



УДК 65.01:354

Д.Г. КРАСИЛЬНИКОВ, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

М.Н. ЯКИМОВА, ассистент преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mari.yakimova@gmail.com

ФАКТОРЫ ДЕФОРМАЦИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ИЗ ОПЫТА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ)

Статья посвящена описанию причин, приводящих к изменению сущности проектного управления в бюрократической среде. Проанализирован опыт внедрения проектов в деятельность российских органов власти на протяжении трех этапов становления профессионального управления проектами. По результатам изучения практик реализации госполитики с помощью проекта установлены ключевые факторы деформации его природы в системе государственного управления.

Ключевые слова: проект; проектное управление; новый государственный менеджмент; государственное управление; факторы деформации

Последняя четверть XX – начало XXI в. ознаменованы тенденцией модернизации систем государственного управления в мировом сообществе. С 1970-х гг. традиционная модель административно-государственного управления, построенная на идеях рациональной бюрократии М. Вебера и «welfare state», не смогла обеспечивать ряду развитых стран устойчивый рост и преимущество в глобальной конкурентной борьбе. Под влиянием неконсер-

вативных взглядов правительств М. Тетчер, Р. Рейгана, Г. Коля, разделявших идеи конкуренции, приватизации, саморегулирования рынка, и стал формироваться международный тренд административных преобразований.

Захлестнувшая, как отмечал Дж. Кеттл, практически весь мир, от США, Новой Зеландии, Швеции до Индии, Китая и Монголии [22, р. 1], волна

реформ систем государственного управления в 2000-х гг. достигла и России. Концепция модернизации госаппарата, получившая название «New Public Management» (NPM), обеспечила преобразование административной системы по образу и подобию систем управления частными организациями. В нашей стране, как и за рубежом, согласно исследованиям К. Худа [20], Д. Осборна и Т. Геблера [21], Л. Сморгунова [18, с. 58], экономический подход к управлению государством стал доминантой политики его реформирования.

Стремление органов власти воплотить в жизнь главный принцип менеджериальных преобразований – внедрить в бюрократическую среду методы управления, выработанные в частной сфере [20, р. 4–5; 21], – обеспечило широкое распространение бизнес-ориентированных технологий в управлении государством. Программно-целевой подход, стратегическое планирование, стратегическое управление, и, наконец, управление проектами, ставшие ярчайшими достижениями научного менеджмента в период расцвета NPM, поэтому и стали применяться в нашей стране для реализации государственной политики.

В истории использования проектов российскими органами власти можно выделить несколько этапов. С 2005 по 2008 г. управление проектами впервые апробировалось в рамках реализации приоритетных национальных проектов (ПНП). Но в этот период «знакомства» с механизмом инициаторам его применения, по признанию А. Дворковича, так и не удалось создать «действительно проектную» систему работы с пятью «национальными приоритетами» [4]. На втором этапе развития проектного управления (2009–2012 гг.) отмечалось значительное увеличение количества государственных проектов (более 40), а их разработка и ведение осуществлялись частично с учетом требований профессиональной методологии использования подхода. В период президентства Д. Медведева интерес к проектному управлению усилился, что отразилось в создании проектов, призванных воплотить в жизнь ключевые направления деятельности Правительства РФ до 2012 г.

С возвращением В. Путина на пост главы государства связан третий, современный, этап развития управления проектами в органах власти. Его отличительной чертой стало повышение интереса к ведению мегапроектов, т.е. крупных инфраструктурных проектов, стоящих более \$1 млрд, или проектов, предусматривающих значительные затраты и привлекающих немалое общественное внимание. Проекты «Урал Промышленный – Урал Полярный», «Ямал», «ВСМ-1», «ВСМ-2», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Курорты Северного Кавказа», строительство космодрома «Восточный», создание Северного морского пути, БАМ-2, подготовка к проведению саммита АТЭС, Универсиады в Казани, Сочи 2014 и Чемпионата мира по футболу 2018 г. привлекают внимание граждан всей страны, а также вызывают немалый деловой интерес у российских и западных бизнесменов. Распространение опыта управления проектами федерации и регионов (Пермский край, Белгородская область, Пензенская область, Ярославская область и др.), дальнейшее развитие использования механизма органами власти на профессиональном уровне ведется Советом по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов

РФ. А активное применение методов управления проектами в бюрократической среде выступает в качестве одной из ключевых мер Правительства РФ по улучшению системы госуправления до 2018 г. [15].

