

УДК 32.019.5:005.8**Системно-функциональный подход при анализе практик проектного, программного и портфельного управления в системе государственной (публичной) власти России****Лонг Магнус Лео**

Аспирант,
кафедра политологии и политического управления,
Институт общественных наук,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, пр-кт. Вернадского, 82;
e-mail: magnus.leo.long@gmail.com

Дорина Евгения Анатольевна

Кандидат политических наук, доцент,
кафедра политологии и политического управления,
Институт общественных наук,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, пр-кт. Вернадского, 82;
e-mail: evgeniya.dorina@mail.ru

Аннотация

В статье соотносятся практики системного и функционального подхода к анализу с практиками проектного управления, применяемыми в политической системе России. При этом практики проектного управления в силу общегосударственной величины внедряемых изменений предлагается расширять в сторону программного и портфельного управления. На основе моделей политических систем Д. Истона и Г. Алмонда выстраивается (для целей соотнесения) линейный процесс принятия и имплементации политических решений, которые отождествляются с процессами внедрения изменений (поставки ценности), распространёнными в проектном управлении. Детальный анализ функций как проектного управления в типовой модели проектного управления, так и функций политических институтов в типовой модели политической системы позволяют осуществить сопоставление. Однако обобщённость моделей наталкивается на ряд ограничений, связанных, например, со структурной сложностью политической системы России, невозможностью прямого (без глубоких трансформаций проектного подхода) масштабирования проектных практик и моделей уровня организационного на уровень всей политической системы и других. Потенциал применения системно-функционального подхода, однако, становится более заметным в части включения в анализ практик программного и портфельного управления, соотнесения функций политических институтов и проектных, программных и портфельных практик, что открывает простор для будущих исследований в этом направлении.

Для цитирования

Лонг Магнус Лео, Дорина Е.А. Системно-функциональный подход при анализе практик проектного, программного и портфельного управления в системе государственной (публичной) власти России // Теории и проблемы политических исследований. 2025. Том 14. № 1А. С. 38-51.

Ключевые слова

Системно-функциональный подход, управление проектами, программами и портфелями проектов, система государственной (публичной) власти России, политическая система России, модель политической системы по Д. Истону, модель политической системы по Г. Алмонду.

Введение

Достаточная научная проработанность системно-функционального подхода в методологии политических наук позволяет связать это направление самым тесным образом с тремя именами – Д. Истон, Т. Парсонс и Г. Алмонд (совместно с Дж. Бингем Пауэллом-младшим). Модели политических систем Истона и Алмонда-Пауэлла легли в основу современных компаративистских исследований политических систем. На базе их моделей и по настоящее время можно проводить качественный и подробный анализ политических систем, институтов и процессов в рамках системного подхода с элементами бихевиоризма («политическая жизнь» как неизолированная система, находящаяся в среде обитания («environment»), в физическом, биологическом, социальном и психологическом окружении) по Д. Истону [Easton, 1965, с. 21-25] и в рамках системно-функционального подхода Г. Алмонда (на основе структурного функционализма Т. Парсонса) [Almond, Bingham Powell, 1966, с. 27-30, 213-218]. Две эти модели в сумме предоставляют необходимый методический базис для системно-функционального анализа, с применением которого в этой статье предлагается рассмотреть используемые системой государственной (публичной) власти России практики (явно осознаваемые и признаваемые политической системой и неосознанно используемые) управления проектами, программами и портфелями проектов/программ.

Разумеется, подходов только Д. Истона и Г. Алмонда недостаточно для полноценного и всеобъемлющего анализа политической реальности, поэтому их использование, даже комбинированное, потребует принятия рисков симплификации политической реальности. Тем не менее подобные упрощения необходимы для целей исследования и позволяют синхронизировать модель политической системы России с моделью внедрения в органах государственной (публичной) власти России проектного, программного и портфельного управления. Если недостаточную репрезентацию функционального подхода и инструментов сравнительного институционального анализа можно скомпенсировать привлечением отдельных тезисов Г. Алмонда и его последователей, то с другими ограничениями модели Д. Истона необходимо работать отдельно.

Например, модели Д. Истона недостаёт, по словам Д. Аптера, визуализации динамических изменений (процессов государственного развития) и многоуровневости, когда системы управления («governments») уровня отдельных политических институтов, во-первых, могут рассматриваться по-отдельности в качестве системы управления конкретного политического

института (мини политических систем внутри политической системы), так и внутри политической системы в целом как более крупной системы управления [Apter, 1965, с. 228 – 231], при этом неспособность этих систем управления политических институтов выполнять свои функции (институционализация ценностей и ассоциируемых с ними ролей и обеспечение лояльности и поддержки политических систем) и модернизироваться ведёт к перераспределению политического влияния и власти не в пользу системы управления, которая становится лишь формальной бюрократической структурой.

Д. Аптер обращает также внимание на недостаточную представленность исторических и культурных факторов и процессов, влияющих на конфигурацию политических систем [Apter, 1965, с. 226 – 237]. Примеры же политического анализа в контексте социологических, культурных и исторических аспектов Н.В. Карпова прослеживает в работе Г. Алмонда и С. Вербы, которые видели в политической культуре (культуре, понимаемой ими исключительно как «психологической ориентации на социальные объекты») наибольший методологический потенциал для расширения концептуальных рамок анализа возникновения и трансформаций политических систем за счёт включения антропологии, социологии, психологии и совокупности социальных феноменов и способов их исследования [Карпова, 2021, с. 217 – 219]. Социокультурный анализ в целом Н.В. Карпова рассматривает как необходимый для понимания особенностей работы политических систем или, как их определяет сама Н.В. Карпова – социально-политических систем, метод, позволяющий как анализировать способы и примеры выражения политических интересов в их связи с ориентацией субъектов политики на политико-культурные традиции, и отчасти на сложившиеся исторические обстоятельства и реакцию на них общества и субъектов политической системы, и главное – исследовать политическую реальность в контексте культурных и социальных изменений [Карпова, 2021, с. 225 – 227].

