

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Атнашев Т.М., Балобанов А.Е.

**Соотношение инструментов проектного управления
и «классической» государственной службы в
странах ОЭСР и развивающихся странах**

Москва 2016

Аннотация. В работе проводится анализ становления двух подходов к государственному управлению в XX и XXI вв. «Проектный» подход формируется как самостоятельная управленческая дисциплина со своей идеологией и набором инструментов в ходе реализации стратегических программ в области инфраструктуры, освоения космоса и ВПК.

Параллельно с формированием «стратегической» проектной линии в государственном управлении в XX сложился устойчивый классический подход, основанный на меритократическом отборе, специализированной нормативно-правовой базе и соблюдении правил. Проведенный анализ показывает, что большинство развитых и быстро растущих развивающихся стран сформировали классическую гражданскую службу как основной инструмент государственного управления. С начала 1980ых под воздействием критики ограничений классической модели и неолиберальной повестки в экономической политике возникла реформаторская волна New Public Management, с ориентацией на повышение результативности и эффективности государственного управления. В настоящей работе проанализирован опыт стыковки двух подходов к государственному управлению и его воздействие на государственную службу.

ПРОЕКТ, ПРОГРАММА, УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ, ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ, ПОКАЗАТЕЛИ/ ИНДИКАТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, МЕРИТОКРАТИЯ, NPM, МАКС ВЕБЕР

Атнашев Т.М., старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Балобанов А.Е., старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Проектные методы в системах государственного управления XX века	7
1.1 Советская система проектного планирования.....	10
1.2 Зарубежный опыт планирования	17
1.2.1 Система "Планирование – программирование – бюджетирование"	17
1.2.2 Управление устойчивым пространственным развитием Европейского континента	23
1.3 Современная российская практика использования проектных методов в государственном управлении	34
2 Классическая госслужба и проектные методы в современной мировой практике	41
2.1 Развитые и развивающиеся страны: специфика вызовов классического и проектного подходов	41
2.2 Кадровая политика и модели государственного управления: предварительные рекомендации для России	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	64

ВВЕДЕНИЕ

Проектные подходы и формы организации управленческой деятельности – зона активного поиска в системе государственного управления XX-XXI вв., связанного с усилением участия государства в планировании социально-экономического развития и ориентацией на повышение эффективности управления. В разное время были созданы и опробованы разные форматы проектной организации управления. Этот поиск продолжается и в настоящее время, часто без достаточного анализа уже накопленного опыта. Систематизация и анализ такого опыта важны для повышения эффективности работы, ведущейся в данном направлении, точности и целенаправленности постановки задач и разработки решений по развитию системы государственного управления.

Представляемая работа имеет целью анализ и обобщение опыта организации государственного управления на проектных принципах, выявление возможностей и ограничений проектных подходов в государственном управлении.

Материалом для анализа выступают ситуации использования методов проектного управления в различных системах государственного управления (Российской Федерации и СССР как ее предшественника, США, Европейских стран) а также этапы формирования гражданской службы в рамках веберовской модели и NPM в странах ОЭСР и развивающихся странах с целью вычленения принципиальных форматов, определяющих возможности и ограничения проектных методов управления.

Идеология и практика проектного управления привлекает к себе большое внимание и активно разрабатывается в разных областях управления на протяжении всего XX века – времени существования управления как предмета описания и исследования.

Прагматика проектирования современного типа сформировалась существенно раньше – она ровесница Нового времени [1].

Истоки формирования внимания к проектированию и проектному управлению коренятся в базовых структурах отношения человека к окружающему его миру. Проектное мироотношение вырастает из стремления человека управлять событиями, происходящими в этом мире. Такое стремление имеет как прагматическое значение, позволяя человеку сделать мир, окружающий человека, более удобным и предсказуемым, взять контроль за происходящими событиями и

управление ими в собственные руки, так и мировоззренческое. Достигая возможности определять события мира, человек получает основания чувствовать себя на равных с божественными демиургами¹.

В традиционном обществе создание нового понималось, скорее, как его возникновение. Оно возникало, приходя в виде божественного дара ("откровения"), прозреваясь гением, "сверхчеловеком", "мастером". Шедевры², возникавшие таким образом, становились образцами (канонами, прототипами) для последующего изготовления вещей/ изделий подобного рода. Столкновением с проблемами, которые не могли быть решены таким образом, снова требовали творческого дерзновения.

Взаимосвязанные процессы развития науки и инженерии³ Нового времени связаны с установкой на рационализацию, "присвоение" этого процесса. Она определяет и формирование проектирования как специфической формы организации деятельности, построенной как последовательность (взаимо)действий, приводящая к достижению заранее намеченного результата. Вне специальной работы по организации такой деятельности, человек не проектирует – он лишь воспроизводит предварительно усвоенные им образцы и формы деятельности, сложившиеся ранее.

