970-х гг. противостоявших проблемам бюрократического аппарата, построенного на взглядах М. Вебера, был заложен экономический подход. Административная реформа в духе «Нового государственного менеджмента» обусловила заимствование технологий управления крупных коммерческих компаний для системы государственного управления. Воплощение в жизнь идей «New Public Management» изменило состав средств реализации государственной политики путем их «трансплантации» из менеджмент-систем частных организаций. Наряду с программным подходом, стратегическим планированием, бюджетированием, ориентированным на результат, и прочими инструментами управления бизнеса, проект занял одну из ведущих позиций в числе компонентов инструментария государственной политики.

Рост интереса субъектов государственной политики к эффективным технологиям управления государством определялся не только необходимостью повышения качества функционирования российского бюрократического аппарата. Использование проекта для решения государственных задач стало результатом институционального изоморфизма организационной среды органов власти. Под влиянием глобальной конкурентной борьбы административно-государственный аппарат оказался вынужден походить на структуры, признанные успешными поставщиками схожих с российским государством услуг. Стимулирование реализации идей «Нового государственного менеджмента» международными организациями, отсутствие собственного опыта успешной модернизации бюрократической машины, вхождение в преддверии административной реформы в состав политической элиты значительного числа профессиональных менеджеров обусловили проникновение в организационную среду органов власти элементов организационной среды бизнес-образований. Использование проектного управления в дея-

тельности современных российских структур, осуществляющих государственную политику, стало закономерным явлением глобальной тенденции изоморфизации организационных сред.

В этой связи, в нашей стране с середины 2000-х гг. проект начал укореняться в составе средств осуществления государственной политики. В свою очередь, под государственной политикой предлагается понимать подчиненный достижению определенных целей, управляемый и организованный комплекс мероприятий по воздействию институтов государственной власти на жизнедеятельность общества и индивидов, который разрабатывается статусными и неформальными акторами, в том числе, для решения общественных проблем, реализуется с помощью специального инструментария и иных ресурсов и имеет определенные результаты и последствия. Внутри циклического политико-управленческого процесса осуществления государственной политики акторами государственной политики исполняется множество операций, образующих в зависимости от их функционального назначения фазы процесса осуществления государственной политики.

Соответствуют характеру стадий политико-управленческого процесса осуществления государственной политики группы средств её осуществления, образующие в своем единстве инструментарий государственной политики. В его составе, с одной стороны, используются механизмы воздействия и меры воздействия государственной политики. Силовой механизм, механизм информационного воздействия, механизм нормативного правового регулирования и механизм материального воздействия находятся в распоряжении субъектов государственной политики для оказания влияния на государство, общество и индивидов. Меры воздействия государственной политики как набор всевозможных акций по использованию механизмов воздействия представляют собой конкретные идеи осуществления государственной власти.

С другой стороны, ввиду необходимости претворения мероприятий государственной политики в жизнь в структуре её инструментария существует и «управленческий» набор средств осуществления государственной политики – средства реализации государственной политики. В случае, если реализация меро-

приятый государственной политики ведется в контексте применения управленческого подхода, предложенного научным менеджментом (системный, структурный, функциональный, программно-целевой, комплексный), административно-государственным аппаратом используется «специальная» технология реализации государственной политики. А если организация и исполнение политического решения осуществляется без ориентации на научный подход в управлении, применяется «общая (универсальная)» технология реализации государственной политики.

Технологии реализации государственной политики предполагают использование инструментов реализации государственной политики, под которыми понимаются средства организации исполнения и/или непосредственного осуществления действий по воплощению мероприятий государственной политики в жизнь. В современной России ввиду повышения интереса акторов государственной политики к применению программно-целевого подхода как системному подходу к планированию и управлению, приобретают популярность такие инструменты реализации государственной политики, как планы, «дорожные карты», программы, проекты.

Проект, таким образом, в структуре инструментария государственной политики выполняет функцию инструмента реализации государственной политики, поскольку представляет собой комплекс организуемых и исполняемых в соответствии с методологией проектного управления мероприятий, разработанных для достижения уникальной цели и реализуемых в условиях ограниченности ресурсов. Как управленческое средство проект подразумевает оформление разнородной деятельности в виде цепочки операций, направленных на получение уникального результата. Методология проектного управления предполагает применение «пошаговых инструкций» для ведения каждой операции по инициации, планированию, исполнению, контролю и мониторингу, завершению проекта. Проект как средство управления может быть использован не только коммерческими структурами, в организационной среде которых создавался, но также органами власти и некоммерческими организациями, осуществляющими реализацию государствен-

ной политики, ввиду наличия универсальных требований ведения проектов, рекомендуемых к соблюдению в любых организационных средах.

Добавим, что возможность применения проекта для достижения целей государственной политики современной России появилась в системе государственного управления ещё и благодаря способности инструмента решать задачи административной реформы. Использование проектного управления органами власти нашей страны обеспечивает реализацию такой идеи «Нового государственного менеджмента» как применение в бюрократической среде инструментов «управления по результатам». Проект в деятельности государственного аппарата, как требует идеология административных преобразований, позволяет экономить бюджетные ресурсы, вести «клиентоориентированную» деятельность, менять характер и походы деятельности органов власти.

Что касается деятельности акторов государственной политики по разработке и исполнению проектов, то непосредственная подготовка и ведение проектов производятся на этапе реализации политико-управленческого процесса осуществления государственной политики. Предпосылки использования проекта, однако, закладываются еще на стадиях подготовки политической повестки дня и формирования государственной политики. Тем не менее, соблюдение специфичного порядка использования инструмента в бюрократической среде вызывает серьезную модификацию её внутренних организационных и инфраструктурных условий, а также кардинальные изменения в принципах управления и требованиях к компетенциям чиновников. Проектное управление предполагает трансформацию организационной среды структур, осуществляющих государственную политику, способствуя становлению в ней проектной культуры. Проектная культура формируется, когда внедрение и использование проектного управления осуществляется при поддержке руководства, чиновники обладают необходимым набором навыков и знаний по управлению проектами, созданы и применяются на практике единые стандарты, методология и терминология управления проектами, имеется значительный опыт ведения проектов и действуют процедуры его накопления, а также,

когда проектное управление является ценностью организационной культуры и ощущается его поддержка со стороны сотрудников.

В свою очередь, в организационных средах российских органов власти, начинающих применять проект, отмечается низкий уровень проектной культуры, а также незавершенность институциональных изоморфных изменений в части использования инструмента. Тем не менее, практику проектного управления федеральных структур, осуществляющих государственную политику, отличает умеренный динамизм в развитии применения проекта. Опыт управления проектами для реализации государственной политики современной России накапливался на протяжении трех ключевых этапов использования инструмента административно-государственным аппаратом.

На первом этапе апробации проекта, приходящемся на 2005 – 2008 гг., акторами государственной политики предпринималась попытка использовать элементы проектного управления для исполнения приоритетных национальных проектов. Но создать действительно проектную систему работы по реализации «четырех национальных приоритетов» в бюрократической среде так и не удалось. На втором этапе развития проектного управления (2009 – 2012 гг.), в период президентства Д. Медведева, интерес к проекту усилился, что отразилось в увеличении количества «государственных» проектов (более 40), описывающих деятельность российского Правительства на период до 2012 года, и соблюдении части требований методологии проектного управления при их исполнении. И только на третьем, современном этапе развития проектного управления в органах власти (2012 г. - настоящее время), обеспечивается популяризация профессионального проектного управления для реализации государственной политики, что выражается в увеличении числа мегапроектов и создании методологической, правовой и организационной инфраструктуры для внедрения и использования проекта в организационной среде административно-государственного аппарата.

При этом, на протяжении всех трех этапов развития применения инструмента подходы к его использованию претерпевали изменения при смене первых лиц государства. Если для преодоления проблем, включенных в политическую

повестку дня государственной политики, в течение 2004 – 2008 гг. и с 2012 года руководством страны использовалась тактика «форсированного марш-броска», то в период президентства Д. Медведева приоритетом обладала стратегия «основательных и разносторонних преобразований». Управление проектами при В. Путине характеризовалось амбициозностью поставленных задач, масштабностью финансовых вливаний, территорий и человеческих ресурсов, которые вовлекались в проекты в условиях сжатых сроков, спущенных «сверху». Тогда как в период президентства Д. Медведева проектное управление использовалось в качестве инструмента точечного решения большего количества социально-экономических и политических задач, выделенных на среднесрочную перспективу, а ведение проектной деятельности ставилось в зависимость от стратегических ориентиров развития государства.

Кроме того, на каждом этапе развития проектного управления у субъектов государственной политики не существовало и единства подходов к установлению зависимости целей проектов, запланированных к достижению, целям государственной политики. В частности, приоритетные национальные проекты и большинство мегапроектов, реализованных на третьем сроке президентства В. Путина, позволяли напрямую достигать цели государственной политики политического характера. При этом, если нацпроекты предназначались для решения внутренних политических задач, то мегапроекты подчинялись политическим ориентирам внешней направленности. В обоих случаях проектное управление применялось для демонстрации мощи, потенциала и возможностей России на внутригосударственной и международной аренах.

Реализация приоритетных национальных проектов также велась и для преодоления социальных проблем, включенных в политическую повестку дня. Тогда как, проектами, принятыми во исполнение приоритетов деятельности российского Правительства на период до 2012 года, а также мегапроектами, социальные задачи государственной политики решались опосредованно и точечно. Не выявлено прямой взаимосвязи между экономическими целями государственной политики и

целями исследованных проектов, реализованных федеральными структурами за указанные периоды.

В целом, согласно исследованию, при использовании проекта в организационной среде российского административно-государственного аппарата система проектного управления применяется в конфликте с действующей системой управления органов власти. Тогда как в иных, небюрократических структурах, осуществляющих государственную политику, как показал опыт подготовки «Сочи-2014», построить профессиональную систему проектного управления, тождественную системе проектного управления коммерческих компаний, возможно. В организационной среде административно-государственного аппарата присутствует несочетаемость ряда элементов проектного управления с элементами бюрократической организацией управления, что вызывает деформацию сущности проекта в государственной сфере. Деятельность, называемая проектной, в российских органах власти зачастую не является таковой в полной мере ввиду несоблюдения специфического порядка применения проекта.