В модели Д. Истона также мало внимания уделено, с одной стороны, акторам и их экономически детерминированному рациональному поведению на арене политической системы в понимании Э. Даунса [Downs, 1957, с. 4 – 11, 296 – 300] и, с другой стороны, связи национальных политических систем с экономическими интересами, мировой экономикой и глобальным разделением труда и распределением власти за счёт борьбы между социальными и политическими группами, как например, предлагает мир-системный анализ И. Валлерстайна [Wallerstein, 2004, с. 22 – 36, 60 – 75]. Больше внимание моделям принятия решений акторами политической системы, транзиту политических режимов и изменениям политических систем предлагает уделять В.А. Семенов, продвигая метод условий-акторов-конкуренции-реализации (УАКР), также базирующий свою модель на моделях Д. Истона и Г. Алмонда и детализирующий ядро принятия политических решений, окружённое рядом подсистем (поддержания процесса, выход и выхода) [Семенов, 2023].

Системно-коммуникативный аспект за Д. Истона дораскрывают, как отмечает О.Ф. Шабров, К. Дойч и Г. Алмонд, причём К. Дойч в понимании О.Ф. Шаброва детализировал информационно-коммуникативный аспект модели «чёрного ящика» (box) политической системы Д. Истона, выделив внешние и внутренние рецепторы на «входе» в политическую систему и внутренние и внешние эффекторы на выходе, а также определив центральную часть обработки поступающей в политическую систему информации как систему из блока обработки данных, центра принятия решений, блока памяти и ценностей [Шабров, 2019, с. 225 – 227], тем самым включив также и аспект ценностей, а значит и культуры, на который указывал в том числе и упомянутый ранее Д. Аптер. Подход Г. Алмонда же О.Ф. Шабров справедливо характеризует как подход, позволяющий анализировать системно-функциональные аспекты

политических систем, важные для системного подхода и институционального анализа, хоть и отмечает в качестве одного из недостатков подхода Г. Алмонда жёсткую привязку функций политической системы к политическим институтам.

Системный и функциональный подходы в проектном управлении

В проектном управлении, находящемся по определению М. Уайдмана на стыке между тремя областями знания – общей теории менеджмента (управления), отраслевой специфики проектного управления и поддерживающими дисциплинами (например, контроль качества, закупки, логистика, управление персоналом, юриспруденция и другие) [Wideman, 1987, с. 1 – 10], с самого его зарождения установился функциональный подход. Например, в первом издании Свода знаний по управлению проектами (PMBoK) Института проектного управления (PMI) выделялись следующие функции внутри проектного управления: четыре базовых функций, интегрированных между собой и в жизненный цикл проекта, – управление содержанием (скоупом), управление качеством, управление временем (в том числе планирование и расписание) и управление расходами и четыре вспомогательные функции, опоясывающие базовые функции сквозь весь проект и снабжающие проект инструментами, необходимыми для достижения его целей, – управление рисками, человеческими ресурсами, закупками и контрактованием и коммуникациями (информацией) [Wideman, 1991, с. II-4 – II-7].

Одновременно с функциональным подходом применялся и системный – проектное и программное управление рассматривались как системы управления, требующие внедрения в корпоративном и государственном секторе и непосредственно в бизнес-процессы и общеуправленческие процессы организаций. Несложно заметить сходство моделей политической системы Д. Истона и модели проектного управления, согласно М. Уайдману и первому изданию PMBoK, в части применения модели «ящика», относительно которого есть точки (каналы) входа и точки выхода в «чёрный ящик». Для политической системы наиболее типичными являются запросы на входе в политическую систему и (политические) решения на выходе, в модели проектного управления – концепт (идея) на входе и объекты поставки ценности (deliverables) на выходе [Wideman, 1991, с. II-7 – II-8].

При этом важно заметить и два ключевых отличия. Первое отличие заключается в том, что в модели проектного управления после достижения целей проекта не предусмотрена цикличность в форме переосмысления целей и канала обратной связи, как это заложено в модели Д. Истона [Easton, 1965, с. 29 – 32], хотя в реальности недостаточная удовлетворённость участников процессов управления проектами или усложнение, расширение, обогащение их запросов к конечному результату проекта относительно изначального концепта (идея) или в результате получения конечных результатов (появление нового концепта в процессе использования результатов предыдущего), может приводить к появлению новых проектов – в модели первого издания PMBoK этого не предусмотрено. Второе отличие связано с самой логикой моделирования процессов политических и проектных. Модель проектных процессов предполагает постоянное пополнение объема «входящих» данных (inputs), прямо влияющих на выполняемые в ходе исполнения проекта работы (work) и модифицирующих и дополняющих их, то есть в отличие от модели политической системы Д. Истона, допускает некоторую двойственность (двухмерность) процессов: одновременно и одностороннее движение от концепта (идеи) до реализации (результата) по жизненному циклу проекта (от входа к выходу из «ящика»), и постоянный обмен сигналами в разрезе каждой из 8-ми функций проектного

управления (от функции к объёму работ и обратно), иногда приводящий даже к изменению изначального состава работ и, следовательно, изменению контракта между спонсором и исполнителем. Модель политической системы Д. Истона оставляет внутренности самой политической системы в «ящике», не детализирует их дополнительно, в то же время система проектного управления видна насквозь за счёт детализации функционального аспекта. При этом подход Г. Алмонда и его сторонников за счёт большей гибкости самой модели политической системы уже такого явного отличия с системным подходом в проектном управлении не имеет.