Проектирование формируется как стремление рационализировать и стандартизовать деятельность, направленную на решение нестандартных задач, преобразовать ее так, чтобы она превратилась из подвластной творческому гению, творящему неизвестно что и неизвестно как, в набор методов, процедур и инструментов, которыми может оперировать любой подготовленный к этому человек. Такое освоение продуктивной деятельности дает возможность делать ее подконтрольной, расширять ее масштаб, освобождает от необходимости ловить прихотливость движений "творческого гения". Появляется возможность организовывать работу по достижению поставленных целей систематически, вовлекая в нее достаточно большое количество людей, обладающих "обычными" способностями.

¹ В этом проявляется аффирмативность проектного мироотношения: "проектирование имеет целью внесение в жизненный мир объектов ранее никогда не существовавших"[2].

² "Шедевр (фр. chef-d'oeuvre – главная работа) – образцовое ремесленное изделие, которое, согласно цеховым обычаям многих городов средневековой Зап. Европы, должен был изготовить подмастерье, чтобы доказать свое проф. мастерство и получить звание мастера. Изготовление шедевра было одним из условий принятия в члены цеха." [3]

³ В донаучном мире изготовление сложных технических изделий – дело не инженерии, а искусства (др.-греч. τέχνη «искусство», из праиндоевр. *tek's – «тесать, отделять».).

С XVII-XVIII вв. и по сегодняшний день этот процесс "рутинизации творческой деятельности" активно разворачивается прежде всего в сфере развития разного рода технологий – от создания первых машинных производств до высоких технологий сегодняшнего дня. В XX веке практики проектирования становятся важной составной частью управленческой деятельности. За время, прошедшее с XV века, проектирование и проектное управление оформились в набор специфических практик и профессий – от архитектурно-строительного и технического проектирования до социального проектирования и государственного планирования и управления. В XX веке эти практики становятся предметом развернутой аналитической работы, порождая большой массив соответствующей литературы.

Содержание ключевого для данной работы понятия – "проект" – связано с представлением о деятельности, которая пока еще не совершена, но задумывается для будущего осуществления.

Малый академический словарь русского языка дает три значения слова "проект":

1. Разработанный план сооружения, постройки, изготовления или реконструкции чего-либо.
2. Предварительный, предположительный текст какого-л. документа.
3. План, замысел.

Все они отправляют к пониманию того, что пока только задумано, но предполагается осуществить. В отличие от проектного подхода, классического государственного управления основано на (никогда полностью не реализуемой) метафоре машины или автоматического механизма, надежно и беспристрастно воспроизводящего алгоритм, заданный политиком - дизайнером и проектировщиком системы.

1 Проектные методы в системах государственного управления XX века

В государственных интересах проектные решения разного рода активно используются с того же времени, когда проектирование вообще начинает активно развиваться⁴, но со второй половины XIX века характер проникновения проектного мироотношения в сферу государственного управления начинает принципиально меняться. К этому времени государственное управление складывается как специфическая сфера управленческой деятельности со своим профессиональным корпусом ("бюрократией"), задачами, формами организации и т.п. С другой стороны, к этому времени складываются предпосылки к появлению запросов на расширение влияния государства – в пределе на все составляющие жизни людей – социальные, территориальные, экономические и др. Появляются идеи "социального государства", "тотального государства", "эффективного государства" и т.п. Идеи проектной организации деятельности оказываются очень созвучны этим запросам.

Появляются масштабные решения, направленные на то, чтобы сконцентрировать усилия системы государственного управления и всей страны на определенных направлениях деятельности, которые, по тем или иным основаниям, рассматриваются как приоритетные. Среди первых примеров таких решений – социальная политика Германской империи (О. фон Бисмарк), организация экономики Германии в соответствии с потребностями ведения войны (В. Ратенау), формирование социалистической системы планирования в СССР, формирование идей и подходов планирования территориального развития и др.

Современный мир не в состоянии опираться на традиционные представления об общепринято-правильном (к которому все идет или к которому надо стремиться) и неправильном (которое будет преодолено или которого следует избегать)⁵. Это, в частности, означает исчезновение однозначных форматов "правильного" мышления и построения действия.

В этих условиях, любое действие становится локальным, имеющим смысл в ограниченном хронотопе здесь-и-теперь. Это – логика проектного действия: поставил цель – подобрал средства – реализовал замысел – действие завершено,

⁴ Яркими примерами могут выступать государственные реформы. В России активным проектировщиком выступил Петр I.

⁵ Об этом написано много. Например, см. [14].

можно ставить новую цель. Это – логика действия, которое, в современном мире является эффективным.

С другой стороны, государство, по определению, ориентировано на следование (все)общему интересу.

Каким образом и в какой мере современное государство может использовать проектные методы организации деятельности, адекватные современному положению дел? Если проектные методы организации деятельности неорганичны государству, в силу противоречия между их частичным/ частным характером и ориентацией государства на (все)общий интерес, то государство не может быть эффективным в современных условиях. А если государство использует проектные методы, то как оно решает это противоречие?