В российском административно-государственном аппарате деформация сущности инструмента происходит, как правило, вследствие наличия у органов власти жесткой организационной структуры, из-за отсутствия у чиновников необходимого объема профессиональных компетенций по управлению проектами, из-за сложности оценивания результатов проектов, реализуемых органами власти, вызванной, в том числе, затрудненностью создания объективных показателей результативности проектов. Искажают сущность проекта, помимо прочего, оформление в виде проектов «текущей» деятельности органов власти, отсутствие в течение длительного времени основ нормативного правового регулирования управления проектами и адекватной проектному управлению формы финансового обеспечения их реализации, сложная сочетаемость методов управления проектами с характерным для российских бюрократических структур «управлением по поручениям», а также слабая распространенность в деятельности органов власти специализированных информационных систем по управлению проектами.

Более того, в организационной среде российского административно-государственного аппарата существует и ряд препятствий, тормозящих интенсивное распространение проекта как инструмента реализации государственной политики. Частая смена руководства и организационной структуры органов власти, высокая текучесть кадров, невысокий уровень заработной платы чиновников и сложно встраиваемая в схему оплаты труда государственных служащих проектная система мотивации сотрудников снижают скорость внедрения проекта в деятельность органов власти и вызывают проблемы применения инструмента на практике.

Препятствует активному распространению проекта в деятельности органов власти, помимо прочего, отсутствие у руководителей бюрократических структур понимания необходимости и потребности менять привычные инструменты управления на проектные. Несмотря на создание методологических и организационных условий для популяризации проектного управления в государственном аппарате, и постоянное тиражирование лучших проектных практик, использование профессиональной методологии проектного управления остается экзотикой для российской бюрократической среды.

Проблемы применения проектного управления административно-государственным аппаратом влияют на качество запланированных результатов проектов и тормозят формирование «зрелого» управления проектами. А наличие непреодоленных противоречий между элементами проектного управления и элементами системы управления органов власти отражает незавершенность изоморфных изменений их организационных сред.

Тем не менее, в настоящее время руководство страны предпринимает множество попыток по стимулированию использования проекта как инструмента реализации государственной политики на федеральном и региональном уровнях. Условием внедрения и использования проектного управления в организационной среде органов власти становится требование соблюдения профессиональной методологии проектного менеджмента. Распространение практик построения системы проектного управления в федеральных органах власти, органах власти субъек-

тов Российской Федерации, обучение государственных служащих проектному управлению и тиражирование «лучших практик» исполнения проектов, вероятно, позволит преодолеть имеющиеся сложности применения инструмента при реализации российской государственной политики.

В свою очередь, изучение опыта проектного управления в деятельности органов власти современной России, а также иных структур, осуществляющих государственную политику, в ближайшей перспективе может найти ещё больший отклик в трудах отечественных и зарубежных исследователей. Научный интерес к тематике диссертационной работы может подогреваться введением в Правительстве России с 2016 года проектной деятельности, в результате возникновения практик реализации новых приоритетных проектов, принятых на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 13 июля 2016 года, практик построения системы проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и крупных государственных компаниях.

Практически не изученным, но также востребованным является исследование опыта внедрения и использования проектного управления в субъектах Российской Федерации, а также на уровне муниципальных образований. Потребность исполнения для достижения целей государственной политики новых приоритетных проектов обусловила необходимость регионов и муниципалитетов обучаться проектному управлению на профессиональном уровне.

Изучение общефедеральных, региональных и локальных практик проектного управления для реализации приоритетов государственного развития целесообразно продолжать в контексте реконструирования политико-управленческого процесса формирования и реализации государственной политики, а также исследования уровня изоморфизма организационных сред коммерческих компаний и структур, осуществляющих государственную политику в современной России.

Список источников и литературы

I. Источники

1.1. Законодательные акты и иные нормативные документы

1.1.1. Федеральный уровень

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс. Законодательство.
2. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Электронный ресурс] : утв. Распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ // КонсультантПлюс. Законодательство.
3. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. Приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 // КонсультантПлюс. Законодательство.
4. Методические указания по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г. [Электронный ресурс] // Минэкономразвития России : сайт. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/method> (дата обращения: 09.03.2015).
5. О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.04.2011 № 298, от 20.12.2011 № 1052, от 22.02.2012 № 137, от 23.04.2012 № 370) // КонсультантПлюс. Законодательство.

6. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановлений Правительства РФ от 28.03.2008 № 221, от 10.03.2009 № 219) // КонсультантПлюс. Законодательство.

7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р) // КонсультантПлюс. Законодательство.

8. О Концепции создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 516-р (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219) // КонсультантПлюс. Законодательство.

9. О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 // КонсультантПлюс. Законодательство.

10. О порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 815 // КонсультантПлюс. Законодательство.

11. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (в ред. распоряжений Правительства РФ от 08.08.2009 № 1120-р, от 02.11.2009 № 1622-р, от 01.12.2009 № 1840-р, от 14.12.2009 № 1926-р) // КонсультантПлюс. Законодательство.

12. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) [Электронный ресурс] : утв.

Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г. // КонсультантПлюс. Законодательство.

13. О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 5 июня 2013 г. № 304 (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 28.11.2013 № 711) // КонсультантПлюс. Законодательство.

14. О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 № 1226 (в ред. Указов Президента РФ от 14.11.2005 № 1322, от 19.12.2005 № 1471, от 05.04.2006 № 320, от 13.07.2006 № 698, от 18.06.2007 № 772, от 04.11.2007 № 1471, от 19.11.2007 № 1525, от 06.02.2008 № 134, от 10.07.2008 № 1049, от 20.09.2010 № 114) // КонсультантПлюс. Законодательство.

15. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // КонсультантПлюс. Законодательство.

16. О федеральной целевой программе развития образования на 2006 – 2010 годы [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803 // КонсультантПлюс. Законодательство.

17. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по противодействию коррупции 26 февраля 2016 года [Электронный ресурс] // Президент России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/51361> (дата обращения: 22.02.2016).

18. Положение о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 815 // КонсультантПлюс. Законодательство.

19. Положение о Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. приказом Минэкономразвития России от 5 июня 2013 г. № 304 (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 28.11.2013 № 711) // КонсультантПлюс. Законодательство.

20. Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 (в ред. Указа Президента РФ от 13.07.2006 № 698) // КонсультантПлюс. Законодательство.

21. Состав межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Президента Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 629-рп // КонсультантПлюс. Законодательство.

22. Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов : утв. Председателем Правительства Российской Федерации Путиным В. В. 22 июля 2009 г. [Электронный ресурс] // Управление межотраслевого взаимодействия и перспективного планирования Администрации Псковской области : сайт. – Режим доступа: <http://mvpp.pskov.ru/federalnoe-zakonodatelstvo> (дата обращения: 25.10.2014).

1.1.1.1. Послания Президента РФ Федеральному Собранию

23. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

24. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 18.04.2002 «России надо быть сильной и конкурентоспособной» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

25. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

26. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

27. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

28. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Законодательство.

1.1.2. Региональный уровень

29. О взаимодействии и координации деятельности органов государственной власти Самарской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления по реализации приоритетных национальных проектов [Электронный ресурс] : закон Самарской области от 25 апреля 2006 г. № 31-ГД (в ред. Закона Самарской области от 11 октября 2006 г. № 103-ГД, Закона Самарской области от 7 октября 2010 г. № 101-ГД) // КонсультантПлюс. Законодательство. Регионы.

30. Положение по управлению «дорожными картами», проектами, программами и непроектными мероприятиями [Электронный ресурс] : утв. Указом губернатора Пермского края от 20 ноября 2014 г. № 196 (в ред. указа губернатора Пермского края от 22.07.2015 № 101) // КонсультантПлюс. Законодательство. Регионы.

1.2. Стандарты по управлению проектами

31. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектами [Текст] : ГОСТ Р 54869-2011. – Введ. 2012-09-01. – Москва : Стандартинформ, 2011. – 10 с.

32. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов [Текст] : ГОСТ Р 54870-2011 – Введ. 2012-09-01. – Москва : Стандартинформ, 2011. – 9 с.

33. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК) [Текст]. – 5-е изд. – Москва : Олимп-Бизнес, 2013. – 586 с.

34. A Guidebook of Project and Program Management for Enterprise Innovation [Electronic resource] / Shigenobu Ohara (rep. author). – Project Management Association of Japan (PMAJ), 2005. – Vol. 1. – Mode of access : https://articulospm.files.wordpress.com/2013/01/p2mguidebookvolume1_060112.pdf (дата обращения: 12.01.2016).

35. PProjects IN Controlled Environments 2 (PRINCE2) [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.prince2.com/uk> (дата обращения: 12.01.2016).

1.3. Выступления, интервью и публикации первых лиц государства, видных государственных, политических, общественных деятелей и экспертов, руководителей федеральных и региональных органов власти

1.3.1. Выступления, интервью и публикации по вопросам разработки и реализации государственной политики

36. Макфол, М. «Россия сможет прийти к своей собственной демократии» [Электронный ресурс] : видеозапись интервью советника президента США Барака Обамы на Мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», 9 сентября 2010 г., Ярославль / М. Макфол // РИА Новости : сайт. – Режим доступа: <http://ria.ru/video/20100909/274088610.html> (дата обращения: 28.02.2015).

37. Медведев, Д. «Нацпроекты в режиме ручного управления» [Электронный ресурс] : [интервью первого вице-премьера Дмитрия Медведева / записала Марина Волкова] // Российская Газета : сайт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/02/13/medvedev.html> (дата обращения: 26.10.2014).

38. Медведев, Д. «Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но мы идём вперёд» [Электронный ресурс] : видеозапись в блоге Дмит-

рия Медведева / Д. Медведев // Президент России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/9599> (дата обращения: 07.03.2015).

39. Медведев, Д. Доклад первого заместителя председателя Правительства РФ Д. Медведева на встрече с представителями бизнеса по вопросам реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» (9 июля 2006) [Текст] / Д. Медведев // Из личного архива автора диссертации.