Тем не менее как показал анализ опыта внедрения проектов в сферу управления государством, существует ряд проблем, трансформирующих природу проектного управления в российском госаппарате. По результатам изучения каждого из трех этапов развития в органах власти исследуемого механизма выявлено восемь ключевых факторов его деформации.

Цель настоящей статьи – установить перечень основных причин, приводящих к изменению сущности проектного управления в бюрократической среде.

1. Жесткая организационная структура органов власти. Она определяет невозможность создания команд для реализации проектов [14]. Строгая иерархичность и формализованность исполнения задач, соблюдаемые на каждом этапе выработки управленческого решения, препятствуют использованию не только командных технологий, но и иных «гибких» процедур управления. А это приводит к частичному соблюдению логики проектного управления и формальному, поверхностному применению инструментов менеджмента проектов. Проектная деятельность, как подчеркивает П. Магданов, не только «не терпит иерархии, но и наносит ущерб сложившимся в организации вертикальным связям» [6, с. 9]. А если вертикальная структура управления в организации сохраняется, значит, проектный подход используется не в полной мере.

Более того, попытки переноса технологии командного управления в среду органов власти приводят к смешению подходов управления проектами и управления российским административно-бюрократическим аппаратом. Как, например, показал анализ системы организации исполнения ПНП, при ее формировании удалось лишь частично соблюсти на практике принцип горизонтального управления. Федеральная структура, отвечающая за управление нацпроектами, формально соответствовала требованию включения в ее 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) [12].

Ни Совет по реализации ПНП, ни межведомственные рабочие группы, на наш взгляд, в действительности не обладали реальным правом непосредственно корректировать систему управления национальными проектами, поскольку являлись лишь совещательными и осуществляющими управление «проектными образованиями» органами [12]. А включение в структуру управления нацпроектами таких элементов, как Правительство РФ или Департамент приоритетных национальных проектов, свидетельствовало о сохранении традиционных «бюрократических» подходов в управлении. Система руководства ПНП в целом создавалась в соответствии с характерными для российского госаппарата принципами, когда любого уровня бюрократические

структуры обеспечивают принятие политических (государственных) решений и оказывают влияние на деятельность высших руководителей.

Таким образом, с одной стороны, структура управления ПНП характеризовалась наличием избыточных, с точки зрения бизнес-ориентированного подхода к проектному управлению элементов, а существование дублирующей деятельности, как отмечал А. Дворкович, было присуще всей системе управления нацпроектами [4]. С другой стороны, некоторые обязательные компоненты структуры управления проектами, например руководитель портфеля проектов, руководитель проектов, команда управления проектом и др., вообще отсутствовали. Неустраненную на старте нацпроектов потребность в формировании обособленных структур управления ими, по словам А. Дворковича, высшее руководство страны осознало в качестве «первого урока» ведения ПНП [4].

2. Отсутствие у госслужащих необходимого объема профессиональных навыков и знаний по проектному управлению, и недостаточно широкое распространение обучения сотрудников госаппарата методам управления проектами. Вследствие неподготовленности «бюрократической машины» и ее кадрового состава к использованию проектов не применяются должным образом предлагаемые методологией управления проектами инструменты их формирования и реализации. А организуемую проектную деятельность, как было в случае ведения ПНП [4], называть действительно проектной можно лишь с большой долей условности.

Недостаток знаний и опыта проектного управления у госслужащих приводит, например, к повсеместному возникновению трудностей с корректным формулированием целей проектов. Поскольку «цель – одновременно то, чего нет и то, что есть» [6, с. 10], исполнителям проектов зачастую требуется время для понимания того, какой результат необходимо достичь. Вероятно поэтому инициаторы таких проектов, как «Цифровое телерадиовещание», «Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение», «Формирование эффективной инновационной системы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и др., принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., на страте проектов не смогли сформировать и увязать цели проектов с задачами и мероприятиями по их реализации [19]. Известные аморфность и масштабность целей ПНП также свидетельствовали о наличии сложностей в определении конкретных характеристик желаемого результата. Проблема правильной формулировки целей и задач проектов, обозначения их «контрольных точек» являлась одной из основных трудностей внедрения подхода и в деятельность исполнительных органов государственной власти Пермского края [5].