Рисунок 1 - Стандартный жизненный цикл проекта в контексте корпоративного управления и жизненного цикла продукта или объекта по М. Уайдману, 1991 г. (перевод на русский выполнен автором; понятия в скобках – осовремененные наименования этапов)

М. Уайдман добавляет в свою работу и процессную цикличную модель корпоративного управления, внутри которой аналогично подходу Американской ассоциации управления [Dinsmore, Cabanis-Brewin, 2010, с. 1 – 13], он помещает жизненный цикл продукта / предприятия, с первыми двумя этапами которого связывает жизненный цикл проекта [Wideman, 1991, с. III-12]. Такая модель (см. рис. 1) демонстрирует как система проектного управления, состоящая из множества процессов (к 6-ому изданию РМВоК количество процессов проектного управления составило суммарно 49 шт.), сгруппированных в этапы жизненного цикла проекта, вписывается в систему корпоративного управления и связывается с продуктовым управлением.

В рамках статьи рассмотрена только модель (системно-функциональная) проектного управления, предложенная Сводом знаний по проектному управлению (РМВоК) Института проектного управления (PMI), причём одна из наиболее ранних её версий в силу максимальной простоты и фундаментальности вводимых сводом понятий и только на примере корпоративной системы управления проектами (в частном секторе). За рамками статьи оказались, например, подходы к теоретизации и(или) стандартизации проектного, программного и портфельного управления, предлагаемые ISO (за исключением отдельных ГОСТ Р), IPMA, Axelos (PRINCE2, ITIL/ITSM, MSP), PMAJ (P2M), группы методов, основанных на Agile, отдельные методологии IT-проектов и IT-разработки, и многие другие. Предлагаемые другими организациями и ассоциациями подходы могут заметно отличаться в терминах и применяемых конфигурациях и

моделях, но в целом оставаться либо на стыке между системным и(или) функциональным подходам, отдавая предпочтение одному из них, либо следуя непосредственно системно-функциональному подходу, но смещая акценты проектного управления на одной или нескольких из функций или процессов проектного управления [Горшков, Бессмертный, 2024, с. 42 – 45; Буткевич, Ляндау, 2023, с. 410 – 416]. Также вне рамок статьи оказались и последующие издания РМВоК: пятое и шестое, введившие области проектного знания («knowledge areas») и ассоциированные с ними процессы проектного управления, и седьмое, введившее домены производительности («performance domains»). Следующим логическим шагом является соотнесение функционального и институционального подхода между политической теорией и теорией проектного управления. Именно здесь важно провести связку между системно-функциональным подходом к политическим системам и к проектному управлению. Г. Алмонд, суммируя труды Т. Парсонса, Р.К. Мертон и Л. Мариона, заключает, что несмотря на все отличия в их подходах, каждый из них засвидетельствовал, что социальные изменения становятся тем более объяснимы и прогнозируемы, чем активнее анализируются социальные структуры и институты в контексте выполняемых ими функций в политических или социальных системах [Almond, Bingham Powell, 1966, с. 27 – 30], чем и обосновал необходимость и потребность в системно-функциональном подходе. Похожая потребность в объяснимости прогнозируемости и контролируемости образуется и в проектном управлении.