40. Медведев, Д. А. Россия, вперед! [Электронный ресурс] / Д. А. Медведев // Президент России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5413#sel=> (дата обращения: 28.02.2015).

41. Путин, В. В. Вступительное слово В. В. Путина на заседании Правительства Российской Федерации 20 мая 2010 года [Электронный ресурс] / В. В. Путин // Председатель Правительства РФ : архив сайта (2008-2012). – Режим доступа: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/10650/photolents.html> (дата обращения: 22.03.2015).

42. Путин, В. В. Вступительное слово В. Путина на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи» [Электронный ресурс] / В. В. Путин // Президент России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23207> (дата обращения: 15.02.2015).

43. Путин, В. В. Выступление В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, 13 сентября 2007 г. [Текст] / В. В. Путин // Медведев Д. А. Национальные приоритеты : статьи и выступления. – Москва, 2008. – С. 13-26.

44. Путин, В. В. Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, 5 сентября 2005 г., Москва, Большой Кремлевский дворец [Электронный ресурс] / В. В. Путин // Президент России : официальный сайт (архив). – Режим доступа:

http://archive.kremlin.ru/appears/2005/09/05/1531_type63374type63378type82634_93296.shtml (дата обращения: 10.09.2014).

45. Путин, В. В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, 10 февраля 2007 г., Мюнхен [Электронный ресурс] / В. В. Путин // Президент России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 24.05.2016).

46. Путин, В. В. Интервью Владимира Путина Первому каналу и агентству Ассошиэйтед Пресс [в преддверии саммита «большой двадцатки»], 3 сентября 2013 г. [Электронный ресурс] / В. В. Путин // Президент России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19143> (дата обращения: 24.05.2015).

47. Сурков, В. Российскому интеллектуальному сообществу не хватает стратегического видения экономики [Электронный ресурс] / В. Сурков // Pravda.ru : сайт. – Режим доступа: <http://www.pravda.ru/news/economics/28-06-2006/89223-strategy-0/> (дата обращения: 10.09.2014).

1.3.3. Выступления, интервью и публикации по вопросам применения проектного управления при реализации государственной политики

48. Дворкович, А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) [Электронный ресурс] / А. В. Дворкович // Полития.ru : сайт. – Режим доступа: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

49. Дегтярев, А. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) [Электронный ресурс] / А. Дегтярев // Полития.ru : сайт. – Режим доступа: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

50. Карпушин, Н. Я. Комплексный проект модернизации образования как стратегия развития образования в Пермском крае [Электронный ресурс] / Н. Я. Карпушин // Федеральный справочник: сайт – Режим доступа:

<http://federalbook.ru/files/FSO/soderganie/Tom%206/VIII/karpushin.pdf> (дата обращения: 12.04.2016).

51. Клейнер, Г. Б. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) [Электронный ресурс] / Г. Б. Клейнер // Полития.ru : сайт. – Режим доступа: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

52. Полежаев, Л. К. Приоритетные национальные проекты : уроки прошлого, задачи настоящего, идеология будущего [Электронный ресурс] : тезисы лекции Губернатора Омской области, прочитанной для студентов Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского 1 сентября 2006 г. / Л. К. Полежаев. – Режим доступа: http://jur-portal.ru/work.pl?act=law_read&subact=927945&id=103680 (дата обращения: 18.12.20011).

53. Римский, В. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) [Электронный ресурс] / В. Римский // Полития.ru : сайт. – Режим доступа: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

54. Слепнев, А. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) [Электронный ресурс] / А. Слепнев // Полития.ru: сайт. – Режим доступа: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

55. Тамбовцев, В. Высказывания на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006) [Электронный ресурс] / В. Тамбовцев // Полития.ru : сайт. – Режим доступа: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).

56. Товб, А. С. Высказывания на круглом столе «Профессиональный стандарт «Руководитель проектов», 14 декабря 2015 г., Пермского филиала Московского отделения РМІ.

57. Чайка, Ю. Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] / Ю. Я. Чайка // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-472/> (дата обращения: 04.01.2015).

58. Яковлев, В. А. Выступление В. Яковлева на заседании Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов [Текст] / В. А. Яковлев // Медведев Д. А. Национальные приоритеты. Статьи и выступления. – Москва : Европа, 2008. –502 с.

59. Чибис, А. В. Рынок ипотечного кредитования в России. Итоги и перспективы развития [Текст] : доклад Пятой всероссийской конференции «Ипотечное кредитование в России» (30 марта 2007) / А. В. Чибис // Из личного архива автора диссертации.

1.4. Экспертные интервью

60. Экспертное интервью № 1 от 12.02.2010 г. // Из личного архива автора диссертации.

61. Экспертное интервью № 2 от 10.02.2015 г. // Из личного архива автора диссертации.

62. Экспертное интервью № 3 от 21.04.2016 г. // Из личного архива автора диссертации.

1.5. Аналитические отчеты, записки, доклады, презентации

1.5.1. О практике применения проектного управления органами власти

1.5.1.1. Федеральный уровень

63. Бадин, А. Внедрение проектного управления в Оргкомитете Сочи 2014 и Минэкономразвития России [Электронный ресурс] / А. Бадин. – Режим доступа: http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-42033247?next_slideshow=1 (дата обращения: 25.05.2015).

64. Бадин, А. Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России – практика внедрения проектного управления [Электронный ресурс] / А. Бадин. –

Режим доступа: <http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-v2-42384462> (дата обращения: 11.05.2015).

65. Мировой опыт по управлению проектами в органах государственной власти [Электронный ресурс] : презентация к заседанию Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации 15 октября 2013 г. // Минэкономразвития России : официальный сайт. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20131018_5 (дата обращения: 17.04.2014).

66. Осипов, Л. В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России [Электронный ресурс] : презентация к заседанию Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации 1 августа 2013 года / Л. В. Осипов // Минэкономразвития России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfc-0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b/Вопрос+№2+Отчет+об+опыте+проектного+управления+в+органах+исполнительной+власти+и+организациях.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b> (дата обращения: 12.01.2015).

67. Прядильников, М. В. Подходы к внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Электронный ресурс] : презентация / М. В. Прядильников // Из личного архива автора диссертации. – Систем. требования: MS PowerPoint.

68. Характеристика качества подготовки крат проектов // Из личного архива автора диссертации.

1.5.1.2. Региональный уровень

69. Организация проектного управления в Пермском крае [Электронный ресурс] : презентация // Из личного архива автора диссертации. – Системные требования: MS PowerPoint.

70. Проектный подход к организации управлением регионом [Электронный ресурс] : презентация Администрации губернатора Пермского края от 12 марта 2015 г. // Из личного архива автора диссертации. – Системные требования: MS PowerPoint.

1.5.2. Иные

71. Анализ мер по устранению нарушений при подготовке и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в Сочи [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21280 (дата обращения: 24.05.2015).

72. Бызов, Л. Потребитель стабильности (о феномене «Единой России») [Электронный ресурс] / Л. Бызов // Политнаука : сайт. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/parties/byzov.php> (дата обращения: 02.01.2015).

73. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2013 г. [Электронный ресурс] // Сибирский федеральный университет : сайт. – Режим доступа: http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2014/12/26/Doklad%20deti_2013.pdf (дата обращения: 03.05.2015).

74. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике [Текст]. [В 5 т.] Т. 1 / [авт. совет: Якунин В. И. и др. ; под общ. ред. С. С. Сулакшина]. – Москва : Научный эксперт, 2008. – 835 с.

75. Доклад о денежно-кредитной политике [Электронный ресурс] : информ. аналит. сб. Банка России / Центральный Банк Российской Федерации. – Москва, 2014. – №1 (5) // Центральный Банк Российской Федерации : официальный сайт. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2014_01_ddcp.pdf (дата обращения: 12.05.2015).

76. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. [Текст] / под ред. А. А. Аузана, С. Н. Бобылева. – Москва : ПРООН в РФ, 2011. – 146 с.

77. Забытые нацпроекты [Электронный ресурс] // ВЦИОМ : сайт. – Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=241&uid=13016> (дата обращения: 15.02.2015).

78. Загидуллина, И. Ф. Динамика социальной дифференциации : к проблеме двух России [Текст] / И. Ф. Загидуллина // Журнал экономической теории. – 2010. – № 1. – С. 159-163.

79. Итоги работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2010 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minsvyaz.ru/common/upload/publication/God_Otch_WEB.pdf (дата обращения: 22.03.2015).

80. Материалы семинара-совещания с руководителями аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Государственная Дума : сайт. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4893/19628> (дата обращения: 21.03.2015).

81. Мониторинг экономического развития России в период с 1991 по 2010 гг. : опыт циклического анализа макроэкономической динамики [Электронный ресурс] // Центральный экономико-математический институт РАН : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.cemi.rssi.ru/mei/articles/brics-2011-ch3.pdf> (дата обращения: 13.06.2014).

82. О готовности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к вступлению в силу с 1 июля 2012 г. пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] : презентация к расширенному совещанию под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации В. Ю. Суркова 26 июня 2012 года // SlideShare : сайт. – Режим доступа: <http://www.slideshare.net/gridnev/26-06-2012-1->

210?utm_source=slideshow02&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow_loggedout (дата обращения: 22.03.2015).

83. О проблемах народонаселения в Российской Федерации [Электронный ресурс] : материалы Министерства труда и социального развития Российской Федерации к заседанию Комиссии по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации. 12 ноября 1999 г. // Open Women Line : сайт. – Режим доступа: <http://www.owl.ru/win/docum/rf/population/trud.htm> (дата обращения: 12.06.2014).

84. О развитии российской экономики в 2008 – 2009 гг. и прогнозе на 2010 – 2012 гг. [Электронный ресурс] // Университетская информационная система «РОССИЯ» : сайт. – Режим доступа: <http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/monitorings/2009/EC70.pdf> (дата обращения: 28.02.2015).

85. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] // Правительство России : официальный сайт. – Режим доступа: <http://government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 21.02.2015).

