

# **ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ И ДОКТРИН РОССИИ В НАЦИОНАЛЬНОМ ПРОЕКТНОМ МЕНЕДЖМЕНТЕ**

Палагин Владимир Сергеевич

Кандидат военных наук, доцент, СРМ, РМР  
Евразийский центр управления проектами  
Генеральный директор

## **Введение: инструментализация идей**

Инструментализация Конституции и Доктрин России в национальном проектном менеджменте рассматривается в докладе как средство рационального сочетания стабилизирующих и динамизирующих компонентов организационной функции Конституции и Доктрин России (КДР) в современных условиях.

Организационная функция КДР в контексте доклада – одна из ведущих функций КДР, направленная на создание и обеспечение эффективной работы механизмов претворения в жизнь нормативных требований КДР.

## **I. Доктринальные документы и развитие государственного управления**

Уроки текущего периода КДР показывают, что сохранение стабильности развития требует внесения изменений, соответствующих новым условиям. При этом, теория доктринальных документов в государственном управлении должна творчески осмыслить уроки текущего кризиса.

Глобальный финансово-экономический кризис подтвердил, что система и структура доктринальных документов нуждается в дальнейшем развитии, в частности в области инструментализации их норм. Главное требование: правовая и управленческая природа доктринальных документов должна отвечать национальным интересам РФ, а не интересам глобализации.

Для эффективного решения этой задачи, процедуры разработки и принятия доктринальных документов в России необходимо планомерно усиливать путем повышения круга и компетентности привлекаемых структур и экспертов. Формирование стройной системы КДР должно подкрепляться дальнейшей

работой по ревизии и систематизации российского законодательства в строгом соответствии с КДР.

КДР - это взвешенное и рациональное отображение мифов, идей, уровня зрелости общества, соотношения сил и интересов групп влияния как внутри страны, так и вне ее. В центре этой системы документов и неписанных постулатов стоит Конституция РФ образца 1993.

Конституция РФ года как перевод с английского доминировавших в то время учений – это вполне состоявшийся, работающий и по своему эффективный инструмент контроля политической и правовой системы страны.

Мы провели свой контент-анализ текста Конституции РФ и получили результаты, полезные для пояснения сути вопроса.

Кому и чему больше всего уделяется внимания видно из таблицы (статистика приводится с учетом однокоренных слов):

Таблица 1. Частота употребления словарных единиц в тексте Конституции РФ

<b>Словарная единица</b>	<b>Количество</b>
Федерация	688
Россия	471
Государство	212
Закон	176
Конституция	129
Дума	86
Президент	86
Власть	79
Право	73
Гражданин	68
Правительство	56
Депутат	26
Человек	25
Развитие	7

Слова Отечество, Святой, Священный, Народ, Патриот не упоминаются вообще. Слово Родина использовано 1 раз. Авторы текста вполне определили свою позицию умолчанием, к ним вопросов нет. Понятно, почему это произошло на всенародном референдуме в 1993. Ужасно, что такой текст до сих пор не исправлен.

Согласно фоносемантической оценке текста (выполнено с помощью программы ВААЛ-Мини, автор Шалак В.И. 2001) текст Конституции РФ производит впечатление ПЛОХОГО, ОТТАЛКИВАЮЩЕГО, СТРАШНОГО, СЛОЖНОГО, ШЕРОХОВАТОГО, УГЛОВАТОГО, ЗЛОГО, СВЕТЛОГО, НИЗМЕННОГО, ЛЕГКОГО, НЕЖНОГО, ЖЕНСТВЕННОГО, СЛАБОГО, ХОЛОДНОГО, ТИХОГО, ТРУСЛИВОГО, ХИЛОГО, МАЛЕНЬКОГО, ВЕСЕЛОГО, МЕДЛИТЕЛЬНОГО, МЕДЛЕННОГО, ТУСКЛОГО, ПЕЧАЛЬНОГО. Так формулирует результат отчет программы (см. рис. 1).