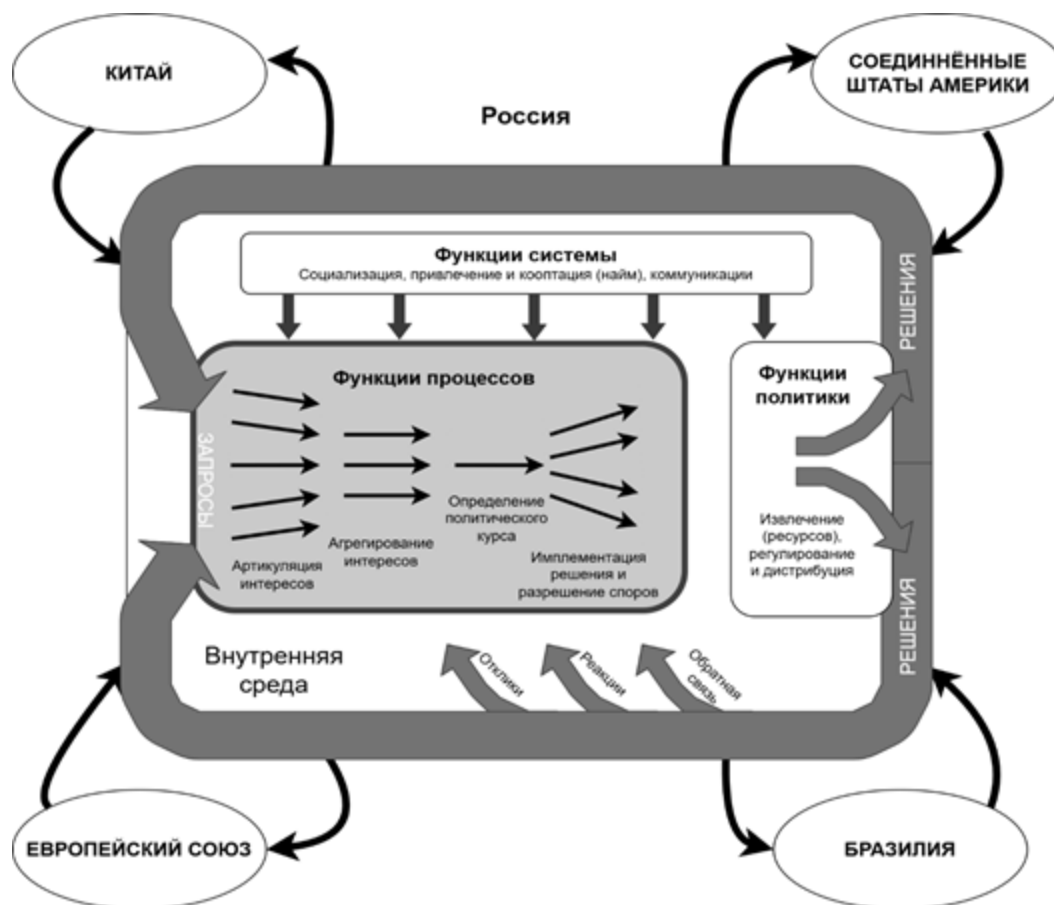


Рисунок 2 - Модель политической системы по Г. Алмонду в интерпретации и визуализации Р. Далтона, Дж. Пауэлла и К. Строма, 2015 г. (перевод на русский выполнен автором)

Если детально рассматривать визуализированную интерпретацию теории Г. Алмонда на примере политической системы России (см. рис. 2) [Bingham Powell Jr., Dalton, Strøm, 2015, с. 46 – 62], становится очевидно, как Г. Алмонд предлагает рассматривать три вида сущностей – *способности политической системы* («capabilities», на схеме – «функции политики»), такие как извлечение (ресурсов), регулирование и дистрибуция; *преобразующие процессы* («conversion processes», на схеме – «функции процессов» или «процессные функции»), такие как: артикуляция интересов, агрегирование интересов, выработка политического курса (policymaking), имплементация политических решений и адьюдикация (разрешение споров вокруг имплементации) политических решений; *системные функции*, такие как: поддержание (восполнение или кооптация и социализация), адаптация и политическая коммуникация (сам Г. Алмонд относил коммуникацию к преобразующим процессам) [Almond, Bingham Powell, 1966, с. 28 – 30; Bingham Powell Jr., Dalton, Strøm, 2015, с. 46 – 62].

Также к функциям политических систем Г. Алмонд относил адаптацию и устойчивость, подразумевая, что успешность исполнения системой всех остальных функций и качество генерируемых системой решений могло влиять на адаптивность и устойчивость политической системы либо в лучшую сторону, либо в худшую. Все рассмотренные выше сущности вместе позволяют Г. Алмонду и сторонникам системно-функционального подхода относительно оперативно и алгоритмично обобщать объекты исследования до конкретных политических систем отдельных стран (и потенциально даже объединений стран), в отношении которых затем становится возможен компаративный анализ.

Вырабатываемые политическими институтами и политической системой в целом в ходе реализации функций решения затем влияют на внутригосударственную и внешнегосударственную среды, а также получают из них новые запросы для последующей обработки по аналогии с моделью Д. Истона. В этом аспекте проявляется связность политической системы конкретного национального государства с окружающей политическую систему средой. Аналогичные взаимосвязи можно видеть и в ранних попытках применения системного подхода в проектном управлении, например, в критериях системного подхода в проектном управлении и графической модели пятиэтапного решения проблемы у Л. Стакенбрука [Stuckenbruck, 1976, с. 31 – 35] и «в скалах окружающей среды» у Р. Арчибальда [Archibald, 1992, с. 38 – 42].

Каждое из теоретических изысканий, предложенных выше, и соотнесение элементов системно-функционального подхода в политических исследованиях с аналогичными элементами в проектном управлении поднимает вопросы взаимной заменяемости или возможности дополнения инструментариев политических систем методами и практиками проектного управления, а также определения тех функций проектного и политического управления, на пересечении которых политические институты могли бы получать выгоды от применения проектных практик и методик.

Применение системно-функционального подхода к анализу проектного управления в политической системе России

Проектное управление в политической системе России представлено, если упрощенно обобщать в целях моделирования, в трёх проявлениях – нормативно-правовом, на уровне государственной стратегии и на уровне имплементации политических решений.

Первое проявление непосредственно связано с международными стандартами проектного

управления, утверждаемыми Международной организацией стандартизации (ISO), и реализовано на общегосударственном уровне в виде государственных стандартов, таких как: ГОСТы Р 54869-2011, ГОСТ Р 54871-2011 и ГОСТ Р 54870-2011, которые определяют стандарты проектного, программного и портфельного управления соответственно, а также официальные переводы международных стандартов: сравнительно недавно внедрённый ГОСТ Р ИСО 21500-2023, утверждающий обновлённые версии общих норм и понятий проектного управления, впервые введённый ГОСТ Р ИСО 21503-2023, являющийся переводом ISO 21503:2022 и устанавливающий стандарты управления программой, а также устанавливающий стандарты управления портфелем проектов ГОСТ Р ИСО 21504-2016.