86. Семёнова, Е. А. Проблемы модернизации российской экономики [Электронный ресурс] : доклад на конференции «Конкурентоспособность России в XXI веке : вызовы для национальной безопасности», 8 ноября 2012 г. / Е. А. Семёнова // Российский институт стратегических исследований : сайт. – Режим доступа: <http://riss.ru/analytics/956/> (дата обращения: 19.04.2015).

87. Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году [Текст]. [В 2 т.]. Т. 1 / Рос. акад. наук, Ин-т социально-полит. исслед. ; под ред. Г. В. Осипова, С. Г. Кареловой. – Москва : ИСПИ РАН, 2014. – 273 с.

88. Сорокин, Д. Стратегические ориентиры антикризисной политики [Текст] / Д. Сорокин // Государственная служба. – 2009. – № 2. – С. 52-56.

89. Социальное неравенство в социологическом измерении [Электронный ресурс] : аналитический доклад. – Москва, 2006 // Институт социологии Российской академии наук : официальный портал. – Режим доступа: http://www.isras.ru/analytical_report_Social_inequality.html (дата обращения: 15.02.2015).

90. Сухарев, О. С. Экономика России: структурные ограничения [Электронный ресурс] / О. С. Сухарев // Институт экономики Российской академии наук : сайт. – Режим доступа: http://inecon.org/docs/suharev/Sukharev_PTPU_2013_12.pdf (дата обращения: 19.04.2015).

91. Уровень оплаты труда в экономике России [Электронный ресурс] // Проблемы социальной политики : бюллетень Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2012. – № 4. – Режим доступа: <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=sp3> (дата обращения: 30.05.2016).

92. Экономические итоги. 2005 год [Электронный ресурс] // Центр ситуационного анализа и прогнозирования ЦЭМИ РАН : сайт. – Режим доступа: <http://data.cemi.rssi.ru/GRAF/center/monitorings/results/1.htm> (дата обращения: 10.09.2014).

1.6. Статистические материалы

93. Заболеваемость населения по основным классам болезней в 2000 - 2013 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/zdrav/zdr2-1.xls (дата обращения: 07.04.2015).

94. Индексы физического объема валового внутреннего продукта (в процентах к предыдущему году) // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab3.xls (дата обращения: 24.05.2015).

95. Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) [Электронный ресурс] // Центральная база статистических данных Федеральной службы госу-

дарственной статистики. – Режим доступа:
<http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi> (дата обращения: 19.04.2015).

96. Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа:
http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls (дата обращения: 05.04.2015).

97. Основные показатели инновационной деятельности [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа:
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/# (дата обращения: 02.03.2015).

98. Распределение малоимущих домашних хозяйств по основным категориям [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа:
http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_52.doc (дата обращения: 11.09.2014).

99. Степень износа основных фондов в Российской Федерации, по видам экономической деятельности по полному кругу организаций, на конец года [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа:
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/# (дата обращения: 28.02.2015).

100. Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций, по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа:
http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/innov-n2.xls (дата обращения: 19.04.2015).

101. Электронные средства обучения в профессиональных образовательных организациях, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих,

служащих [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/np-obr2.doc (дата обращения: 07.04.2015).

102. Эффективность экономики России. Макроэкономические показатели [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/# (дата обращения: 11.09.2014).

1.7. Публикации и материалы СМИ

103. 8 лет роста, победа на думских выборах и появление тандема Путин – Медведев [Электронный ресурс] : новости Первого канала от 13 января 2008 г. // Первый канал : сайт. – Режим доступа: www.1tv.ru/news/2008/01/13/195213-8 лет_rosta_pobeda_na_dumskih_vyborah_i_poyavlenie_tandema_putin_medvedev (дата обращения: 01.06.2016).

104. ВЦИОМ : рейтинг Путина достиг максимума за год [Электронный ресурс] // РИА Новости : сайт. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20140226/997129277.html> (дата обращения: 11.05.2015).

105. Интеллектуальное наследие крупномасштабных мероприятий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pwc.ru/ru/sports/publications/5.pdf> (дата обращения: 09.05.2015).

106. Медведев обещает преемственность политики Путина [Электронный ресурс] // РИА Новости : сайт. – Режим доступа: <http://old.rian.ru/politics/20080302/100443068.html> (дата обращения: 07.03.2015).

107. Назад дороги нет [Электронный ресурс] // Interfax-Russia.ru : сайт. – Режим доступа: <http://www.interfax-russia.ru/Center/view.asp?id=174190> (дата обращения: 01.03.2015).

108. Научились делать мегапроекты [Электронный ресурс] // Журнал «ЭкспертOnline» : сайт. – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2014/07/nauchilis-delat-megaproekty/> (дата обращения: 12.05.2015).

109. Платят не по делу. Рост зарплат сильно опережает производительность труда [Электронный ресурс] // Российская газета : сайт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/08/28/zarplata.html> (дата обращения: 05.04.2015).

110. Потерянные миллиарды [Электронный ресурс] // Российская газета : сайт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/16/milliarder.html> (дата обращения: 10.09.2014).

111. Путин: победа в борьбе за Олимпиаду – результат политики последних лет [Электронный ресурс] // РИА Новости : сайт. – Режим доступа: <http://ria.ru/sport/20070724/69587955.html#ixzz3ZdWG7unL> (дата обращения: 10.05.2015).

112. Путин считает успех Олимпиады в Сочи результатом комплексных усилий властей и спортсменов [Электронный ресурс] // Интерфакс : сайт. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/sport/360844> (дата обращения: 12.05.2015).

113. Расходы на Олимпиаду-2014 удивили Медведева [Электронный ресурс] // Новостной портал города Сочи. – Режим доступа: <http://sochinews.net/> (дата обращения: 24.05.2015).

114. Счетная палата подсчитала доходы и расходы Олимпиады в Сочи [Электронный ресурс] // РБК : сайт. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/10/04/2015/5527dc9b9a79474638bba371> (дата обращения: 24.05.2015).

1.8. Интернет-ресурсы

115. Автономная некоммерческая организация «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Правительство России : сайт. – Режим доступа: <http://government.ru/department/225/> (дата обращения: 09.03.2015).

116. Информация о работе над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс] // Минэкономразвития России : сайт. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/doc1202863991297> (дата обращения: 08.03.2015).

117. Курорты Северного Кавказа [Электронный ресурс] : презентация // Slideshare: сайт. – Режим доступа: <http://www.slideshare.net/ankryachko/ss-18801286> (дата обращения: 09.05.2015).

118. Мегапроект «Урал Промышленный – Урал Полярный» [Электронный ресурс] // Полномочный Представитель Президента России в Уральском федеральном округе : сайт. – Режим доступа: http://www.uralfo.ru/cupp_print.html (дата обращения: 09.05.2015).

119. Организации при Правительстве [Электронный ресурс] // Правительство РФ : сайт. – Режим доступа: <http://government.ru/agencies/other/> (дата обращения: 09.03.2015).

120. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] // Минэкономразвития России : сайт. – Режим доступа:

<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/goverment/> (дата обращения: 07.03.2015).

121. «Проектный Олимп» [Электронный ресурс] : официальный сайт конкурса. – Режим доступа: <http://pmolimp.ru/2016/about/>.

122. Цели и задачи проекта ВСМ-1 [Электронный ресурс] : [проект строительства Высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва - Санкт-Петербург] // ОАО «Скоростные магистрали» : сайт. – Режим доступа: <http://www.hsrail.ru/projects/vsm-1/goals/> (дата обращения: 09.05.2015).

123. Федеральные целевые программы [Электронный ресурс] // Федеральные целевые программы России : сайт. – Режим доступа: <http://www.programs-gov.ru/> (дата обращения: 15.09.13).

II. Литература

2.1. На русском языке

124. Аганбегян, А. Г. Социально-экономическое развитие России : финансово-кредитные аспекты [Текст] / А. Г. Аганбегян // Деньги и кредит. – 2013. – № 1. – С. 4-10.
125. Административная реформа в России [Текст] : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – Москва : Контракт : Инфра-М, 2006. – 341 с.
126. Акофф, Р. Планирование в больших экономических системах [Текст] / Р. Акофф ; пер. с англ. Г. Л. Рубальского. – Москва : Сов. радио, 1972. – 223 с.
127. Алабин, Д. В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов в политическом процессе Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. полит. наук / Д. В. Алабин. – Нижний Новгород, 2009. – 193 с.
128. Андриасов, А. Р. Реализация национальных проектов как специальный политико-правовой режим трансформации институтов государственной власти [Текст] / Андриасов // Философия права. – 2008. – № 3. – С. 125-127.
129. Ансофф, И. Стратегическое управление [Текст] : [пер. с англ.] / И. Ансофф. – Москва : Экономика, 1989. – 519 с.
130. Армстронг, М. Практика управления человеческими ресурсами [Текст] : учебник для слушателей, обучающихся по программам «Мастер делового администрирования / Майкл Армстронг. – 8-е изд. – Москва [и др.] : Питер, 2004. – 831 с. – (Классика МВА).
131. Афанасьев, М. П. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса [Текст] / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, А. М. Лавров // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2011. – № 3. – С. 5-18.
132. Бакарджиев, Я. В. Государственная и политическая власть : вопросы соотношения [Текст] / Я. В. Бакарджиев // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 3 (28). – С. 45-49.

133. Барабашев, А. Г. Исследование публичного управления в США : истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ [Текст] / А. Г. Барабашев, Е. Л. Гуселетова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 66-80.

134. Барабашев, А. Г. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе [Текст] / А. Г. Барабашев, Дж. Страуссман // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2005. – № 3. – С. 3-35.

135. Барциц, И. Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство [Текст] / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2009. – № 3. – С. 12-20.

136. Бондаревская, А. А. Управление проектной деятельностью на региональном уровне [Текст] / А. А. Бондаревская // Экономика и управление : актуальные проблемы и поиск путей решения : материалы регион. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов. – Пермь, 2010. – С. 50-55.

137. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие для студентов / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Логос, 2000. – 198 с.

138. Вебер, М. О некоторых категориях понимающей социологии [Текст] / М. Вебер // Избранные произведения : пер. с нем. / сост. общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. – Москва, 1990. – С. 495-546.