Недостаточный уровень компетенций госслужащих в сфере проектного управления зачастую не позволяет соблюдать на практике и такое требование ведения проектов, как корректная разработка проектной документации. Одними из самых распространенных недостатков составления карт проектов, принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., например, являлись их неполное или лишь частичное соответствие требованиям нормативной и методической базы (35 карт проектов из 45) [7], их несогласованность

с участниками проектов, а также отсутствие в документах сведений обо всех необходимых событиях или мероприятиях проектов [19]. В 2010 г. утверждать Председателем Правительства РФ можно было лишь карты 3 проектов, получивших положительное заключение по итогам экспертизы («Качественное и доступное жилье», «Развитие сельского хозяйства», «Противодействие незаконному обороту наркотиков») [19].

Острая нехватка специалистов в области управления проектами остается одной из актуальных проблем внедрения механизма в сферу госуправления и по сей день [14, с. 14]. В 2013 г. 69,2% и 62,5% респондентов – сотрудников федеральных и региональных органов исполнительной власти соответственно отмечали, что обучение менеджменту проектов не ведется [14, с. 11]. При этом по свидетельству экс-директора по управлению проектами, рисками и созданию системы управления Играми Оргкомитета «Сочи 2014», идеолога внедрения управления проектами в деятельность Минэкономразвития России А. Бадина, за первый год использования механизма в министерстве (2013 г.) состоялись только один семинар по основам проектного управления для высшего руководства (включая министра), один семинар по основам управления тематическими проектами и общий семинар по управлению проектами для всех желающих сотрудников министерства [1]. Всего лишь 3 учебных группы и чуть более 40 человек смогли на первом этапе внедрения проектного управления познакомиться с основополагающими принципами и идеями проектной методологии [1].

3. Отсутствие основ нормативного правового регулирования управления проектами в органах власти в течение длительного времени [14, с. 14]. На протяжении нескольких лет не достаточно подробно разрабатывались документы, закрепляющие методологию проектного управления в госаппарате, а также непосредственно обеспечивающие исполнение проектов. О последней из указанных проблем в контексте освещения задач реализации ПНП «Здоровье» отдельно говорил В. Путин, выступая на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи» [3]. Более того, при реализации приоритетных нацпроектов так и не было дано нормативное определение понятия «приоритетный национальный проект», что являлось необходимым в связи с отсутствием прецедентов управления проектами в общефедеральном масштабе.

В условиях неразвитости адаптированной под особенности госаппарата методологии проектного управления реализовывались не только ПНП, но и проекты, принятые в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г. Федеральным органам власти – ответственным исполнителям проектов – вменялось осуществлять текущее управление проектами на основе самостоятельно определяемых форм и методов управления [14]. Документы, призванные помочь в ведении проектов [8; 16], не содержали даже минимального объема необходимой информации о накопленных теорией и практикой управления проектами технологиях их реализации. Имелись только сведения 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, содержатся в Руководстве РМВОК [17].

При использовании слабо разработанной нормативно-методической базы внедрялось управление проектами и в деятельность Минэкономразвития России. В то время как, например, в Оргкомитете «Сочи 2014» методология проектной деятельности описывалась целым рядом специализированных документов, на федеральном уровне внедрение проектов поддерживалось положением об организации проектного управления, описывающим только основные процессы, общий подход и структуру управления проектами и содержащим шаблоны ведения проектного документооборота. Отсутствие методических рекомендаций по управлению проектами, регламентов процессов управления проектами, словарей, справочников и пр. [1] также свидетельствовало о слабой подготовленности министерства к профессиональному внедрению и использованию механизма.

Принятие распоряжения Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» позволило частично решить острую проблему неподготовленности российской нормативной правовой и методической базы к внедрению проектов в госуправление [10].

4. Сложность оценивания результатов проектов, реализуемых органами власти. Поскольку последствия регулирования государством общественных процессов проявляются в полной мере с течением времени, зачастую установить точные параметры ожидаемого результата проекта на его старте не представляется возможным. С трудностями в определении и формулировке индикаторов результативности проектов, разработанных в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., столкнулись инициаторы таких проектов, как «Формирование новых экологических стандартов жизни», «Развитие дошкольного и общего образования», «Комплексная модернизация профессионального образования», «Создание международного финансового центра и превращение рубля в региональную резервную валюту», «Развитие транспортной системы и повышение конкурентоспособности транспорта» и др. [19]. А вопрос о том, как описать «цифровым способом» последствия и социальный эффект приоритетных национальных проектов, остается открытым и в настоящее время.