Второе проявление – стратегическое – тесно связано с практиками утверждения общенациональных целей, ориентирующих институты политической системы в едином направлении развития, и с определением направлений, в которых должны будут реализовываться общенациональные инициативы для достижения обозначенных целей. Формированию общенациональных целей предшествует работа советов, комиссий и других органов государственной (публичной) власти, в задачи которых входит определение приоритетных направлений, то есть в терминах системно-функционального подхода в их функции входит считывание, артикулирование и агрегирование запросов к политической системе и прогнозирование грядущих вызовов устойчивости и адаптивности политической системы России с проработкой возможных решений. В терминах проектного управления это фаза предпроектного исследования, а в терминах М. Уайдмана – стадия концепта (идеи), точнее его проработки. Причём подобная модель проектного целеполагания в целом достаточно универсальна для различных подходов к проектному и портфельному управлению, что отмечают также А.С. Буткевич и Ю.В. Ляндау, когда универсализируют модель проектного целеполагания – эта модель оказывается схожа и совместима с моделью государственного целеполагания [Горшков, Бессмертный, 2024, с. 410, 413].

Общее для политической системы целеполагание складывалось в России с начала 2000-х гг. вокруг утверждаемых Президентом РФ стратегических направлений развития и инициатив в виде, например, социально-экономических приоритетов и следующих за ними приоритетных национальных проектов 2005-го г. (доступное жильё, образование, здравоохранение и сельское хозяйство), следующих за ними национальных проектов на основе национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации до 2024 г. и затем утверждённых национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. Ключевым инструментом реализации национальных целей становились проекты общенационального уровня.

В рамках исследования предпринята попытка выстроить концепт модели синхронизации модели политической системы по Г. Алмонду на основе модели «ящика» Д. Истона и типовой (общей) модели проектного, программного и портфельного управления (рисунок 3).

Если следовать логике Д. Аптера и рассматривать Президента РФ и окружающие его органы власти как самостоятельные политические системы (микросистемы или подсистемы), то можно заключить, что за агрегированием и артикулированием запросов и интересов общества и элементов окружающей политическую систему среды следует попытка внутри высшего руководства страны выработать ответ (решение) на запрос, то есть выработать в терминах Г. Алмонда политический курс, которому будет далее следовать страна. Этот курс определит национальные цели и цели национального развития, утверждаемые затем указами Президента РФ. В понимании ГОСТ Р ИСО 21504-2016 подобная система целеполагания, ведущая к

формированию не всегда тесно связанной, но объединённой единым целеполаганием серии проектов и программ проектов, классифицируется как система портфельного управления. При этом сами национальные проекты в силу своего уровня и тесной связи составляющих их элементов (ведомственных и региональных проектов и государственных программ / подпрограмм) в понимании ГОСТ Р ИСО 21503-2023 корректнее относить к программам проектов.

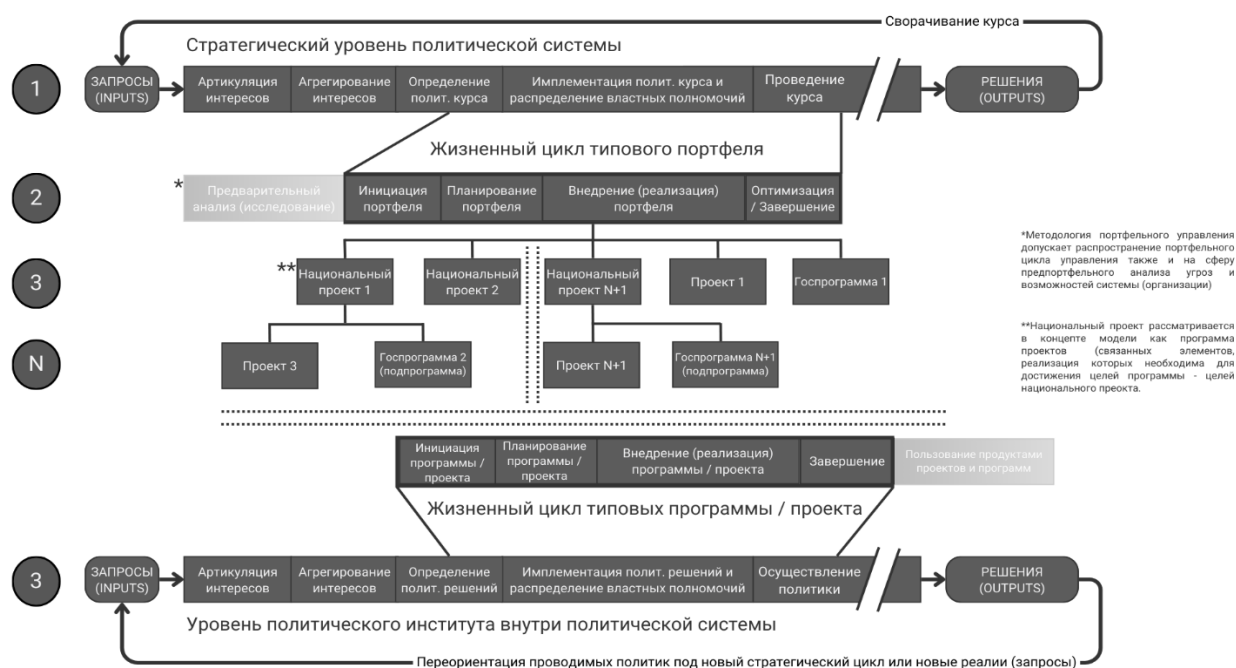


Рисунок 3 - Концепт соотношения модели политической системы по Г. Алмонду с моделью проектного (программного и портфельного) управления