139. Вебер, М. Политика как призвание и профессия [Текст] / М. Вебер // Избранные произведения : пер. с нем. / сост. общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. – Москва, 1990. – С. 644-706.

140. Вебер, М. Типы господства [Электронный ресурс] / М. Вебер // Библиотека Якова Кротова : сайт. – Режим доступа: http://www.krotov.info/library/03_v/eb/er_09.html (дата обращения: 01.06.2016).

141. Вилисов, М. В. Механизмы и институты проектирования государственной политики [Текст] / М. В. Вилисов // Власть. – 2016. – № 7. – С. 50-57.

142. Вилисов, М. В. Документы государственного стратегического планирования как инструменты политико-государственного проектирования вопросов государственного суверенитета [Текст] / М. В. Вилисов // Проблема суверенности современной России : материалы Всероссийской науч.-общественной конф. – Москва, 2014. – С. 124-134.

143. Вильсон, В. Наука государственного управления [Электронный ресурс] / В. Вильсон // Классики теории государственного управления : амер. школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. – Москва, 2003. – С. 24-43. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/13170.html> (дата обращения 30.05.2016). – ЭБС «IPRbooks», по паролю.

144. Воропаев, В. Управление проектами – неиспользованный ресурс в экономике России [Электронный ресурс] / В. Воропаев // E-Executive.ru : сайт. – Режим доступа: <http://www.e-executive.ru/knowledge/announcement/331624/> (дата обращения: 08.07.2014).

145. Гаман-Голутвина, О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления : отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс] / О. В. Гаман-Голутвина // Клуб мировой политической экономики : сайт. – Режим доступа: <http://www.wpec.ru/text/200704241811.htm> (дата обращения: 17.10.2009).

146. Ганиева, А. А. Эффективность государственного управления в контексте проектного подхода [Электронный ресурс] / А. А. Ганиева // Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования : сайт. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/konf1/ganieva.pdf> (дата обращения 04.10.2010).

147. Гаталов, Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России [Текст] / Е. Н. Гаталов // Власть. – 2009. – № 3. – С. 25-29.

148. Гафарова, Л. А. Проектно-процессный подход и возможности его использования в системе местного самоуправления [Текст] / Л. А. Гафарова // Вестник Башкирского университета. – 2009. – Т. 14, № 1. – С. 265-269.

149. Гончаров, В. В. Реализация приоритетных национальных проектов как социально-экономическая основа укрепления системы власти в России и сохранения её независимости и государственного суверенитета [Текст] / В. В. Гончаров // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 9 (190). – С. 22-26.

150. Горбачева, Е. В. Целеполагание в государственном управлении [Текст] / Е. В. Горбачева // Политическое управление и публичная политика XXI века : государство, общество и политические элиты / [редкол.: О. В. Гаман-Голутвина (отв. ред.) и др.]. – Москва, 2008. – С. 19-34.

151. Государственная политика [Текст] : учеб. пособие / А.И. Соловьев [и др.] : под ред. А. И. Соловьева. – Москва.: Издательство Московского университета, 2013. – 544 с.

152. Государственная политика и управление [Текст] : учебник. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Л. В. Сморгунов [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. – Москва : РОССПЭН, 2006. – 381 с.

153. Государственная политика и управление [Текст] : учебник. В 2 ч. Ч. 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Л. В. Сморгунов [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. – Москва : РОССПЭН, 2007. – 495 с.

154. Государственная политика и управление [Текст] : учеб. пособие / А.И. Соловьев [и др.] : под ред. А. И. Соловьева. – Москва.: Аспект Пресс, 2017. – 480 с.

155. Грачев, М. Н. «Политическое проектирование» и «политический проект»: концептуализация понятий [Текст] : материалы «Круглого стола» сотрудников и аспирантов Российского государственного гуманитарного университета и Российского университета дружбы народов / М. Н. Грачев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Политология. – 2013. – № 3. – С. 117 -119.

156. Грей, К. Ф. Управление проектами [Текст] : практ. рук. : пер. с англ. / Клиффорд Ф. Грей, Эрик У. Ларсон. – Москва : Дело и Сервис, 2003. – 527 с.

157. Даль, Р. О демократии [Текст] / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского ; под ред. О. А. Алякринского. – Москва : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
158. Дворецкий, И. Х. Латинско-русский словарь [Текст] : ок. 50000 слов / И. Х. Дворецкий. – 4-е изд., стереотип. – Москва : Рус. яз., 1996. – 845 с.
159. Дегтярёв, А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений. Ч 1. Проблемное поле теории принятия политических решений [Текст] / А. А. Дегтярёв // Полис. – 2000. – № 1. – С. 159-170.
160. Дегтярёв, А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений [Текст]. Ч. 2 / А. А. Дегтярёв // Полис. – 2003. – № 2. – С. 164-173.
161. Дегтярёв, А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений. Ч. 3. Организационно-институциональные модели [Текст] / А. А. Дегтярёв // Полис. – 2003. – № 3. – С. 152-163.
162. Дегтярёв, А. А. Основы политической теории [Текст] : [учеб. пособие] / А. А. Дегтярёв. – Москва : Высшая школа, 1998. – 238 с.
163. Дегтярев, А. А. Принятие политических решений [Текст] : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – Москва : КДУ, 2004. – 414 с.
164. Дегтярев, А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике : динамический цикл и его основные фазы [Текст] / А. А. Дегтярёв // Полис. – 2004. – № 4. – С. 158-168.
165. Дегтярёв, А. А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин [Текст] / А. А. Дегтярёв // Полис. – 2002. – № 2. – С. 113–125.
166. Димаджио, П. Дж. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях [Текст] : [пер. с англ.] / П. Дж. Димаджио, У. В. Пауэлл // Экономическая социология. – 2010. – Т. 11. – № 1. С. 34 – 56.

167. Дитхелм, Г. Управление проектами [Текст]. В 2 т. Т. 1. Основы / Г. Дитхелм ; науч. ред.: А. М. Немчин, С. Н. Никешин. – Санкт-Петербург : Бизнес-пресса : Корпорация Двадцатый трест, 2003. – 390 с. – (Прикладная экономика в обучении и практике).

168. Друкер, П. Ф. Новая парадигма менеджмента [Электронный ресурс] // Менеджмент. Вызовы XXI века / П. Ф. Друкер. – Москва, 2012. – Режим доступа: <http://www.management.com.ua/strategy/str084.html> (дата обращения: 29.04.2014).

169. Дубровин, Ю. И. Административные реформы лейбористов в Великобритании [Текст] / Ю. И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 3. – С. 141-143.

170. Дубровин, Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза [Текст] / Ю. И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131-134.

171. Запесоцкая, Н. А. Проектная культура как основа профессионального мастерства менеджера социально-культурной деятельности [Текст] : дис. ... канд. пед. наук / Н. А. Запесоцкая. – Санкт-Петербург, 2007. – 152 с.

172. Заславская, Т. И. Социальные трансформации в России в эпоху глобальных изменений [Текст] / Т. И. Заславская, В. А. Ядов // Социологический журнал. – 2008. – № 4. – С. 8-22.

173. Захаров, А. С. Изменение культуры государственного управления в информационном обществе [Текст] // Вестник Тамбовского государственного университета. – 2011. – № 1 (93). – С. 61-67.

174. Зимин, К. «Ни процесс и ни проект – а неведомый объект» [Электронный ресурс] / К. Зимин, Г. Галкин // Журнал «IntelligentEnterprise» : сайт. – Режим доступа: <http://www.iemag.ru/analitics/detail.php?ID=16400> (дата обращения 04.01.2010).

175. Ирхин, Ю. В. Проблемы реформирования государственной службы в России в зеркале общественного и экспертного мнений [Текст] / Ю. В. Ирхин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2007. – № 3. – С. 97-111.

176. Истомина, Н. А. Программный подход в бюджетном планировании на федеральном уровне: тенденции становления и развития [Текст] / Н. А. Истомина // Финансы и кредит. – 2011. – № 7 (439). – С. 46-54.

177. Истон, Д. Категории системного анализа политики [Электронный ресурс] / Д. Истон // Библиотека Михаила Грачева : сайт. – Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/hrest/chapt27.htm> (дата обращения 28.02.2012).

178. Казанцев, В. Россия до приоритетных национальных проектов и с ними : введение в ситуацию [Электронный ресурс] / В. Казанцев, Л. Иванов. – Режим доступа: <http://viperson.ru/prnt.php?prnt=1&ID=263499> (дата обращения: 11.09.2014).

179. Капогузов, Е. А. Технократические течения в американской школе государственного управления : от прогрессистов к анализу экономической политики [Текст] / Е. А. Капогузов // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2011. – № 2. – С. 69-79.

180. Карнаушенко, Л. В. «Политическая власть» и «государственная власть» : к вопросу о соотносимости понятий и смысловом наполнении дефиниций [Текст] / Л. В. Карнаушенко // Общество и право. – 2009. – № 1. – С. 27-30.

181. Керцнер, Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости [Текст] / Г. Керцнер. – Москва : АйТи : ДМК Пресс, 2003. – 318 с.

182. Клиланд, Д. И. Системный анализ и целевое управление [Текст] / Д. И. Клиланд, В. Р. Кинг ; пер. с англ. М. М. Горяинова, А. В. Горбунова. – Москва : Сов. радио, 1974. – 279 с.

183. Кобышева, И. Проектное управление [Электронный ресурс] / И. Кобышева // Новые люди. Межрегиональная молодежная общественная организация : сайт. – Режим доступа: http://www.newpeople.ru/files/files/Obrascheniya/Proektnaya_deyatelnost.doc (дата обращения: 04.01.2010).

184. Кожевников, С. Н. Государственная власть и право [Текст] / С. Н. С. Н. Кожевников // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия Право. – 2003. – № 2. – С. 7-16.

185. Кожурова, Н. А. Бюджетная реформа в России [Текст] / Н. А. Кожурова, С. М. Корнеева // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2011. – Т. 2, № 2 (30). – С. 13-14.