С другой стороны, в течение XX века в сфере реализации проектных подходов в управлении (включая государственное) накопился немалый и достаточно разнообразный опыт. Общий тренд организации планирующего/ целенаправленного действия начала XX века складывался из разных составляющих и может быть отмечен следующими вехами: (см. таблицу [3.1](#)).

Таблица 1

1830-е	Строительство железнодорожных сетей
1880-е	Строительство электрических сетей
1898-1920	Формирование новой теории и практики городского планирования: книги "Завтра: Мирная тропа к реальным изменениям" Э. Говарда, "Развитие города" П. Геддеса, "Большие города, их задачи и средства управления" И. Озерова и др. Основание ассоциаций урбанистов: Ассоциация городов-садов (The Garden City Association) и Ассоциация городского и территориального планирования (The Town and Country Planning Association) (1899), Американская Ассоциация Регионального планирования (The Regional Planning Association of America – RPAА) (1919) и др.
1900-1920	Появление трудов, обращенных к комплексному рассмотрению развития больших территорий и систем экономических отношений: "Заветные мысли" Д. Менделеева, "Взгляд в государство будущего" К. Балодиса, "Теория трудового хозяйства" А. Чаянова, "Экономические циклы и безработица" У. Митчелла, "О путях будущего: к вопросу об экономическом плане" М. Боголепова, "Послевоенные перспективы русской промышленности" В. Гриневецкого, "Экономическое районирование России" И. Александрова, "Мировое хозяйство и его конъюнктуры во время и после войны" Н. Кондратьева и др.

1900-1917	Крупные организационные реформы систем государственного управления: С. Витте и П. Столыпин (Российская Империя), В. Ратенау (Германия)
1903	Фиксация в I Программе РСДРП ориентации на "планомерную организацию общественно-производительного процесса для обеспечения благосостояния и всестороннего развития всех членов общества".
1915	Создание Комиссии по изучению естественных производительных сил России (КЕПС), в 1930 г. преобразована в Совет по изучению производительных сил (СОПС)
1920	Государственный план электрификации России (ГОЭЛРО)
1928	I пятилетка в СССР
1920-30-е	Экономико-математические методы хозяйственного планирования: А. Богданов, Н. Кондратьев, В. Леонтьев, Л. Канторович, С. Струмилин и др.
1933	Новый курс США
1936	Четырехлетний План Германии
1937	I пятилетка в Японии
1939	Генеральный план "Ост" Германии
1939-1942	Атомные проекты в СССР и США
1947	План Маршалла: программа содействия восстановлению Европы после Второй мировой войны
1956-1958	Космические проекты в СССР и США
1961	Система "Планирование – программирование – бюджетирование" (США)
1970	Восстановление великих озер (Канада и США)
1997	Управление устойчивым пространственным развитием Европейского континента

В течение XX века в логике проектного управления было проделано большое количество различных работ, как в государственной, так и, особенно, в негосударственной сфере. В результате этих работ, мы имеем сегодня достаточно развитый набор представлений о составе и устройстве проектной деятельности,

позволяющий с достаточной отчетливостью ставить вопросы о ее возможностях и ограничениях в сфере государственного управления.

В российской практике государственного управления на базе проектного мироотношения в XX веке делается попытка организации системы планового хозяйства в масштабах всей страны. Общепринятым сегодня считается представление о неудаче этой попытки. Но было бы категорически неверно, базируясь на таком понимании, отвергать саму идею использования проектного подхода и проектных методов в государственном управлении. В практике государственного управления современной Российской Федерации продолжается активный поиск использования методов проектного управления, в таких форматах, как государственные программы различного уровня, стратегии социально-экономического развития, бюджет, ориентированный на результат и др.

Поиск решений в области использования проектных методов в государственном управлении в течение XX века осуществлялся отнюдь не только на российской территории. Многие и разные наработанные решения активно и успешно используются в системах государственного управления в разных странах, а вопрос о возможностях, объеме и месте использования этих подходов в системе государственного управления, организации работы различных подсистем государственного управления на принципах проектного управления полностью сохраняет свою актуальность.

1.1 Советская система проектного планирования

Точкой старта советской системы планирования является разработка Плана государственной электрификации России – ГОЭЛРО [15].

Осознание необходимости системного плана электрификации зародилось и сформировалось в конце XIX – начале XX веков в период стремительной капитализации России. Необходимость плана была детерминирована, с одной стороны, уровнем и масштабами быстро развивавшихся производительных сил, а с другой, – логикой формирующегося рынка.

Одна из важных отправных точек будущего плана ГОЭЛРО связана с процессами развития электрификации на территории Российской империи.

В качестве лидера выступала немецкая компания Siemens & Halske [16-19]. Основанная инженером-изобретателем Вернером Сименсом и механиком Иоганном Георгом Гальске в 1847 г. как Telegraphen-Bauanstalt Siemens & Halske, компания

занималась строительством телеграфных сетей и производством необходимого для них электротехнического оборудования, в том числе на территории Российской империи (1853-55 гг.). В 1886 г. компания, совместно с рядом российских и немецких банков основала "Общество электрического освещения" (с 1900 г. – "Общество электрического освещения 1886 г.") – первую в России энергетическую компанию, работающую в сферах генерации, передачи и распределения электроэнергии. К 1915 г. "Общество электрического освещения" являлось крупнейшей электроэнергетической компанией Российской империи, построившей несколько электростанций.