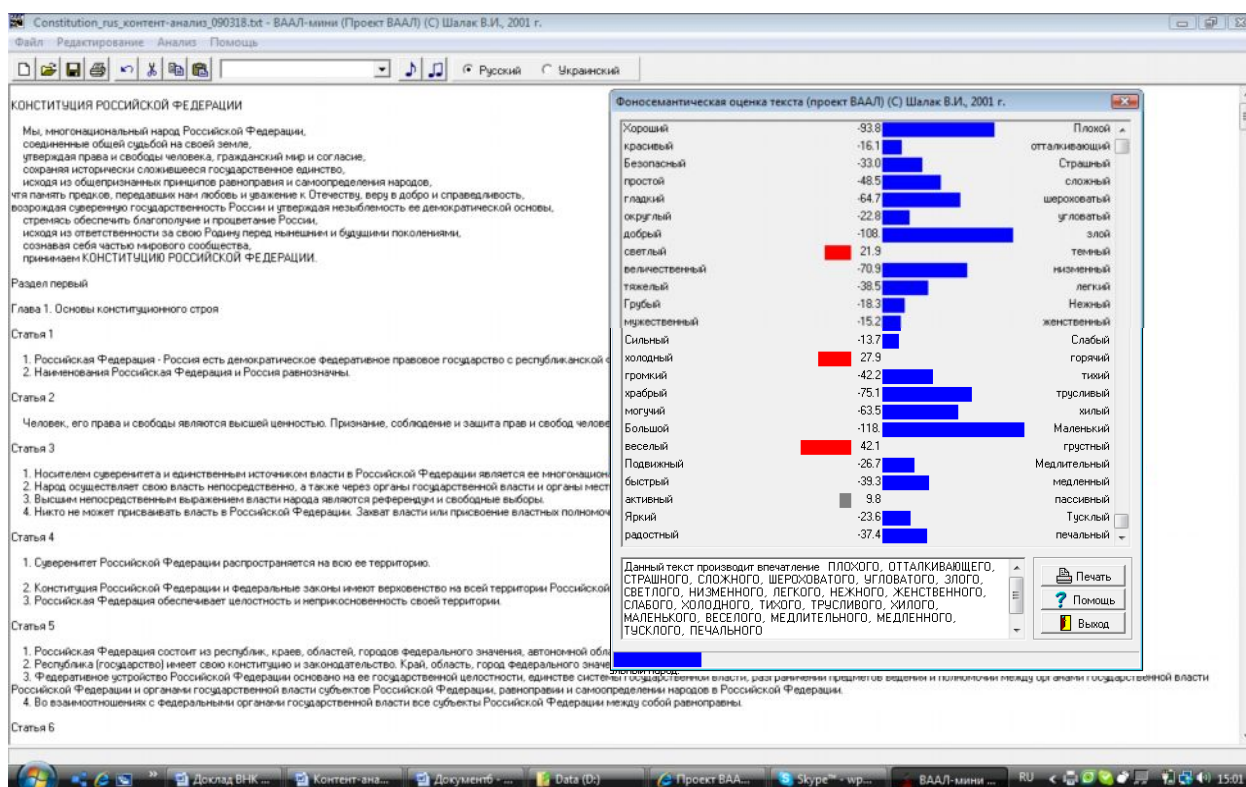


Рис.1 Результаты фоносемантической оценки текста Конституции РФ (выполнено с помощью программы ВААЛ-Мини)

Для наглядности мы приводим величины оценки в левой части таблицы 2, и те же результаты, ранжированные по величине – в правой части.

Перевес негативных характеристик налицо и говорит сам за себя. Такие тексты на ночь глядя не читают. Из позитивных характеристик лидирует веселость текста, что не удивляет, если вспомнить известные привычки главного редактора.

Таблица 2. Результаты фоносемантической оценки текста Конституции РФ

а) Результаты оценки в программе ВААЛ

Характеристика	Величина
Плохой	-93,8
Отталкивающий	-16,1
Страшный	-33,0
Сложный	-48,5
Шероховатый	-64,7
Угловатый	-22,8
Злой	-108,0
Светлый	21,9
Низменный	-79,9
Легкий	-38,5
Нежный	-18,3
Женственный	-15,2
Слабый	-13,9
Холодный	27,9
Тихий	-42,2
Трусливый	-75,1
Хилый	-63,5
Маленький	-118,0
Веселый	42,1
Медлительный	26,7
Медленный	-39,3
Активный	9,8
Тусклый	-23,6
Печальный	-37,4