5. Оформление в виде проектов текущей деятельности органов власти. Поскольку задачи госаппарата, заключающиеся в получении уникального результата, реализуются в определяемых бюджетом временных и ресурсных границах, госслужащими под проектом может пониматься и осуществление повседневных функций органа власти. Вероятно, именно поэтому для некоторых проектов, принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., было «объективно невозможно выделить необходимое количество ключевых событий для большинства мероприятий» [19]. Например, проект «Развитие библиотечного дела» вообще включал в себя мероприятия, являющиеся по сути текущей деятельностью Минкультуры России: «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.» [19].

6. Сложная сочетаемость методов управления проектами с характерным для российских бюрократических структур «управлением по поручениям». Как показал анализ опыта внедрения проектного управления в деятельность Минэкономразвития России, «управление по поручениям» непригодно для полного встраивания в архитектуру проектов [1]. Поступающие госслужащим задачи в содержательном плане могут не соотноситься с логикой проекта, но бывают связаны с общим функционалом структурного подразделения органа власти. В таком случае, в условиях необходимости исполнения резолюций к определенному сроку участникам проектной деятельности приходится переключаться с проведения проектных мероприятий на решение текущих задач. Задержка исполнения поручения, вызванная вовлечением в этот процесс большого количества исполнителей и необходимостью согласования результатов на всех уровнях, отнимает у проекта значительные временные и человеческие ресурсы, что в конечном итоге негативно влияет на эффективность его реализации.

7. Отсутствие адекватной принципам управления проектами формы финансового обеспечения их реализации. До 2014 г. проектный подход не соотносился с бюджетным процессом, который, как признавал А. Дворкович, был «настроен» на административную систему, а не на внедряемые технологии [4]. В результате этого, как известно, нацпроекты свелись к федеральным целевым и иным государственным программам. Так, например, в государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг. были включены, хотя и в измененном виде, все направления и показатели 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 по реализации таких мероприятий госпрограммы, как «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства» [10].

Не было сформировано адекватной принципам проектного управления формы представления государственных проектов и в период президентства Д. Медведева. В результате этого реализация проектов, принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., только по форме соответствовала характеристикам проектного управления. Проекты, вошедшие в Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 г., должны были стать базисом для государственных программ, как отмечал В. Путин [2].

8. Недостаточно широкое использование госслужащими специализированных информационных систем по управлению проектами (ИСУП). При организации проектной деятельности в Минэкономразвития России поль-

зователями ИСУП являлись не более 40 человек, а в самой системе содержалась информация только по 1000 контрольных точек и 6 приоритетным проектам [1]. В то время как информационная система планирования и отчетности «Сочи 2014» использовалась 800 участниками проектов, содержала сведения по 300 проектам и 20000 контрольных точек [1]. Малый объем информации по управлению проектами, хранившейся программным продуктом министерства, а также низкое количество пользователей системы свидетельствовали о неразвитости инфраструктуры, необходимой для применения исследуемого механизма.

Негативно сказываются на развитии проектного управления в бюрократической среде, как подмечает А. Бадин, и непостоянство организационной структуры органов власти, значительная текучесть кадров, а также невысокий уровень заработной платы госслужащих. Затрудняет формирование проектной культуры в госаппарате, как правило, и сложно встраиваемая в схему оплаты труда госслужащих проектная система мотивации сотрудников [1].

Низкая готовность системы госуправления к изменениям, кроме того, не позволяет оперативно перестраивать привычный порядок работы в проектно-ориентированный. А «неприоритетность» ведения проектов отражается в том числе и в несоблюдении требований организационных изменений. Так, при попытке внедрить проекты в деятельность Минэкономразвития России многоуровневая структура проектного управления выстроена не была, несмотря на большее, в сравнении с Оргкомитетом «Сочи 2014» число основных направлений деятельности министерства (77 против 55) и количество сотрудников (более 2000 против 1800), а также наличие сети подведомственных учреждений и ведомств [1]. Центральный проектный офис и офисы, поддерживающие проектные практики каждого тематического блока, тоже не были созданы. А отсутствие проектного комитета или его аналога, как отмечал А. Бадин, предопределяло невысокую вероятность повсеместного распространения в министерстве исследуемого механизма [1].