186. Комаровский, В. С. Проблемы реформирования государственной службы России в свете международного опыта и отечественных традиций (политологический подход) [Текст] / В. С. Комаровский, А. В. Оболонский // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 1997. – № 4. – С. 56-71.

187. Кочкаров, Р. А. Новые возможности программно-целевого подхода к управлению экономикой [Текст] / Р. А. Кочкаров. – Москва : Вега-Инфо, 2013. – 215 с.

188. Кошкин, П. П. Традиционно-бюрократическая идеология и «новый менеджизм» (сравнительный анализ) [Электронный ресурс] / П. П. Кошкин // Теория и практика общественного развития : научный журнал : сайт. – Режим доступа: <http://teoria-practica.ru/-1-2007/management/koshkin.pdf> (дата обращения: 23.01.2010).

189. Красильников, Д. Г. Об уровне развития процессов управления проектами в исполнительных органах государственной власти Пермского края [Текст] / Д. Г. Красильников, М. Н. Якимова // Стратегическое и проектное управление : сборник научных статей. – Пермь, 2011. – С. 69-75.

190. Красильников, Д. Г. Стандарт РМВОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края : приближение к идеалу [Текст] / Д. Г. Красильников, М. Н. Якимова // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2011. – № 3. – С. 44-54.

191. Красильников, Д. Г. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики

в современной России) [Текст] / Д. Г. Красильников, М. Н. Якимова // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2015. – № 2. – С. 36-48.

192. Краснова, Е. А. Приоритетные национальные проекты и идеологическая функция государства [Текст] / Е. А. Краснова // *Вестник Челябинского государственного университета*. – 2008. – № 14. – С. 71-77.

193. Крыштановская, О. В. Анатомия российской элиты [Текст] / О. В. Крыштановская. – Москва : Захаров, 2005. – 384 с.

194. Кудрявцева, Е. П. Компаративный анализ стандартов в области управления проектами с точки зрения управления качеством [Текст] / Е. П. Кудрявцева // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2010. – № 1. – С. 66-73.

195. Купряшин, Г. Л. Государственный менеджмент : концепция и условия реализации [Электронный ресурс] // II Всероссийский социологический конгресс : сайт. – Режим доступа: <http://lib.socio.msu.ru/l/library?e=d-000-00---0kongress--00-0-0-0prompt-10---4-----0-11--1-ru-50---20-about---00031-001-1-0windowsZz-125100&a=d&cl=CL1&d=HASH08b75fd74133d5a5db5aae.1.4> (23.01. 2010).

196. Ладенко, И. С. Логика целевого управления [Текст] / И. С. Ладенко, Г. Л. Тульчинский. – Новосибирск : Наука, 1988. – 208 с.

197. Левенчук, А. Проектное управление и управление проектами: это все про логистику [Электронный ресурс] / А. Левенчук // *Живой журнал*. – Режим доступа: <http://ailev.livejournal.com/695537.html> (дата обращения 13.02.2010).

198. Левицкая, А. Ю. Национальные проекты : от идеи к практике ее реализации [Текст] / А. Ю. Левицкая // *Журнал российского права*. – 2006. – № 4. – С. 3-9.

199. Ледяев, В. Г. Власть : концептуальный анализ [Электронный ресурс] / В. Г. Ледяев. – Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. – Гл. 1. Концепции власти: аналитический обзор // Библиотека Михаила Грачева : сайт. – Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/led/chapt01.htm> (дата обращения: 11.09.2008).

200. Лобанов, В. В. Административные реформы : вызов и решения [Электронный ресурс] / В. В. Лобанов // *Территориальное управление: государственное,*

региональное, муниципальное и территориальное общественное самоуправление : сайт. – Режим доступа: http://vasilieva.narod.ru/ptpu/8_1_98.htm (дата обращения: 13.06.2014).

201. Лобанов, В. В. Реформирование государственного аппарата : мировая практика [Текст] / В. В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 1. – С. 26-31.

202. Магданов, П. В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению [Текст] / П. В. Магданов // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2010. – № 2. – С. 5-15.

203. Магданов, П. В. Проблемы теории и практики стратегического планирования [Текст] : монография / П. В. Магданов. – Пермь : Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 2013. – 244 с.

204. Мазур, И. И. Управление проектами [Текст] : учеб. пособие / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге ; под общ. ред. И. И. Мазура. – Москва : «Омега-Л», 2004. – 664 с.

205. Малиновская, О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат : мировой и российский контекст [Текст] / О. В. Малиновская, И. П. Скобелева // Финансы и кредит. – 2011. – № 33. – С. 2-11.

206. Манойло, А. В. Война в Южной Осетии : психологическая обработка общественного мнения стран ЕС [Электронный ресурс] / А. В. Манойло // ПОЛИТЭКС : сайт. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/597/30/> (дата обращения: 21.02.2015).

207. Манойло, А. В. Украина – генеральная репетиция [Электронный ресурс] / А. В. Манойло // Стратегия России : сайт. – Режим доступа: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews.php?subaction=showfull&id=-1&archive=1427545357&start_from=&ucat=14& (дата обращения: 26.04.2015).

208. Мартьянов, В. С. Идеология В. В. Путина : концептуализация посланий президента РФ [Текст] / В. С. Мартьянов // Политическая экспертиза : ПОЛИТЭКС. – 2007. – Т. 3, № 1. – С. 147-174.

209. Матненко, А. С. Приоритетные национальные проекты : предпосылки, сущность и проблемы правового регулирования [Текст] / А. С. Матненко // Вестник Омского университета. – 2008. – № 4. – С. 124-129.
210. Маттиас, Л. Л. Обратная сторона США [Текст] / Л. Л. Маттиас ; сокр. пер. с нем. А. П. Артемова. – Москва : Прогресс, 1968. – 420 с.
211. Мацнев, Д. А. Программно-целевой метод планирования [Текст] / Д. А. Мацнев, К. П. Самсонов. – Москва : Экономика, 1977. – 56 с.
212. Миллс, Р. Властвующая элита [Текст] / Р. Миллс ; пер. с англ. Е. И. Розенталь, Л. Г. Рошаль, В. Л. Кон ; ред. Л. Я. Розовский. – Москва : Изд-во иностр. лит., 1959. – 543 с.
213. Мильнер, Б. З. Организационный механизм программно-целевого управления [Текст] / Б. З. Мильнер // Программно-целевое управление социалистическим производством : вопросы теории и практики / редкол. А. Г. Аганбегян [и др.]. – Москва, 1980. – С. 35-53.
214. Митрохина, Т.Н. Аксиология проектирования российской политики. [Текст] / Е.И. Демидова, Т. Н. Митрохина // Власть. – 2017. – №3. – С.114-122.
215. Митрохина, Т. Н. Политический проект как категория политической науки [Текст] / Т. Н. Митрохина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2015. – № 2 (56). – С. 117-122.
216. Митрохина, Т. Н. Политическое проектирование: объяснительные возможности концепта «политический проект» [Текст] / Т. Н. Митрохина // Власть. – 2015. – № 9. – С. 39-46.
217. Митрохина, Т. Н. Политическое проектирование: специфика глобальных проектов [Текст] / Т. Н. Митрохина // Власть. – 2016. – № 4. – С. 75-82.
218. Митрохина, Т. Н. Функциональность политических проектов: технологии vs идеологии? [Текст] / Т. Н. Митрохина // Власть. – 2014. – № 10. – С. 5-13.
219. Михайлова, О. В. Концепция «governance» : политические сети в современном государственном управлении [Текст] / О. В. Михайлова // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2009. – № 2. – С. 40-57.

220. Михеева, А. С. Методология программно-целевого управления эколого-экономическими системами в регионах с экологическими ограничениями [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук / А. С. Михеева. – Улан-Удэ, 2008. – 397 с.
221. Мэннинг, Н. Реформа государственного управления : международный опыт [Текст] : [пер. с англ.] / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – Москва : Весь мир, 2003. – 494 с.
222. Ноздрачев, А. Ф. Административная реформа [Текст] : российский вариант / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2005. – № 8. – С. 9-21.
223. Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI века? : модели государственной службы. Россия, США, Англия, Австралия [Текст] / А. В. Оболонский. – Москва : Дело : Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации, 2002. – 166 с.
224. Оболонский, А. В. На государевой службе [Текст] : бюрократия в старой и новой России : очерк / А. В. Оболонский. – Москва : ИГПАН, 1997. – 32 с.
225. Осадчая, Г. И. Приоритетные национальные проекты в контексте социальной политики Российской Федерации [Текст] / Г. И. Осадчая // Социальная политика и социология. – 2007. – № 2. – С. 8-21.
226. Пабст, А. Проект модернизации президента Медведева [Электронный ресурс] / А. Пабст // ИноСМИ.ru : сайт. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/politic/20100930/163294664.html#ixzz3T37EjGEn> (дата обращения: 28.02.2015).
227. Павроз, А. В. Бюрократия : экономический анализ деятельности и логика современных административных реформ [Текст] / А. В. Павроз // Политическая экспертиза : ПОЛИТЭК. – 2009. – № 1. – С. 37-55.
228. Петухов, В. В. Модернизация и перспективы российской демократии [Текст] / В. В. Петухов // Власть. – 2009. – № 12. – С. 4-8.
229. Плисинова, И. В. Основные направления реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов на современном этапе

[Текст] : дис. ... канд. полит. наук / И. В. Плисинова. – Ростов-на-Дону, 2011. – 161 с.

230. Пляйс, Я. А. Политическая элита в поисках новой идеологии [Текст] / Я. А. Пляйс // Обозреватель-Observer. – 2008. – № 3. – С. 6-17.

231. Пляйс, Я. А. Проблемы политической модернизации, социальной революции и народовластия в России [Текст] // Обозреватель-Observer. – 2009. – № 5. – С. 18–28.

232. Покатов, Д. В. Политическая элита современной России и формирование новой парадигмы управления [Текст] / Д. В. Покатов // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. – 2009. – Т. 9, № 4. – С. 8-11.

233. Политическое проектирование. Глобальное, национальное, региональное измерения [Текст] : монография / М. Н. Грачев [и др.] : под ред. М. Н. Грачева, Н. А. Борисова – Москва : Мир философии, 2016. – 464 с.