Третье проявление проектного управления в политической системе России – непосредственная реализация. Оно складывается из цепочки политических институтов или органов государственной (публичной) власти, занимающихся планированием реализации и собственно реализацией общенациональных инициатив в форме проектов и(или) программ проектов и тех практик, которые они пилотно или целево внедряют внутри самих себя. Например, в политической системе России ключевым органом власти, ответственным за реализацию национальных проектов, является Правительство Российской Федерации, - в терминах, предложенных А.С. Буткевич и Ю.В. Лянду

Именно эта часть функций политической системы потребует наиболее системного подхода к анализу и последующим попыткам моделирования в силу своей многоуровневости, комплексной иерархичности и наличия множества взаимосвязей между органами государственной (публичной) власти, в том числе федерального, регионального и муниципального уровней. Однако в рамках исследования применимости значительная часть сложности реальной политической системы России обобщена до ключевых верхнеуровневых аспектов и(или) проявлений – модель политической системы представлена линейно и разделена (дискретно) на уровни проявленности практик проектного управления, включая уровни портфельного и программного управления в понимании ГОСТ Р ИСО 21504-2016 и ГОСТ Р ИСО 21503-2023 соответственно.

При попытке соотнесения моделей политической и проектной (для упрощения в неё включаются программное и портфельное управление) проявляются несколько важных ограничений применяемого подхода: первое – структурно-институциональная сложность политической системы России, явно требующая выхода за пределы классической организационной теории проектного управления (даже уровня портфельного управления недостаточно для полноценного преодоления этого ограничения) или, наоборот, сужения политического аспекта с уровня политической системы на уровень отдельных политических институтов (и рассмотрение их в контексте микросистем или подсистем по Д. Аптеру). Многоуровневость продемонстрирована дополнительной нумерацией уровней – 1, 2, 3 и N, где N показывает, что возможен и даже более того – предполагаются дальнейшие уровни декомпозиции общенациональных целей на портфели, программы, подпрограммы и проекты федерального, ведомственного, регионального, муниципального и локального масштаба.

Второе ограничение связано с процессами и функциями – несмотря на дискретное отображение политических процессов в моделях Д. Истона и Г. Алмонда, в них явно присутствует цикличность и постоянство, когда решение любого из поступающих в систему запросов влечёт за собой появление новых запросов изнутри или извне общества, а способность политической системы постоянно справляться с потоком таких запросов обеспечивает адаптивность и устойчивость политической системы. Проектное управление предполагает постоянство целей, ограниченность состава внедряемых изменений и производимых работ как следствие ограниченности временной, ресурсной при необходимости поддержания ожидаемого качества результата (решения). Для решения подобного ограничения потребуются выход за пределы классической (типовой, базовой) модели проектного управления и обогащение её более гибкими моделями проектного управления, встречающимися в методологии в более поздние периоды.

Третье ограничение связано преимущественно с утверждённым нормативно-правовыми актами понятийным аппаратом. Уровень задач требует и предполагает применения портфельных и программных практик управления проектами, однако сложившаяся в российской политической системе практика применения проектного управления делает попытки наложить портфельное управление менее обоснованными. То есть такие попытки не имеют оснований кроме методологии проектного управления, включая управление программами и портфелями проектов, и стандартов портфельного управления, которые, однако составлены преимущественно для их внутриорганизационного применения при управлении изменениями в целях достижения стратегических целей организации, не целого государства или политической системы. А термин программы проектов имеет слишком много заметных пересечений с термином общей теории управления – программой, например, государственной программой, что вызывает смешение применяемых практик при управлении изменениями.

Преодоление подобных ограничений за счёт рассмотрения моделей на разных уровнях политической системой и обогащения терминологии и методологии, как политологической, так и проектной (в том числе программной и портфельной) позволит в большей степени раскрыть потенциал системно-функционального подхода к анализу практик проектного, программного и портфельного управления в органах государственной (публичной) власти России.

Заключение

- 1) Системный и системно-функциональный подходы распространены как в политических исследованиях, так и в теории и методологии проектного управления. Типовые модели политических систем и жизненных циклов управления проектами, программ и портфелей

проектов имеют ряд сходств, ключевым из которых является ориентация всей структуры деятельности на специфическую (политическую или проектную) генерацию решений (результатов) из поступающих в систему запросов (идей, концептов), не исключая при этом влияние как внутренних, так и внешних факторов относительно системы генерации решения (изменения).