Таким образом, сложная сочетаемость принципов управления, реализуемых в российских органах власти, с методологией проектного управления определяется спецификой бюрократической среды. Строгая вертикальная структура управления, длительное вырабатывание и согласование управленческих решений, необходимость соблюдения инструкций и т.п. – все это вступает в конфликт с ориентированной на результат, а не процесс природой управления проектами.

Но несмотря на описанные трудности прививания проектной системы российскому госаппарату, не стоит говорить о том, что использование проектного управления мало результативно при решении государственных задач. Ведь, как показывает международный опыт, опыт ряда субъектов РФ (Пермский край, Белгородская область, Ярославская область и др.), проекты на деле доказали свою способность повышать результативность деятельности органов власти и эффективно управлять финансовыми, человеческими, временными ресурсами. Именно благодаря проектному управлению в бюрократической среде начали широко применяться календарное планирование, план-фактный контроль и риск-менеджмент. Стали активнее использоваться профессиональные

информационные технологии, и начала формироваться культура ведения уникальной срочной деятельности. У госслужащих обнаружилась потребность в четком представлении о желаемом результате, и были сделаны попытки повышения гибкости всей системы управления государством.

Тем не менее, на наш взгляд, ограничения самой бюрократической среды обязательно стоит учитывать при внедрении исследуемого механизма в деятельность органов власти. Следует пытаться преодолевать отмеченные трудности, перестраивая привычные для госслужащих «правила» руководства государством.

Список литературы

1. *Бадин А.* Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России – практика внедрения проектного управления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-v2-42384462> (дата обращения: 11.05.2015).
2. *Вступительное слово В.В. Путина* на заседании Правительства Российской Федерации 20 мая 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/10650/photolents.html> (дата обращения: 22.03.2015).
3. *Вступительное слово В. Путина* на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23207> (дата обращения: 15.02.2015).
4. *Высказывания А. Дворковича* на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).
5. *Красильников Д. Г., Якимов М. Н.* Стандарт РМБОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края: приближение к идеалу // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2011. № 3. С. 44 – 54.
6. *Магданов П.В.* Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2010. № 2. С. 5 – 15.
7. *Материалы семинара-совещания* с руководителями аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4893/19628> (дата обращения: 21.03.2015).
8. *Методические указания* по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/goverment/> (дата обращения: 09.03.2015).
9. *Мировой опыт* по управлению проектами в органах государственной власти [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032/Вопрос+2+Мировой+опыт+по+управлению+проектками+в+органах+государственной+власти.>

pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032 (дата обращения: 12.01.2015).

10. *О государственной* программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 июля 2007 г. № 446. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129185/#p1 (дата обращения: 15.02.2015).

11. *О порядке* организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Рос. Федерации на период до 2012 года: постановление Правительства Российской Федерации от 17 окт. 2009 г. № 815 [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (дата обращения: 05.08.2015).

12. *О Совете* при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 21 окт. 2005 г. № 1226. URL: <http://document.kremlin.ru/page.aspx?1074030> (дата обращения: 10.09.2014).

13. *Об утверждении* Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Электронный ресурс]: распоряжение Минэкономразвития России от 14 апр. 2014 г. № 26Р-АУ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/goverment/indexdocs> (дата обращения: 05.05.2015).

14. *Осинов Л.В.* Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России [Электронный ресурс]. URL: <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).

15. *Основные* направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. *Положение* о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс]: утверждено постановлением Правительства Рос. Федерации от 17 окт. 2009 г. № 815 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (дата обращения: 05.08.2015).

17. *Руководство* к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). 5-е изд. ProjectManagementInstitute. США. 2013.

18. *Сморгунов Л.* Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2000. № 1. С. 54 – 78.

19. *Характеристика* качества подготовки карт проектов // Из личного архива авторов.

20. Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. Vol. 69. 1991.
21. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
22. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford, 2011.