Помимо этого, значение деятельности "Общества" для будущего плана ГОЭЛРО состоит в том, что оно стало профессиональной школой будущего председателем ГОЭЛРО Г.М. Кржижановского, который в 1907 г. начал работать в Санкт-петербургском отделении "Общества", в 1910-1912 гг. заведовал кабельной электросетью в Москве, с 1912 г. работал на "Электропередаче", став в 1914 г. ее коммерческим директором, а с 1918-го – председателем правления и дирекции [24].

Другая важная предпосылка будущей работы была связана с общими концептуальными и идеологическими установками пришедшей к власти в результате революции 1917 г. партии большевиков. В соответствии с классическими представлениями марксизма, она была ориентирована на построение в будущем социалистическом обществе системы планового хозяйства. Эта идея была отчетливо зафиксирована в самых первых партийных программах.

В полном соответствии с этими установками, имущество "Общества электрического освещения 1886 года" было конфисковано Декретом Совнаркома № 140 от 16 декабря 1917 г. После национализации существовавших предприятия по производству и доставке электроэнергии, линии, сформированные хозяйственными и идеологическими установками, сливаются. Осенью 1918 года по указанию Ленина был образован Центральный электротехнический совет, главной задачей которого являлось «наилучшее и скорейшее разрешение технических и сметных вопросов в области нового электростроительства» [29].

В мае 1918 года был создан орган для руководства энергетическим строительством – Электрострой. Одновременно с этим был образован Центральный электротехнический совет, в декабре 1918 года организовавший Бюро по разработке общего плана электрификации страны.

В программе РКП(б), принятой в 1919 г., указывалось, что партия ставит задачу "поднятия производительных сил страны" и "производства продуктов массового потребления" на базе новейших технических достижений, для чего надо всемерно содействовать развитию науки, ее сближению с производством. В этой логике к разработке плана ГОЭЛРО были привлечены лучшие специалисты того времени – около 200 человек.

Разработка плана ГОЭЛРО преследовала цель электрификации всего народного хозяйства страны: промышленности, транспорта, земледелия. Достижение этого предусматривало решение следующего набора задач.

1. Разрабатывался план электрификации народного хозяйства и осуществление программы-минимум электрификации, т.е. выделение основных пунктов электроснабжения и использования для этой цели существующих электрических станций, а также части строящихся в первоочередном порядке районных централей;
2. Разрабатывался план постройки новых электростанций и линий электропередач;
3. Разрабатывался план сооружения районных станций следующей очереди, дальнейшее развитие электрических сетей и последовательная электрификация важнейших производственных процессов;

Решение этих задач предусматривало:

- техническое перевооружение всех отраслей индустрии на базе электроэнергии;
- достижение опережающих темпов развития энергетики по сравнению с темпами роста других отраслей производства;
- строительство электростанций, которые обеспечили бы энергоснабжение целых районов (ГРЭС), а также использование местных топливных ресурсов;
- использование водных ресурсов путем строительства гидроэлектростанций (ГЭС);
- строительство высоковольтных линий электропередачи (ЛЭП).

Основные факторы, обеспечившие создание плана ГОЭЛРО состояли в следующем

- накопленные экономические (хозяйственные) представления/ знание об объекте деятельности:
 - сформировавшийся корпус подходов к представлению хозяйства страны как единого целого (работы Д.И. Менделеева, В.И. Вернадского и Комиссии по изучению естественных производительных сил России, П.А. Гуревича, В.И. Гриневецкого, И.И. Скворцова-Степанова и др.) сформировавшие концептуальный базис представлений о стране и ее пространственном развитии
 - опыт масштабных государственных реформ (Ю. Витте, А. Столыпин, В. Ратенау)
- идеологическая основа, ориентирующая на формирование системы управления народным хозяйством: программные установки социал-демократического и коммунистического движения, работы К. Баллода (Баллода), программные положения РСДРП, послереволюционные разработки экономистов (С.И. Гусев, Л. Крицман, Ю. Ларин, М. Милютин и др.)
- развитая основа промышленной системы генерации и передачи электроэнергии ("Общество электрического освещения 1886 г." и др.).

В основе представления о будущем, определявшим проектную интенциональность, лежала коммунистическая утопия⁶. Она задавала смысл осуществляемым действиям, включавшимся с ее помощью во "всемирно-исторический процесс" преобразования условий человеческой жизни ("сильная аффирмативность").

В соответствии с так формируемым смыслом, план ГОЭЛРО формировался как всеобъемлющий план развития всего народного хозяйства страны, став, в итоге существенно более широким по своим задачам и охвату, нежели узко понимаемый план электрификации⁷.