- 2) При этом вызывают явные сложности попытки масштабировать системы проектного и даже программного и портфельного управления с уровня отдельных организаций (или политических институтов) на уровень целой политической системы. Причём на уровне политических институтов наложение происходит более логично и последовательно, нежели на уровне политической системы, что осложняет полноценный анализ. Возможно, сама организационная природа портфелей и проектов не позволяет гармонично наложить модели друг на друга. Тем самым остаётся большой пласт знаний для последующих исследований в области применимости – анализ пересечений и взаимных дополнений функций проектного, программного и портфельного управления с функциями политических институтов.
- 3) К ключевым отличиям между подходами в политических исследованиях и в теории проектного управления можно отнести более сильную ориентацию на постоянстве выполнения политическими институтами своих функций в политической системе, что явно неприменимо к ограниченным во времени, целях и ресурсах, выделяемым (аллоцируемым) для достижения целей проектных, программных и с некоторыми оговорками портфельных циклов, то есть выполнение в рамках проекта, программы или портфеля запланированного объема работ определяет завершённость их жизненного цикла, а эффективность определяется рядом показателей, к ключевым из которых относится достижение ожидаемого результата. При этом каналы возвращения обратной связи по результатам реализации проектов, программ и портфелей существенно могут повлиять на утверждённый политический курс только на следующей его итерации (при инициации нового портфеля, программы и/или проекта) несмотря на то, что в жизненных циклах проектов, программ и портфелей предусмотрено оперативное реагирование на изменяющиеся обстоятельства окружающей среды. Возможно, часть возникающих противоречий может быть снята за счёт включения в анализ продуктовых циклов и рассмотрения системы государственной (публичной) власти в России в контексте ещё и продуктовым (государство как поставщик услуг и систем (продуктов) для граждан).
- 4) Проектное управление проявляет себя в политической системе России в трёх областях – в области нормативно-правового регулирования как общегосударственного, так и регионального, ведомственного и локального уровня, а также в области общенационального (портфельного) целеполагания и в области имплементации политических решений в виде уже конкретных программ проектов, под которыми могут пониматься, например, национальные проекты и государственные программы, и конкретных проектов и подпрограмм. При этом несложно заметить, что наиболее очевидная область применения проектного, программного и портфельного управления в политической системе России – это реализация функций процессов (преобразующих процессов), а именно: выработки политического курса и генерации политических решений (policymaking), имплементации политического курса и политических решений, решения спорных ситуаций при имплементации (адьюдикация). При этом уже

прослеживается логически применимость функций проектного управления при реализации как системных функций политической системы (коммуникации, рекрутмента (пополнение и кооптация) и социализация), так и функций политики (экстракции, регулирования и распределения (дистрибуции)).

Настоящее исследование подсвечивает методологические расхождения и сходства проектного и политического аспектов проектного, программного и портфельного управления в России с точки зрения системно-функционального подхода. Обзорно-аналитический характер исследования затрагивает функциональный и структурный аспекты, оставляя потенциал и создавая задел для будущих исследований в этом направлении.

Библиография

1. Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965. 507 p.
2. Almond G.A., Bingham Powell Jr. G. Comparative Politics: A Development Approach. Boston: Little, Brown and Company, 1966. 348 p.
3. Apter D.E. The Politics of Modernization. Chicago: University of Chicago Press, 1965. 481 p.
4. Карпова Н.В. Социокультурный анализ социально-политических систем: методологические основы исследования. Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2021. 27(4). С. 216 – 234. URL: <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2021-27-4-216-234> (дата обращения: 09.03.2025).
5. Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper, 1957. 310 p.
6. Wallerstein I.M. World-Systems Analysis: An Introduction. London: Duke University Press, 2004. 109 p.
7. Семенов В.А. Методика анализа процесса принятия решений в политической системе по методу УАКР // Право и политика. 2023. № 8. С. 80 – 114. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43823 (дата обращения: 09.03.2025).
8. Шабров О.Ф. Системный подход в политической науке // Современная политическая наука: Методология: Научное издание / Отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд. М.: Аспект пресс, 2019. 776 с. (С. 213 – 233).
9. Wideman M.R. The Framework: Part 1: The Rationale. // PM Network. Vol. 1, № 3. August, 1987. P. 1 – 10. URL: <https://www.pmi.org/learning/library/framework-part-1-rationale-9103> (дата обращения: 09.03.2025).
10. Wideman M.R. A Framework For Project and Program Management Integration. Drexel Hill, Pennsylvania: Project Management Institute, 1991. The PMBoK, Volume 1. 103 p.
11. Горшков П.В., Бессмертный И.А. Сравнение методов управления IT-проектами // Экономика. Право. Инновации. 2024. №4. С. 40 – 49.
12. Буткевич А.С., Ляндау Ю.В. Современные подходы в управлении проектами. Вестник Удмуртского университета. 2023. Т. 33, вып. 3. С. 410 – 416.
13. Dinsmore P.C., Cabanis-Brewin J. The AMA Handbook of Project Management. 3rd ed. New York: AMACOM; 2010. 521 p.
14. Bingham Powell Jr. J., Dalton R.J., Strøm K.W. Comparative Politics Today: A World View / Edited by G. Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton, Kaare W. Strøm. Boston: Pearson, 2015. 11th ed. 769 p.
15. Stuckenbruck L.C. A Systems Look at Today's Public Problems // Project Management Quarterly. Vol. 7, No. 3. September, 1976. P. 31 – 35. URL: <https://www.pmi.org/learning/library/systems-approach-public-problems-fails-5669> (дата обращения: 09.03.2025).
16. Archibald R.D. Managing High-Technology Programs and Projects. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1992. 384 pp.
17. ГОСТ Р 54870-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/51697/> (дата обращения: 08.03.2025).
18. ГОСТ Р ИСО 21500-2023. Управление проектами, программами и портфелями проектов. Контекст и основные понятия. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/81582/> (дата обращения: 08.03.2025).
19. ГОСТ Р ИСО 21503-2023. Управление проектами, программами и портфелями проектов. Руководство по управлению программой. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/81614/> (дата обращения: 08.03.2025).
20. ГОСТ Р ИСО 21504-2016. Управление проектами, программами и портфелем проектов. Руководство по управлению портфелем проектов. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/63018/> (дата обращения: 08.03.2025).