234. Полковников, А. Эффективное управление проектами. Начальный курс [Текст] / А. Полковников ; Сетевая Академия «Ланит». – Москва, 1998. – 101 с.

235. Поспелов, Г. С. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. – Москва : Сов. радио, 1976. – 440 с.

236. Процесс принятия внешнеполитических решений [Текст] : исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы / О. А. Колобов [и др.]. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. ун-та, 1992. – 235 с.

237. Процессное управление на практике. Проекты и процессы [Электронный ресурс] // Живой журнал. – Режим доступа: <http://manage-process.livejournal.com/1895.html> (дата обращения: 18.01.2010).

238. Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] : учебник для студентов вузов / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – Москва : ИНФРА-М, 2002. – 425 с.

239. Райзберг, Б. А. Системный подход в перспективном планировании [Текст] / Б. А. Райзберг, Е. П. Голубков, Л. С. Пекарский. – Москва : Экономика, 1975. – 271 с.

240. Реформа государственной службы России [Текст] : история попыток реформирования с 1992 по 2000 годы / [Барабашев А. Г. и др.] ; под ред. Т. В. Зайцевой. – Москва : Всемир. Банк : Весь мир, 2003. – 303 с.

241. Рубцов, А. Мегапроект для России : идеология, политика, экономика [Электронный ресурс] / А. Рубцов, С. Богословский. – Москва, 2007 // Институт философии Российской академии наук : сайт. – Режим доступа: http://iph.ras.ru/uplfile/ideol/roubcov/Megaproject_kniga/Megaproject.html#linktostr12 (дата обращения: 03.05.2015).

242. Рыбиков, Р. А. Централизация и децентрализация государственного управления в постсоветской России : институционально-политическое измерение [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Р. А. Рыбиков. – Ростов-на-Дону, 2010 // disserCat – электронная библиотека диссертаций. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/tsentralizatsiya-i-detsentralizatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-v-postsovetskoi-rossii-in> (дата обращения: 08.03.2012).

243. Самохин, Ю. И. Методы программно-целевого подхода [Текст] / Ю. И. Самохин // Экономика и методические методы. – 1974. – Т. 10, вып. 5. – С. 994-1002.

244. Симонов, К. В. Политический анализ [Текст] : учеб. пособие / К. В. Симонов. – Москва : Логос, 2002. – 152 с.

245. Сморгунов, Л. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах [Текст] / Л. Сморгунов // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. – 2000. – № 1. – С. 54-75.

246. Сморгунов, Л. В. Принятие политических решений [Текст] : теория и методология / Л. В. Сморгунов, А. В. Павроз // Полис. – 2005. – № 4. С. 179-183.

247. Сморгунов, Л. В. Сетевой подход к политике и управлению [Текст] / Л. В. Сморгунов // Полис – 2001. – № 3. – С. 103-112.

248. Сморгунов, Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ : от нового государственного менеджмента к концепции «governance» [Текст] / Л. В. Сморгунов // Полис. – 2003. – № 4. – С. 50-57.

249. Современные методики управления мегапроектами : возможности для более устойчивого и эффективного инвестирования в российскую инфраструктуру [Электронный ресурс] // ЗАО «Группа РЦБ» : сайт. – Режим доступа: <http://www.rcb.ru/rcb/2013-09/234512/> (дата обращения: 09.05.2015).

250. Современный консерватизм [Текст] / К. С. Гаджиев [и др.]. – Москва : Наука, 1992. – 262 с.

251. Соловьев, А. И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы [Текст] / А. И. Соловьев // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2010. – № 3. – С. 3-20.

252. Соловьев, А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти [Текст] / А. И. Соловьев // Полис. Политические исследования. – 2011. – № 5. – С. 70-98.

253. Соловьев, А. И. Политика и администрирование в структуре государственного управления [Текст] / А. И. Соловьев // Управление государством : проблемы и тенденции развития. – Москва, 2008. – С. 71-95.

254. Соловьев, М. М. Программно-целевой подход в управлении собственностью Союзного государства [Электронный ресурс] / М. М. Соловьев, Л. И. Кошкин // Высшая школа экономики : сайт. – Режим доступа: www.hse.ru/data/2011/03/02/.../Соловьев%20и%20Кошкин.pdf (дата обращения: 02.08.2013).

255. Солодилов, А. Проектная культура и системная интеграция [Электронный ресурс] / А. Солодилов // АТ Consulting : сайт. – Режим доступа: http://www.at-consulting.ru/company/spec/2005/11/04/spec_11.html (дата обращения: 07.03.2011).

256. Сравнительная политология сегодня : мировой обзор [Текст] : учеб. пособие для студентов политологов / Г. Алмонд [и др.] ; [сокращ. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной]. – Москва : Аспект Пресс, 2002. – 535 с.

257. Стародубцев, А. В. Политические и социально-экономические факторы реализации региональной политики в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. В. Стародубцев. – Пермь, 2009. – 24 с.

258. Сулакшин, С. С. Источники и основания государственных политик в России [Текст] / С. С. Сулакшин, М. Ю. Погорелко, И. В. Репин. – Москва : Научный эксперт, 2010. – 220 с.

259. Тамбовцев, В. Работоспособность бюджетирования государственных расходов, ориентированного на результат [Текст] / В. Тамбовцев, А. Шастико // Экономическая политика. – 2006. – № 3. – С. 129-147.

260. Татаркин, А. И. Программно-проектное развитие регионов как условие устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации [Текст] / А. И. Татаркин // Вестник УрФУ. Серия Экономика и управление. – 2011. – № 4. – С. 46-55.

261. Тейлор, Ф. У. Принципы научного менеджмента [Текст] / Ф. У. Тейлор ; пер. с англ. А. И. Зак. – Москва : Журн. «Контроллинг» : Изд-во стандартов, 1991. – 104 с.

262. Тихонова, Н. Е. Социальная структура России : теории и реальность [Текст] : [монография] / Н. Е. Тихонова. – Москва : Новый хронограф, 2014. – 401 с.

263. Товб, А. С. Управление проектами : стандарты, методы, опыт [Текст] / А. С. Товб, Г. Л. Ципес. – Москва : Олимп-Бизнес, 2003. – 239 с.

264. Товб, А. С. Управление проектами в современном бизнесе [Электронный ресурс] / А. С. Товб. – Режим доступа: http://msdb.ru/Downloads/business/enterprise/.../sovnet_tovb.ppt (дата обращения: 28.02.2010).

265. Троицкая, Е. А. Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента [Текст] : дис. ... канд. полит. наук / Е. А. Троицкая. – Пермь, 2011. – 243 с.

266. Туронок, С. Г. Институт оценки в политико-административном процессе : уроки зарубежного опыта и российские перспективы [Текст] / С. Г. Туронок // Управление государством : проблемы и тенденции развития. – Москва, 2008. – С. 198-227.

267. Улюкаев, А. Российские экономические реформы во второй половине девяностых годов : политические и финансово-экономические проблемы [Электронный ресурс] / А. Улюкаев. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/files/persona/uljukaev/window.pdf> (дата обращения: 26.05.2014).

268. Управление публичной политикой [Текст] : коллективная монография / Л. В. Сморгунюв [и др.] : под ред. Л. В. Сморгунова. – Москва : Аспект Пресс, 2015. – 320 с.

269. Устинкин, С. В. Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России [Текст] / С. В. Устинкин, Д. В. Алабин // Власть. – 2009. – № 4. – С. 14-17.

270. Фахрутдинова, В. Приоритетные национальные проекты в Российской Федерации : диалектика развития [Текст] / В. Фахрутдинова // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2009. – Т. 151, кн. 4. – С. 253-264.

271. Филимонюк, Л. А. Формирование проектной культуры педагога в процессе профессиональной подготовки [Текст] : дис. ... д. пед. наук / Л. А. Филимонюк. – Ставрополь, 2008. – 425 с.

272. Фролов, А. В. Россия и Грузия : некоторые итоги конфликта [Текст] / А. В. Фролов // Власть. – 2008. – № 10. – С. 36-38.

273. Хабриева, Т. Я. Административная реформа в фокусе права [Электронный ресурс] : [стенограмма Интернет-конференции, организованной компанией «Гарант» 17 октября 2005 г.] / Т. Я. Хабриева // Гарант.ру – информационно-

правовой портал. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/interview/10119/> (дата обращения: 03.06.2016).

274. Харитоненков, А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами [Электронный ресурс] / А. С. Харитоненков // Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – № 26. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-administrativno-pravovogo-mehanizma-upravleniya-natsionalnymi-proektami-i-gosudarstvennymi-programmami> (дата обращения: 03.06.2016)

275. Харламов, А. А. Стратегическое планирование и управление эффективностью в государственном секторе [Текст] / А. А. Харламов // Наука. Инновации. Образование : альманах. – 2008. – Вып. 5. Форсайт: основы и практика применения – С. 243-250.

276. Целевые программы развития регионов : рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации [Электронный ресурс] / В. Я. Любовный [и др.]. – Москва, 2000. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index-2.html (дата обращения: 13.08.2013).

277. Целеполагание в проектной деятельности [Электронный ресурс] // Национальная ассоциация по управлению проектами : сайт. – Режим доступа: http://www.sovnet.ru/upload/Seminar_SOVNET_NTK_25nov2011.pdf (дата обращения: 09.07.2014).

278. Цыганков, А. Современные политические режимы : структура, типология, динамика [Электронный ресурс] / А. Цыганков. – Москва, 1995 // Библиотека Гумер – Политология : сайт. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Cigank/index.php (дата обращения: 23.04.2014).

279. Чепуренко, А. Пессимизм на старте [Электронный ресурс] / А. Чепуренко // Российская газета : сайт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/01/31/pessimizm.html> (дата обращения: 05.04.2015).

280. Чистобаев, А. И. Территориальные комплексные программы [Текст] / А. И. Чистобаев, Ю. Н. Баженов. – Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1984. – 229 с.

281. Шабанов, Я. В. Из истории разработки и принятия приоритетных национальных проектов [Текст] / Я. В. Шабанов // Власть. – 2011. – № 9. – С. 121-123.