⁶ "Мы разрабатываем теперь при помощи ряда ученых и техников план электрификации всей России. План этот рассчитан на много лет. Электрификация переродит Россию. Электрификация на почве советского строя создаст окончательную победу основ коммунизма в нашей стране, основ культурной жизни без эксплуататоров, без капиталистов, без помещиков, без купцов," – говорил В. Ленин [32].

⁷ Трудно не вспомнить в этом отношении, знаменитую Ленинскую фразу "Коммунизм есть советская власть плюс электрификация всей страны". В ней воедино собраны политические установки ("советская власть"), ориентирующая перспектива ("коммунизм") и ориентиры для организации текущей деятельности ("электрификация всей страны").

Государство в этой структуре организации деятельности выступало в демиургической роли творца нового мира – разработчика и организатора конкретного плана, решавшего наличные задачи всемирно-исторического значения.

Важны все три компонента, обеспечившие целое плана ГОЭЛРО: наличие большой ("всемирно-исторической") перспективы, соответствующий масштаб осуществляемого проекта и ведущая роль государства, которое, в понимании тогдашних его руководителей, только и в состоянии отвечать такому значению и такому масштабу деятельности.

Содержательно же план ГОЭЛРО, помимо сильной аффирмативной позиции государства, вырос на базе наличных инженерно-хозяйственных разработок, связанных с развитием электротехнической промышленности, а также научно-хозяйственных разработок, институционально сконцентрированных в 1915 г. в Комиссии по изучению естественных производительных сил России (КЕПС).

Все это, вместе взятое, стало точкой отсчета для формирования советской системы планирования, начало которой было положено формированием на базе комиссии ГОЭЛРО Государственной общеплановой комиссии (Госплана).

Схематично это может быть изображено следующим образом (рисунок 1):



Рисунок 1

Общая структура работы над планом ГОЭЛРО, в соответствии с современными представлениями о структуре проектной проектирования и управления проектами, может быть представлена следующим образом (таблица 2).

Технологии и организация проектной деятельности	Реализация в составе плана ГОЭЛРО
идеирование (предметные предпосылки)	• энергетика/ электротехника • представления о естественных производительных силах коммунистическая организация хозяйства
организация идеирования	• политическая власть (в первую очередь, в лице В. Ленина) • привлечение специалистов: ▪ энергетиков ▪ естествоведов
взаимодействие со стейкхолдерами проекта	• государственное руководство • промышленность • сельское хозяйство
целеполагание	• политическая власть
анализ, привлечение, распределение ресурсов	• политическая и хозяйственная власть ▪ политико-административный фокус – В. Ленин ▪ организационно-управленческий фокус – Г. Кржижановский
нормативное обеспечение	• политическая власть
организационное проектирование	• политическая и хозяйственная власть
формирование команды	• политическая и хозяйственная власть • специалисты: ▪ энергетики ▪ естествоведы
управление стоимостью	• политическая и хозяйственная власть

Технологии и организация проектной деятельности	Реализация в составе плана ГОЭЛРО
планирование реализации	• политическая и хозяйственная власть
управление реализацией	• политическая и хозяйственная власть
информационное обеспечение	• политическая и хозяйственная власть
PR-сопровождение	• политическая власть
управление рисками	• политическая власть
управление качеством	—
мониторинг и оценка результатов	• политическая и хозяйственная власть
корректировка	• политическая и хозяйственная власть (формирование на базе комиссии ГОЭЛРО государственной общеплановой комиссии – Госплан)
управление портфелем проектов	• хозяйственная власть • специалисты: – энергетики – естествоведы

22 февраля 1921 Совнарком утвердил «Положение о государственной общеплановой комиссии» (позже – Госплан), созданной на базе ГОЭЛРО, которую возглавил Г.М. Кржижановский [35].

Как и в разработке плана ГОЭЛРО, в работе Госплана принимали участие ведущие ученые страны, в первую очередь, экономисты: И. Александров, Н. Кондратьев, В. Леонтьев, Л. Канторович, С. Струмилин и др. За вклад в разработку теории оптимального использования ресурсов в экономике Л. В. Канторовичу, совместно с Т. Купмансом (США) в 1975 году была присвоена Нобелевская премия в экономике.

Продолжая опыт работы над планом ГОЭЛРО, Госплан сформировал пятилетний план развития страны, в результате реализации которого к концу 1930-х годов СССР вышел на второе место после США по объему национального дохода, а по многим показателям обогнал Францию, Великобританию, Германию и США. Были построены десятки новых городов в разных районах страны. Впервые начался массовый выпуск самолетов, грузовых и легковых автомобилей, тракторов, комбайнов, синтетического каучука, различного вида вооружения и военной техники. Темпы роста тяжелой промышленности были в два-три раза выше тех, что были в дореволюционной России в 1900-1913 годах.

Однако, следствием завершения первых пятилеток была заметная разбалансированность структуры народного хозяйства. Не получили должного развития текстильная, обувная, химическая и другие отрасли производства. Развитию железных дорог, жилищному строительству, сфере услуг уделялось мало внимания. В целом, это нарушение баланса между отраслями производства тормозило рост экономики.