System-Functional Approach to Analyzing Project, Program and Portfolio Management Practices in Russia's Public Administration System

Long Magnus Leo

PhD Student,
Department of Political Science and Political Management,
Institute of Social Sciences,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82, Vernadsky str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: magnus.leo.long@gmail.com

Evgeniya A. Dorina

PhD in Political Science, Associate Professor,
Department of Political Science and Political Management,
Institute of Social Sciences,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82, Vernadsky str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: evgeniya.dorina@mail.ru

Abstract

The article correlates practices of system-functional approach analysis with project management practices employed in Russia's political system. Given the nationwide scale of implemented changes, the authors propose expanding project management practices towards program and portfolio management. Using David Easton's and Gabriel Almond's models of political systems, the authors construct (for correlation purposes) a linear process of political decision-making and implementation, equated with change implementation processes (value delivery) common in project management. Detailed analysis of both project management functions in standard project management models and functions of political institutions in standard political system models enables comparison. However, the generality of these models faces several limitations, including the structural complexity of Russia's political system, the impossibility of direct scaling (without profound transformations of the project approach) of project practices and models from organizational level to the entire political system level, among others. The potential of the system-functional approach becomes more evident when incorporating program and portfolio management practices into analysis, correlating functions of political institutions with project, program and portfolio practices, which opens avenues for future research in this direction.

For citation

Long Magnus Leo, Dorina E.A. (2025) Sistemno-funktsional'nyy podkhod pri analize praktik proyektnogo, programmogo i portfel'nogo upravleniya v sisteme gosudarstvennoy (publichnoy) vlasti Rossii [System-Functional Approach to Analyzing Project, Program and Portfolio Management Practices in Russia's Public Administration System]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 14 (1A), pp. 38-51.

Keywords

System-functional approach, project program and portfolio management, Russia's public administration system, Russia's political system, David Easton's model of political system, Gabriel Almond's model of political system.

References

1. Easton D. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965. 507 p.
2. Almond G.A., Bingham Powell Jr. G. *Comparative Politics: A Development Approach*. Boston: Little, Brown and Company, 1966. 348 p.
3. Apter D.E. *The Politics of Modernization*. Chicago: University of Chicago Press, 1965. 481 p.
4. Karpova N.V. Sociocultural Analysis of Socio-Political Systems: Methodological Research Foundations. *Vestnik of Moscow University. Series 18. Sociology and Political Science*. 2021. 27(4). P. 216 – 234. URL: <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2021-27-4-216-234> (accessed: 09.03.2025).
5. Downs A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957. 310 p.
6. Wallerstein I.M. *World-Systems Analysis: An Introduction*. London: Duke University Press, 2004. 109 p.
7. Semenov V.A. Methodology for Analyzing Decision-Making Processes in the Political System Using the UAKR Method. *Law and Politics*. 2023. No. 8. P. 80 – 114. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43823 (accessed: 09.03.2025).
8. Shabrov O.F. The Systems Approach in Political Science. // *Modern Political Science: Methodology: Scientific Edition* / Ed. by O.V. Gaman-Golutvina, A.I. Nikitin. 2nd ed. Moscow: Aspect Press, 2019. 776 p. (P. 213 – 233).
9. Wideman M.R. The Framework: Part 1: The Rationale. // *PM Network*. Vol. 1, № 3. August, 1987. P. 1 – 10. URL: <https://www.pmi.org/learning/library/framework-part-1-rationale-9103> (дата обращения: 09.03.2025).
10. Wideman M.R. *A Framework For Project and Program Management Integration*. Drexel Hill, Pennsylvania: Project Management Institute, 1991. The PMBoK, Volume 1. 103 p.
11. Gorshkov P.V., Bessmertny I.A. Comparison of IT Project Management Methods. *Economics. Law. Innovations*. 2024. No. 4. P. 40 – 49.
12. Butkevich A.S., Landau Yu.V. Modern Approaches to Project Management. *Vestnik of Udmurt University*. 2023. Vol. 33, Issue 3. P. 410 – 416.
13. Dinsmore P.C., Cabanis-Brewin J. *The AMA Handbook of Project Management*. 3rd ed. New York: AMACOM; 2010. 521 p.
14. Bingham Powell Jr. J., Dalton R.J., Strøm K.W. *Comparative Politics Today: A World View* / Edited by G. Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton, Kaare W. Strøm. Boston: Pearson, 2015. 11th ed. 769 p.
15. Stuckenbruck L.C. A Systems Look at Today's Public Problems // *Project Management Quarterly*. Vol. 7, No. 3. September, 1976. P. 31 – 35. URL: <https://www.pmi.org/learning/library/systems-approach-public-problems-fails-5669> (дата обращения: 09.03.2025).
16. Archibald R.D. *Managing High-Technology Programs and Projects*. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1992. 384 pp.
17. GOST R 54870-2011. Project Management. Requirements for Portfolio Management. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/51697/> (accessed: 08.03.2025).
18. GOST R ISO 21500-2023. Project, Program, and Portfolio Management. Context and Key Concepts. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/81582/> (accessed: 08.03.2025).
19. GOST R ISO 21503-2023. Project, Program, and Portfolio Management. Guide to Program Management. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/81614/> (accessed: 08.03.2025).
20. GOST R ISO 21504-2016. Project, Program, and Portfolio Management. Guide to Portfolio Management. URL: <https://rags.ru/gosts/gost/63018/> (accessed: 08.03.2025).