282. Шатилов, А. Идеологическое обеспечение политического курса властвующей элиты России [Текст] / А. Шатилов // Обозреватель-Observer. – 2012. – № 12. – С. 8-17.

283. Шейн, Э. Определение культуры организации // Организационная культура и лидерство / Э. Шейн. – 3-е изд. – Санкт-Петербург : Питер, 2012. – Режим доступа: <http://www.management.com.ua/hrm/hrm044.html> (дата обращения 08.03.2011).

284. Эксперты: прибыль оргкомитета не равна экономическому успеху Олимпиады [Электронный ресурс] // РИА Новости : сайт. – Режим доступа: http://ria.ru/sochi2014_around_games/20140407/1002880578.html (дата обращения: 12.05.2015).

285. Якимова, М. Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента [Текст] / М. Н. Якимова // *Ars Administrandi*. – 2015. – № 1. – С. 16-27.

286. Янг, Э. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики [Электронный ресурс] : практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Э. Янг, Л. Куинн ; пер. с англ. Ю. Д. Полянского. – Киев : Изд-во «К.И.С.», 2003 // Новое публичное управление : персональный сайт А. В. Павроза. – Режим доступа: <http://pavroz.ru/files/howtowritepublicpolicypaper.pdf> (дата обращения: 12.01.2013).

2.1. На английском языке

287. Allison, G. Emergence Of Schools Of Public Policy : Reflections by a Founding Dean [Text] / G. Allison // The Oxford handbook of public policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. – Oxford ; New York, 2006. – P. 58-79.

288. Almond, G., Powell, B. Comparative Politics Today. A World View. [Text] / G. Almond, B. Powell. – 4th ed. Glenview; Boston; London : Scott, Foresmann and Company, 1988. – 328 p.

289. Anderson, J. E. Public Policymaking. [Text] / J. Anderson. — Princeton. 1994.

290. Anderson, J. Public Policymaking : an Introduction [Text] / J. Anderson. – 5nd ed. – Boston : Houghton Mifflin Company, 2003. – 322 p.

291. Aucoin, P. Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums [Text] / P. Aucoin // Governance. - 1990. – Vol. 3, № 2. – P. 115-137.

292. Azzopardi, S. The Evolution of Project Management [Electronic resource] // Projectsmart.co.uk : site. – Mode of access : <http://www.projectsmart.co.uk/evolution-of-project-management.php> (дата обращения: 10.07.2014).

293. Baranskaya, A. Project Management in Public Administration of Transitional Countries [Electronic resource] / A. Baranskaya. – Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027527.pdf> (дата обращения: 09.07.2014).

294. Birkland, T. A. An Introduction to the Policy Process : Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making [Text] / T. A. Birkland. – Armonk, NY : M. E. Sharpe, 2001. – 294 p.

295. Comparative Politics Today : A World View [Text] / Ed. by G. Almond, G. Powell. – 4nd ed. – Glenview [u. a.] : Scott, Foresman and Co, 1988. – 596 p.

296. Dunn, W. N. Public Policy Analysis : An Introduction [Text] / W. N. Dunn. – 2nd ed. – Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1994. – 480 p.

297. Dror, Y. Training For Policy Makers [Text] / Y. Dror // The Oxford handbook of public policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. – Oxford : New York, 2006. – P. 80-108.

298. Flyvbjerg, B. What is a Megaproject? [Electronic resource] / B. Flyvbjerg // Aalborg University's Department of Development and Planning : site. – Mode of access : <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/whatisamegaproject.php> (дата обращения: 09.05.2015).

299. Frederickson, H. George Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration [Electronic resource] / H. Frederickson // Duke University : site. – Mode of access: <http://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Frederickson-Comparing-the-Reinventing-Government-Movement-with-the-New-Public-Administration.pdf> (дата обращения: 16.06.2013).

300. Galston, W. A. Political Feasibility : Interests and Power [Text] / W. A. Galston // The Oxford Handbook Of Public Policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. – Oxford ; New York, 2006. – P. 543-556.

301. Gerston, L. N. Public Policy Making : Process and Principles [Text] / L. N. Gerston. – 3rd ed. – Armonk, NY : M. E. Sharpe, 2010. – 160 p.

302. Gross, B. M. The New System Budgeting [Text] / B. M. Gross // Public Administration Review. – 1969. – Vol. 29, № 2. – P. 113-117.

303. Guy Peters, B. American Public Policy : Promise and Performance [Text] / B. Guy Peters. – Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, 1986. – 344 p.

304. Gvosdev, N. The Realist Prism : Putin's Sochi Games Global Even Without Obama, West [Electronic resource] / N. Gvosdev // World Politics Review : site. – Mode of access: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13570/the-realist-prism-putin-s-sochi-games-global-even-without-obama-west#> (дата обращения: 10.05.2015).

305. Handbook of Public Administration [Text] / Ed. by B. Guy Peters, J. Pierre. – London ; Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, 2003. – 640 p.

306. Hill, M. The Policy Process in the Modern State [Text] / M. Hill. – 3rd ed. – London : Prentice Hall, 1997. – 254 p.

307. Hood, C. A Public Management for All Seasons? [Text] / C. Hood // Public Administration. – 1991. – Vol. 69, № 1. – P. 3-19.
308. Hood, C. C. The Tools of Government in the Information Age. Chapter 1 [Electronic resource] / C. C. Hood, H. Z. Margetts // ChristopherHood : site. – Mode of access : <http://www.christopherhood.net/content/papers.html> (дата обращения: 06.10.2012).
309. Howlett, M. Designing Public Policies : Principles and Instruments [Text] / M. Howlett. – Abingdon, Oxon ; New York : Routledge, 2011. – 236 p.
310. Johnston, L. Politics : An Introduction to the Modern Democratic State [Text] / L. Johnston. – 3rd ed. – Toronto : UTP, 2007. – 579 p.
311. Kelly, R. Theories of Policy Making [Text] / R. Kelly, D. Palumbo // Encyclopedia of Government and Politics / ed. by M. Hawkesworth, M. Kogan. – London : New York, 1992. – Vol. 2. – P. 643-655.
312. Lascoumes, P. Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. [Electronic resource] / P. Lascoumes, P. Le Galès // The Graduate Institute of International and Development Studies : site. – Mode of access: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/cours/Atelier_Politiques_Publiques/PP%20legales-Lascoumes.pdf (дата обращения: 30.09.2012).
313. Lasswell, H. D. The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis [Text] / H. D. Lasswell. – Maryland, state : College Park, 1956. – 23 p.
314. Lasswell, H. Politics : Who Gets What, When, How [Text] / H. Lasswell. – P. Smith, 1950. – 264 p.
315. Lerner, D., Lasswell, H. D. The Policy Sciences : Recent Developments in Scope and Method [Text] / D. Lerner, H. D. Lasswell. Stanford : Stanford University Press, 1951. – 344.
316. Lindblom, Ch. E. The Policy-Making Process [Text] / Ch. E. Lindblom, E. J. Woodhouse. – 3rd ed. – Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1993. – 164 p.
317. Kettl, D. F. The Global Public Management Revolution [Text] / D. F. Kettl. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2005. – 108 p.

318. Manheim, G. Empirical Political Analysis : Research Methods in Political Science [Text] / G. Manheim, R. Rich. – New York : Longman, 1991. – 399 p.
319. McCool, D. C. Public Policy Theories, Models, and Concepts : An Anthology [Text] / D. C. McCool. – Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1995. – 412 p.
320. Mintzberg, H. The Rise and Fall of Strategic Planning [Electronic resource] / H. Mintzberg. – Mode of access: http://staff.neu.edu.tr/~msagsan/files/fall-rise-of-strategic-planning_72538.pdf1994 (дата обращения: 18.08.13).
321. Orttun, R. Sochi 2014 : The Political Economy Of Russia's Mega-Projects [Electronic resource] / R. Orttun // PONARS Eurasia. Policy perspectives : Policy conference, september 2013. – Mode of access: https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/PONARS_Eurasia_Conference_Book_2013.pdf (дата обращения: 06.06.2016).
322. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector [Text] / D. Osborne, T. Gaebler – New York : Plume, 1993. – 405 p.
323. Pollitt, C. Public Management Reform : A Comparative Analysis : New Public Management, Governance, And The Neo-Weberian State [Text] / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 2011. – 367 p.
324. Porter, M. E. What is strategy? [Text] / M. E. Porter // Harvard business rev. – Boston, 1996. – Vol. 74, № 6. – P. 61-78.
325. Pressman, J. Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes [Text] / J. Pressman., A. Wildavsky. – 3rd ed. – Berkeley : University of California Press, 1984. – 281 p.
326. Prieto, R. Is It Time to Rethink Project Management Theory? [Electronic resource] / R. Prieto // PM Hut : site. – Mode of access: <http://www.pmhut.com/is-it-time-to-rethink-project-management-theory> (дата обращения: 24.05.2015).
327. Salamon, L. M. The New Governance and the Tools of Public Action : An Introduction [Electronic resource] / L. M. Salamon // Fordham Urban Law Journal. –

2000. – Vol. 28, Issue 5. – Mode of access: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2182&context=ulj> (дата обращения: 12.01.2013).

328. The Oxford handbook of public management [Text] / Ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. – Oxford : Oxford University Press, 2007. – 789 p.

329. Wideman, M. The Future of Project Management [Electronic resource] / M. Wideman // Project Management Wisdom : site. – Mode of access: <http://www.maxwideman.com/papers/future/intro.htm> (дата обращения: 10.07.2014).

330. Wilson, R. Policy Analysis as Policy Advice [Text] / R. Wilson // The Oxford handbook of public policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. – Oxford ; New York, 2006. – P. 152-168.

331. Wildawsky, A. Rescuing Policy Analysis From PPBS [Text] / A. Wildawsky // Public Administration Review. – 1969. – № 29 (March–April). – P. 189-202.

332. Wirick, D. Public-Sector Project Management : Meeting the Challenges and Achieving Results [Text] / D. Wirick. – Hoboken : Wiley, 2009. – 270 p.