б) Результаты, ранжированные по величине

Характеристика	Величина
Маленький	-118,0
Злой	-108,0
Плохой	-93,8
Низменный	-79,9
Трусливый	-75,1
Шероховатый	-64,7
Хилый	-63,5
Сложный	-48,5
Тихий	-42,2
Медленный	-39,3
Легкий	-38,5
Печальный	-37,4
Страшный	-33,0
Тусклый	-23,6
Угловатый	-22,8
Нежный	-18,3
Отталкивающий	-16,1
Женственный	-15,2
Слабый	-13,9
Активный	9,8
Светлый	21,9
Медлительный	26,7
Холодный	27,9
Веселый	42,1

Но может быть, фоносемантика не главное? Посмотрим на актуальность. Сегодня, когда весь мир сотрясает глобальный финансово-экономический кризис, полезно знать, что в Конституции такого слова нет. Это удивительно и по своему знаменательно: документ, рожденный в результате одного из глубочайших кризисов в истории России, такого слова избегает и ориентирует российское общество на иллюзорную безкризисность. Это что, конец истории для России?

КДР – это не только идеи, но и воля к их воплощению в жизнь. Если эта воля не подкреплена механизмами реализации, то КДР а с ними вместе и вся страна лишаются своего субъектного начала и превращаются в объект манипуляций со стороны тех, кто воли не утратил.

Механизм реализации – это и есть инструментализация КДР.

Мировой и российский опыт показывают: лучший инструмент реализации стратегии – это проекты (политические, инвестиционные, социальные, инновационные и другие). В контексте доклада это означает управление проектами, или проектный менеджмент. Если задача не решается одним проектом, то возникает программа проектов ведущих к одной цели. Если у исполнителя несколько проектов под разные цели, то формируется портфель проектов.

Словосочетание «проектный менеджмент» не всем нравится как по звучанию так и по значению, поскольку само менеджмент и практикующие его менеджеры – одно из проявлений связанных с капиталом процессов отчуждения (в данном случае - между собственником и управлением). Но и само слово Конституция тоже не вполне удачно семантически, ибо означает главным образом статическую, структурную сторону системы, но не динамическую. Соответствуя своему названию, Конституция отчетливо поддерживает стабилизирующий, консервативный вектор и говорит о развитии всего 7 раз. Соответственно этому избегающему динамики подходу, текст не уделяет особого внимания инструментам выполнения, за исключением статей 11 и 15. Слово проект не упоминается ни разу.

Между тем, проектный менеджмент в современном понимании пришел в России вместе со структурными реформами конца 20 века и тоже – в переводе с английского. Отсутствие проектного подхода в Конституции – следствие ее ориентировки на фиксацию достигнутого в ущерб развитию. Этот же недостаток проектного мышления транслируется и на комплекс доктрин РФ.

Да, в развитие КДР разработаны сотни законов, это важно но недостаточно, поскольку комплекс законов задает условия, но не дает механизма для пере-

вода стратегических целей и нормативных условий в реальные управленческие задачи и действия.

На уровне исполнителей, цели, задачи и условия требуют регламентированной детализации до уровня рабочих моделей и управленческих технологий. Эта регламентации нужна не для сковывания инициативы, а для создания условий эффективного взаимодействия исполнителей в одном и в разных проектах.

К примеру, любая из рассматриваемых на конференции доктрин РФ легко декомпозируется экспертами на сотни конкретных управленческих задач. Их можно решать в рамках самостоятельных проектов (и утонуть в неразберихе и беспомощности), а можно системно объединить в программы и портфели (и обеспечить прозрачность и экономию на масштабе). Второе решение более практично, и проектам, выполняемым в интересах одной доктрины полезно иметь единый глоссарий, совместимые рабочие модели, процессы управления, ОРД. Аналогичная рекомендация будет справедлива и для проектов всего комплекса КДР.

Стране нужны национальная модель и стандарт проектного менеджмента, а пример в этом должны показать именно проекты верхнего уровня. Иначе – кто в лес, кто по дрова, неизбежные провалы в развитии.

Да, Конституция России мало говорит и делает для развития, избегает проектного подхода. Но, трансляция даже консервативного основного закона на бытийный уровень органов управления и хозяйствующих субъектов сразу сталкивается с тем, что устойчивость – не в полной неподвижности, а в динамическом равновесии. Идти – значит переставлять ноги, бежать – значит вообще периодически лететь в воздухе.