1.2 Зарубежный опыт планирования

1.2.1 Система "Планирование – программирование – бюджетирование"

В годы второй мировой войны, на базе разработок из области математического моделирования и системного анализа, была сформирована новая сфера разработок, получившая название "исследование операций".

Опыт использования количественных методов для военных целей (бомбометание, обнаружения кораблей и подводных лодок и т.п.) показал их высокую эффективность в формировании наиболее оптимальных управленческих решений.

Интеллектуальный потенциал, сформированный в работах по исследованию операций в годы Второй мировой войны, после ее окончания, нашел применение в различных сферах: промышленного производства, разработки систем транспортной безопасности, интеллектуального сопровождения подготовки правительственных решений разного уровня и т.п. На этой базе было сформировано несколько различных аналитических центров ("фабрик мысли" [40]), одним из первых среди которых была корпорация RAND, созданная в 1948 г. для содействия определению политического курса и принятию решений исследовательскими и аналитическими разработками [41].

В 1953 г., в ходе исследований повышения эффективности деятельности государственного управления специалисты RAND предложили механизм снижения издержек для ВВС США за счет повышения точности определения необходимого оборудования, что позволяло оптимизировать процедуры сопоставления стоимости этого оборудования у разных производителей и управление ресурсами. Эти работы легли в основу системы "Планирование – Программирование – Бюджетирование" (ППБ) (Planning, Programming, and Budgeting System, PPBS), позволившую государственным управляющим формировать систему закупок необходимых ресурсов в соответствии с целями деятельности на конкурсной основе. С 1960-х годов система ППБ стала стандартной практикой Министерства обороны США, а вслед за этим стала использоваться и в других структурах федерального уровня управления, не связанных с вопросами обороны, структурами управления на уровне штатов и муниципалитетов, а также в частных компаниях [42].

Фундаментальными характеристиками, определяющими систему ППБ, являются программирование и системный подход. В деятельности Федерального правительства США программный бюджет появился в 1942 г. в качестве составной части военной системы контроля Бюро по военным поставкам (War Production Board, WPB). С другой стороны, компания Дженерал Моторс внедрила программный бюджет еще в 1920-е гг., а компания Дюпон использовала этот подход к управлению ресурсами еще раньше [43]. В Министерстве обороны система ППБ использовалась, наряду с системой стратегического планирования (Joint Strategic Planning System, JSPS) и системой построения обороны (Defense Acquisition System, DAS) [44].

Концепция системы ППБ исходила из принципа, что военные проблемы являются экономическими, состоящими в адекватном размещении и использовании ресурсов. Этот принцип стал фундаментом системного анализа обороноспособности, исходя из оценки общего уровня национальных ресурсов и их пропорции, необходимой для обеспечения обороноспособности и оценки эффективности использования этих ресурсов Министерством обороны

Формирование системы ППБ складывалось из следующих предпосылок [46]:

(1) согласие Конгресса по поводу того, что Федеральное Правительство должно обеспечивать национальную оборону;

(2) рост размера и сложности Федерального бюджета, крайняя необходимость консолидации усилий по подготовке бюджета для внесения в Конгресс в специализированном подразделении;

(3) использование предприятиями американской индустрии аналитических процедур, подобных программному бюджетированию, по меньшей мере с 1920-х годов;

(4) использование Управлением военной продукции (War Production Board, WPB) программного бюджета и подходов, базирующихся на системном анализе для формирования приоритетов в отношении поставок критически важной продукции в 1940-х годах;

(5) использование и развитие технологии программного бюджета корпорацией РЭНД для системного анализа оборонительных вооружений в 1950-х годах;

(6) адаптация этой технологии (получившей здесь название системы "планирование – программирование – бюджетирование") Администрацией Дж. Кеннеди для разработки многолетних программ в сфере обороны в начале 1960-х годов.

В рамках системы ППБ для работы с проблемами принятия решений, касающихся обороны были использованы методы системного анализа и исследования операций. Оценки, осуществляемые на основе системного анализа позволяли найти решения, обеспечивающие снижение стоимости закупок. Система ППБ в Министерстве обороны включала в себя 8-9 основных программ и около тысячи программных элементов. Наилучшими образом эту систему удалось выстроить в воздушном флоте, хуже всего это удалось в армии, между этими полюсами находись военно-морские силы.

В организационном плане одной из существенных предпосылок работы по формированию системы ППБ было понимание, что ее организацией не должен заниматься представитель военной сферы, что для разворачивания системы необходим гражданский министр обороны, опирающийся на аппарат квалифицированных гражданских специалистов. Таким министром стал Роберт Макнамара, возглавлявший министерство обороны США с 1961 по 1968 гг.

С введением системы "планирование – программирование – бюджетирование" потребности Пентагона стали планироваться в рамках «пятилетнего плана обороны». Каждый новый шаг становился отправной точкой для разработки плана на следующий год, и на всю пятилетку в целом, что позволяло ежегодно изменять утвержденные планы военного строительства.