Получено 01.06.2015

References

1. Badin, A. (2013) "Sochi-2014 Organizing Committee and the Russian Ministry of Economic Development - the introduction of the practice of project management", [Online], available at: <http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-v2-42384462> (Accessed 11 May 2015).
2. Statements Putin, V. at the Government meeting May 20, 2010 [Online], available at: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/10650/photolents.html> (Accessed 22 March 2015).
3. Statements Putin, V. at a meeting of the State Council Presidium "On improving the accessibility and quality of health care", [Online], available at: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23207> (Accessed 15 February 2015).
4. Statements Dvorkovich, A. on a scientific and practical seminar "National projects: a tactical or strategic choice of technology?" (30 March 2006) [Online], available at: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (Accessed 04 January 2015).
5. Krasilnikov, D.G., Yakimova, M.N. (2011), "PMBOK standard and project management in Perm krai public authority: approaching the ideal", *Ars Administrandi*, no. 3, pp. 44–54.
6. Magdanov, P.V. (2010), "Integration of the structural and functional approach to governing with the program-targeted one", *Ars Administrandi*, no. 2, pp. 5–15.
7. Proceedings of the seminar-meeting with the head of the analytical service of the legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation, [Online], available at: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4893/19628> (Accessed 21 March 2015).
8. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2009) "Metodicheskie ukazaniya po razrabotke kart proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva RF do 2012 g." [Online], available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/government/> (Accessed 09 March 2015).
9. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2013), "International experience in project management in public authorities", available at: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032/Вопрос+2+Мировой+опыт+по+управлению+проектными+вопросами+в+органах+государственной+власти.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032> (Accessed 12 January 2014).

10. O gosudarstvennoy programme razvitiya sel'skogo hozyaistva I regulirovaniya rynkov sel'skohozyaistvennoy produkcii, syr'ya i prodovol'stviya na 2008 - 2012 godi: Government resolution no 446 dated 14 July 2007, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129185/#p1 (Accessed 15 February 2015).

11. O poryadke organizacii ispolneniya proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva RF do 2012 g.”: Government resolution no 815 dated 17 October 2009, [Online], available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (Accessed 05 August 2015).

12. “O Sovete pri Presidente Rossiiskoi Federacii po realizacii prioritetnih nacional'nih proektov I demograficheskoi politike”: Order of The President of Russian Federation no. 1226 dated 21 October 2005 [Online], available at: <http://document.kremlin.ru/page.aspx?1074030> (Accessed 10 September 2014).

13. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2014), Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendacii po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organax ispolnitel'noj vlasti [On confirmation of Methodical recommendations for project management implementation in executive authorities]: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation no. 26R-AU dated 14 April 2014, available at: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/201404181> (Accessed 10 September 2014).

14. Osipov, L.V., (2013), “Report on the experience of project management in the executive bodies and organizations in Russia”, available at: <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> (Accessed 12 January 2015).

15. ConsultantPlus (2015) “Osnovnie napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiyskoy Federacii na period do 2018 goda”: Правительством РФ 14 May 2015.

16. ‘Polozhenie o poryadke organizacii ispolneniya proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiiskoy Federacii na period do 2012 goda: Decision Of The Government of Russian Federation no. 815 dated 17 October 2009 “o poryadke organizacii ispolneniya proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiiskoy Federacii na period do 2012 goda” [Online], available at http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (Accessed 05 August 2015).

17. Rukovodstvo k svodu znaniy po upravleniyu proektami (Rukovodstvo PMBOK) [Aguide to the project management body of knowledge.(PMBOK® Guide)] (2013), 5th ed., Project Management Institute, Newtown Square, US.

18. Smorgunov, L. (2000), “Comparative analysis of administrative reforms in the western countries”, Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12: Politicheskie nauki, no. 1, pp. 54–75.

19. “Harakteristika kachestva podgotovki kart proektov”, iz lichnogo arxiva avtorov.

20. Hood, C. (1991), “A Public management for all seasons?”, Public Administration, vol. 69.

21. Osborne, D., Gaebler, T. (1993), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector". N.Y.

22. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011), Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state, Oxford, UK.

PROJEKT MANAGEMENT DEFORMATION FACTORS IN STATE GOVERNMENT BODIES (EXEMPLIFIED BY STATE POLICY IMPLEMENTATION IN MODERN RUSSIA)

Dmitry G. Krasilnikov

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: develop5@yandex.ru

Maria N. Yakimova

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: mari.yakimova@gmail.com

The article describes the causes which lead to the change of project management character in bureaucratic environment. The practice of implementing projects among Russian governmental authorities during the three stages of professional project management development was analyzed. The key factors of project deformation, shaping its character, were determined as a result of studying public policy implementation in project management.

Key words: project; project management; new public management; public administration; deformation factors