Национальные модели и стандарты (МС) проектного менеджмента (ПМ) – это инструмент трансляции КДР на уровень реализации, они должны иметь открытый характер и основываться на динамических моделях и управлении не просто отдельными проектами, но портфелями проектов.

## **II. Практическое состояние доктрин в российском законодательстве**

### ***КДР о развитии системы управления:***

Анализ российских доктринальных документов показывает отсутствие как стройной системы самих доктрин, так и отлаженного механизма переработки их содержания в ответ на изменения обстановки.

ПМ и производные от него термины практически не входят в тезаурус КДР.

Современное состояние уже не в полной мере отвечает требованиям текущего момента и обозримой перспективе, что требует серьезной работы по определению новых направлений развития КДР.

Первым шагом к решению этой проблемы может стать создание *Доктрины развития государственного управления*. Эта «Доктрина о доктринах» должна определить конфигурацию и вектор развития системы доктрин РФ.

В качестве основных разделов такой доктрины мы видим следующие:

1. Система доктрин РФ (наименования доктрин, их взаимосвязь, требования к содержанию, ответственность за разработку)
2. Порядок и сроки переработки содержания доктрин в ответ на изменения обстановки
3. Инструментализация доктрин (механизмы воплощения в жизнь доктринальных положений)

### ***КДР и развитие проектного менеджмента***

Анализ российских доктринальных документов показывает, что проектный менеджмент как важнейший инструмент реализации стратегии еще не нашел должного отражения в менталитете управленцев.

Странно, но его нет в Военной доктрине, которая по определению должна развивать идеи российского геополитического и цивилизационного проектов. Мы все – участники проектов такого рода, но сами эти проекты нашли отражение только в гуманитарных разработках, а не в КДР.

Ну ладно Военная доктрина, может быть там не все сказать можно, но ведь так же обстоит дело и с Национальной доктриной образования в Российской Федерации! В документе правильно сказано, что «Стратегические цели обра-

зования тесно увязаны с проблемами развития российского общества, включая: создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, обеспечение высокого качества жизни народа и национальной безопасности...» Но кто же нам все это построит, обеспечит экономическую деятельность и соответствующую защиту если даже учить управлять проектами не собираемся?

Немного лучше обстоят дела с доктринами экологической, информационной безопасности, морской.

Доктрины в разработке не рассматриваем, но там дела не лучше.

Такое положение в доктринах автоматически проецируется на национальные проекты и другие практические мероприятия органов государственного и местного управления.

Мы полагаем, что «Доктрина о доктринах» в своем третьем разделе «Инструментализация доктрин (механизмы воплощения в жизнь доктринальных положений)» должна определить в первую очередь проектный подход, проектный менеджмент, как типовой инструмент реализации доктринальных положений и развития самой системы доктрин.

Проектный менеджмент включает управление проектами, программа и портфелями проектов. Благодаря такому набору мощных инструментов и возможности формирования их выверенной комбинации под любые запросы, ПМ стал фактически самым популярным механизмом реализации стратегий любого уровня.

Нелишне отметить, что ПМ превосходно сочетается с Ключевой методологией, которую давно и эффективно применяет ЦПА и ГУП.

Иерархия правовых актов в системе российского законодательства должна логичным образом распространиться вверх, на саму систему доктрины.

Существующая система (послание Президента России, доктрина, стратегия, концепция, основы политики, национальные проекты, программы) еще не имеет необходимой степени стройности и гармонизации. Требуется выстроить иерархию, а через нее – последовательность разработки доктрин.



Поэтому, в частности, возникает правомерный вопрос: действующие российские доктрины - действующие ли, или уже неактуальные, которые некогда обновить? Вопрос этот конечно в значительной мере политический, но если этот нюанс оставить за скобками, то в терминологии ПМ это чисто технический вопрос, относимый к разделу контроля и мониторинга работ проекта.

#### **IV. Основные компоненты Доктрины развития государственного управления**

Для предлагаемой доктрины развития государственного управления наиболее важны следующие компоненты.

##### ***Политическая природа доктрины***

Отображение геополитически осмысленных потребностей развития национального государства как структуры, устойчивой к кризисным явлениям глобализованного мира.