Система ППБ устранила отсутствие увязки долгосрочного планирования строительства Вооруженных сил с разработкой годового бюджета, повысила гибкость планирования, усилила возможности его адаптации происходящим переменам.

Опираясь на опыт Министерства обороны США, систему ППБ внедрили у себя военные ведомства всех основных стран Запада (в Великобритании в 1964 году, в ФРГ в 1964–1968 годах.). Она стала широко использоваться и гражданскими ведомствами. В Советском Союзе начала формироваться система программно-целевого планирования вооружения и военной техники [49].

В середине 1960-х гг., после признанного успеха внедрения системы ППБ в Министерстве обороны, Президент Линдон Джонсон объявил о расширении использования этой системы на деятельность всего Правительства, с соответствующей адаптацией ее к работе других правительственных подразделений. Эта инициатива оказалась неудачной: шестью годами позже директива, требующая внедрения системы ППБ во всех подразделениях Правительства была отменена. Основные уроки этой неудачи состоят в следующем [53]:

- необходимо аккуратно адаптировать систему ППБ к специфике потребностей новых организаций, а не пытаться непосредственно переносить подход, сформированный в организации другого типа,
- необходима уверенность в том, что организация обладает необходимым набором сотрудников, включающим достаточное количество хороших аналитиков, понимающих систему ППБ и знающих, как она работает,
- необходим высокий уровень поддержки со стороны руководства и кураторство со стороны агентства, обладающего необходимым опытом и содействующим внедрению системы в данной организации.

Мелвин Лэйрд, будучи Министром обороны США в 1969-1973 гг. преобразовал систему ППБ, сконцентрировав разработку интегрированных долгосрочных программ в Службе системного анализа Министерства с последующим анализом их Объединенным комитетом начальников штабов (Joint Chiefs of Staff, JCS) и Службой обеспечения (Military Services), ответственными за соответствие этих программ бюджетным и программным приоритетам, формулируемым Министром обороны [54].

Несмотря на то, что уровень успешности использования системы ППБ был предметом дискуссий, этот подход управления ресурсами сохранился в деятельности Министерства обороны для оценки потребностей и консолидации расходов, распределения ресурсов в соответствии с национальными стратегическими ориентирами и давая возможность оценить соотношение "затраты – выгоды". Некоторые аналитики расценивали систему ППБ как "возможно, самое существенную управленческую новацию в истории американского правительства" [57].

В начале 1970-х гг. система ППБ начала широко использоваться во многих западных странах в деятельности органов государственного и местного управления, а также в частном секторе [60]. Позже система ППБ была взята на вооружение в НАТО [61].

Всемирный банк и Международный валютный фонд использовали принципы программного бюджета для построения руководств по оптимизации бюджетирования и управления финансами в публичном секторе, включая вопросы необходимого институционального строительства, информационных систем и подходов к реформированию публичных финансов [65], [66].

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) использовала принципы программного бюджета в своей инициативе, направленной на повышение уровня прозрачности национальных бюджетов, исходя из предпосылки, что открытость является фундаментальной составляющей современного управления (good government) и что страны ОЭСР "находятся на переднем фронте" развития практик прозрачного бюджета. Для этого было проведено соответствующее исследование бюджетных практик стран – членов ОЭСР. На этой основе был сформирован набор требований к организации бюджетного процесса, специфических требований к раскрытию информации о бюджетном процессе и рекомендации по обеспечению качества и целостности бюджета, противодействию коррупции, связанной с организацией государственных закупок [69].

В структурном составе проекта "Формирование системы "Планирование – программирование – бюджетирование"", можно выделить элементы, аналогичные выделенным ранее в проекте "План ГОЭЛРО":

- наличные практические разработки; в данном случае в этом качестве выступали работы по исследованию операций, проводимые в ходе Второй мировой войны и ставшие, в дальнейшем, основой для формирования фабрик мысли, в частности разработчика системы ППБ – корпорации РЭНД,
- научные разработки, в качестве которых здесь выступали методы системного анализа,
- сильная аффирмативная позиция государства, которая, в данном случае, была сфокусирована в позиции Президента США Дж. Кеннеди, осуществившего неординарный шаг – назначение гражданского министра обороны.

Схематично это может быть представлено следующим образом (рисунок 2):



Рисунок 2

Существенным содержательным отличием между работами по формированию системы ППБ от Плана ГОЭЛРО является тип основного объекта разработок. Для Плана ГОЭЛРО в качестве такого объекта выступали *территория и хозяйство* страны, тогда как в случае системы ППБ объектом разработки выступала *деятельность* по обеспечению безопасности и организации соответствующих закупок.

Обобщенно, представленная схема организации проектной работы может выглядеть следующим образом (рисунок 3):

СТРУКТУРА ПРОЕКТНОГО РЕШЕНИЯ



Рисунок 3

1.2.2 Управление устойчивым пространственным развитием Европейского континента

Стартовые позиции интеграции складывались в ходе формирования европейского и мирового общего рынка товаров и услуг, что дало ослабевшей послевоенной экономике европейских стран повышаться, сначала за счет внешней поддержки, а затем и за счет формирования и развития собственного потенциала. В конечном счете, возникла такая общность как Европейский Союз ставший своеобразным "пространством без внутренних границ" и Совет Европы, включающий более широкий круг государств Европы и ее "окрестностей".