##### ***Доктрина и государственная идеология***

Пока государственная идеология не сформулирована должным образом, предлагаемая доктрина должна отображать Конституционные тезисы. При этом надо иметь в виду, что импортные модели и стандарты ПМ отображают преимущественно либеральную идеологию и связанную с ней практику.

##### ***Доктрина и государственная политика как управленческая практика***

Можно бесконечно и бесполезно говорить о жизненной необходимости связи этих понятий, однако сами по себе они взаимодействуют случайным и не всегда оптимальным образом. Предлагаемая доктрина впервые в истории России введет нормативный инструмент организации работ и контроля исполнения, пронизывающий всю систему КДР.

##### ***Институты, возможности и ограничения участия гражданского общества и бизнеса в процедурах подготовки, принятия и реализации доктринальных документов***

Эти функции обеспечиваются нормативным определением круга участников (стейкхолдеров) проектов задаваемых КДР, распределением их функций и

ответственности, порядка управления содержанием проекта, изменениями, контрактами, затратами, информацией, безопасностью и другими функциональными областями в соответствии с принятыми МС ПМ.

### ***Взаимодействие федерального центра и регионов при определении приоритетов развития и реализации доктринальных документов***

Такое взаимодействие мы предлагаем определять в соответствии с иерархией и порядком разработки доктрин, а также матрицей распределения функций участников, определяемой доктриной развития государственного управления.

В результате мы получим возможность сформировать стройную систему проектов развития РФ и обеспечивающих нормативных документов (рис. 2).



Рис.2. Схема инструментализации КДР

#### **IV. ПМ и государственная политика**

В основу предлагаемых механизмов инструментализации Конституции и Доктрин России в национальном проектном менеджменте мы предлагаем положить Евразийский стандарт управления проектами (ЕСУП).

ЕСУП специально разработан как инструмент актуализации цивилизационных и геополитических интересов РФ в области ПМ. Никакие другие модели и стандарты эту задачу не то что не решают, но даже не ставят.

Проблематика и интересы, отображенные во всех других МС ПМ, не совпадают с проблематикой и интересами развития РФ и соответственно КДР.

Насколько важны сегодня вопросы управления, показывает следующий пример. С начала этого года проектные организации США и других стран в едином порыве вступают в ряды спасителей американской экономики и подписываются под Манифестом эффективного менеджмента. Программный документ под названием **“The Manifesto for Effective Management of The American Recovery and Reinvestment Act”** доступен на <http://pmmanifesto.ning.com>

Манифест был обнародован в январе 2009 в США и призывает к продвижению проверенных принципов проектного менеджмента во всех программах и проектах, включенных в Американский Акт Восстановления и Реинвестиций (American Recovery and Reinvestment Act, ARRP) вынесенный на рассмотрение Конгресса США.

В списке начальных спонсоров Манифеста такие известные в мире ПМ эксперты как Wayne Abba, Russ Archibald, John Cormier, Gary Christle, Stacy Goff, Ed Hoffman, David Muzio, Michael O’Brochta, David Pells, Bob Rovinsky, Miles Shepherd, Larry Suda, Ron Taylor, Bob Youker, Barbara Archibald.

Абсолютно правильный шаг практичных американцев. Новый президент Обама на пике популярности призывает к выделению солидных средств, эти миллиарды надо использовать эффективно, поэтому профессионалы предлагают свою поддержку и иницируют Движение за Сильный Менеджмент для новой широкой программы возрождения Америки.

В РФ аналогичной по размаху инициативы нет. Только ЦПА и ГЦП по своему статусу, компетенции и авторитету мог бы выступить с аналогичным призывом в России.

Мы со своей стороны делаем техническую работу по развитию будущего национального стандарта. Формат для его проявления выбран Евразийский. Как разработчики доктрин переводят консерватизм Конституции в инновационные проекты, востребованные реальной динамикой, так и в моделях и стандартах выполнения самих проектах мы должны пойти еще дальше и укрепить деловую основу сотрудничества с нашими соседями по континенту. Предлагаемый подход означает активное усвоение современного управленческого опыта и Запада и Востока, но с учетом геополитических интересов и специфики России.

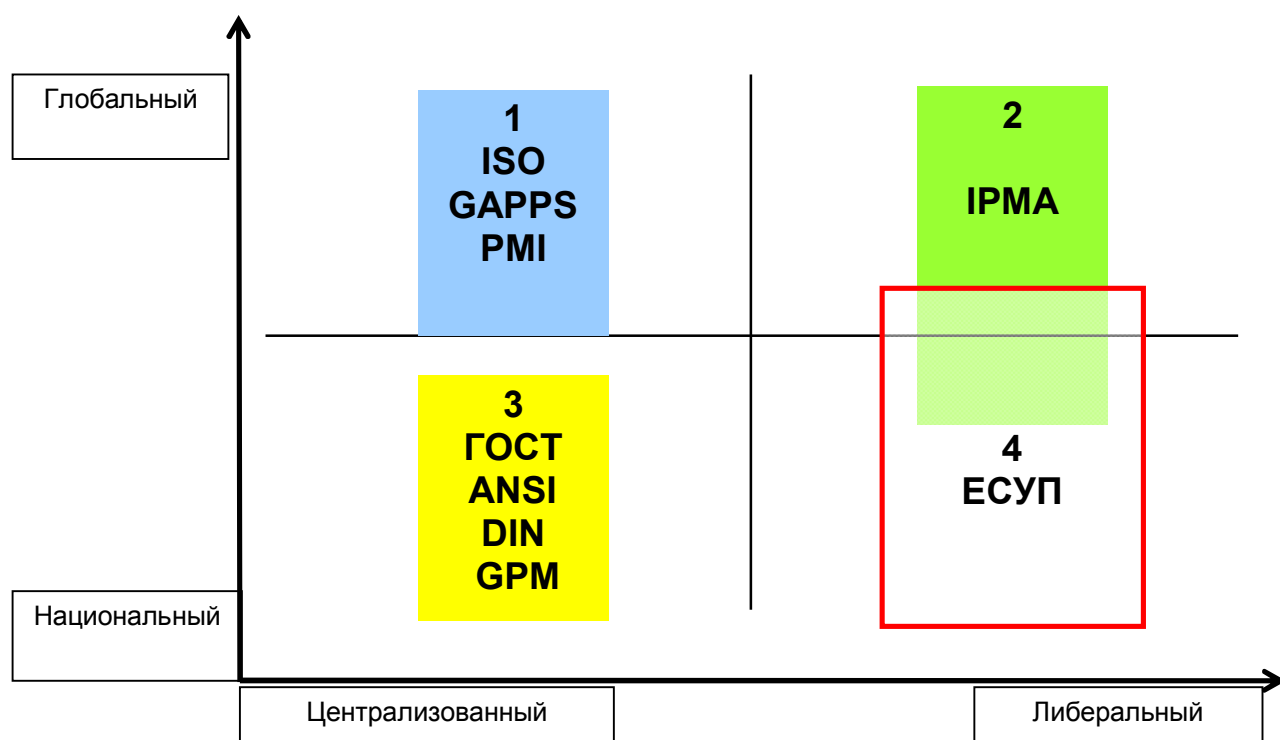


Рис.3. Позиционирование стандартов проектного менеджмента

Другая важная особенность ЕСУП – это позиционирование ЕСУП в матрице современных методологий ПМ (рис.3). На рисунке упомянуты только наиболее известные МС ПМ, но этого достаточно для иллюстрации того, что в сегменте 4, наиболее важном для инструментализации КДР и эффективного развития предприятий всех видов работает только ЕСУП.

Преимущество динамического моделирования, положенное в основу ЕСУП, наглядно подтвердилось в разработке расширения ЕСУП-АКПМ (антикри-

зисный проектный менеджмент), которое было разработано осенью 2008 года  
намного опередило возможные аналогичные ответы других МС.

### **Заключение: индоктринация проектного менеджмента**

Инструментализация Конституции и Доктрин России теснейшим образом  
связана с развитием национального проектного менеджмента. Импортные  
МС ПМ не в полной мере решают связанные с этим задачи. Наш ответ на  
этот вызов – ЕСУП, как механизм расширяющий аксиоматику КДР на уровне  
хозяйственных реалий Евразии и геополитических потребностей России.

### **Использованные сокращения:**

<b>ЕСУП</b>	Евразийский стандарт управления проектами
<b>ПМ</b>	проектный менеджмент
<b>МС</b>	модели и стандарты
<b>КДР</b>	Конституция и доктрины России