В октябре 1997 г. на встрече в Страсбурге главы государств и правительств стран Совета Европы объявили, что «социальное согласие является одной из главных потребностей Большой Европы». Понимая, что континенту необходимо удерживать и укреплять свои экономические позиции в условиях растущей глобализации, страны Европы зафиксировали, что ее особый потенциал, который пока используется далеко не полностью, заключается в широком разнообразии сформировавших ее ландшафтов и культур, развитии взаимопомощи и сотрудничества в различных районах континента и растущей интеграции Запада, Востока, Юга и Севера Европы.

Министры стран Европейского Союза, ответственные за пространственное развитие, в течение нескольких лет проводили встречи, направленные на выработку и согласование общей политики. Европейский Союз не мог задать централизованный план действий, он лишь предлагал уточнение и усиление

национальных политики в этой области. На встрече в Лейпциге в 1994 г. были сформированы общие принципы пространственного развития. На этой основе в 1997 г. был согласован проект "Европейской перспективы пространственного развития" (European Spatial Development Perspective, ESDP) [82], финальная версия которой была принята в Потсдаме в мае 1999.

"Европейская перспектива пространственного развития" обращена только к территории Евросоюза. В Совете Европы аналогичный документ был подготовлен Комитетом министров, ответственных за пространственное планирование (Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning, CEMAT). Он был принят на конференции в сентябре 2000 г. в ходе проведения выставки ЭКСПО-2000 в Ганновере и известен как Ганноверский документ – "Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского Континента" (Guiding principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent) [83]. В нем сформулированы базовые принципы пространственного планирования для всего Европейского континента, и он является первым официальным документом такого рода⁸.

Ганноверский документ включает в себя принципы Европейской перспективы пространственного развития, а также ряд других межгосударственных деклараций пространственного развития (для Бенилюкса, Балтийского и Дунайского регионов). Как и Евросоюз, Совет Европы не может задать централизованный план действий, и CEMAT является конференцией министров национальных государств, каждое из которых имеет свои национальные планы пространственного развития. Поэтому, как и Европейская перспектива пространственного развития, "план" CEMAT может только поддерживать или усиливать национальные политики, но никогда – противоречить им или выступать против них.

Перспективы пространственного развития, выраженные в обоих документах ориентируют на развитие в Европе дорог и машин, природных территорий, парков, территорий, хранящих наследие, культуры, музеев, бизнеса и предпринимательства. Оба документа носят достаточно консервативный характер. "Европейская

⁸ Ему предшествовала встреча комитета представителей Европейской конференции министров, ответственных за пространственное развитие в марте 1999 г. в Страсбурге, принявшая документ Совета Европы MAT-12-HF-22, содержащий политические предложения для утверждения министрами и базовые технические предпосылки для организации этого. "Политическая часть" этого документа, в основном вошла в состав "Основополагающих принципов".

перспектива" ориентирована на три группы целей: экономическое и социальное сплочение, консервацию природных ресурсов и культурного наследия и более сбалансированную конкурентоспособность Европы. Исходя из этого, формируются три кластера ориентиров политики пространственного развития:

- развитие сбалансированной полицентричной городской сети и формирование новых отношений между городскими и сельскими территориями,
- обеспечение паритета в доступе к инфраструктуре и знаниям,
- устойчивое развитие, благоразумное управление и защита природного и культурного наследия.

Возможная перспектива, вытекающая из этих положений, представляет территорию Европы как неплотный пригород с точками высокой плотности, концентрирующими сектор услуг и высокой плотностью дорог. В социальном отношении, это – образованная меритократическая Европа, общество которой представляет собой арену для конкуренции между талантами.

Цели, зафиксированные в документе СЕМАТ, включают в себя:

- повышение региональной идентичности и разнообразия как условий социальной сплоченности и регионального развития,
- содействие сбалансированному социально-экономическому развитию регионов и снижения уровня миграции на большие расстояния,
- содействие качественному пространственному развитию для повышения конкурентоспособности и привлекательности регионов.

В основном, эти цели выражают ориентацию на межрегиональную конкуренцию за внутренние инвестиции и региональное культурное наследие.

Более детальная характеристика целей пространственного развития вполне согласуется с ориентирами "Европейской перспективы":

- содействие укреплению роли городов, повышению связности сельских территорий, улучшению отношений между городскими и сельскими территориями,
- развитие доступности информации и знаний, развитие телекоммуникационных сетей,
- снижение урона, наносимого окружающей среде,

- развитие и защита природных ресурсов и наследия, ревитализация экологических сетей и ландшафтов,
- повышение роли наследия как фактора развития,
- развитие энергетических ресурсов, формирование пан-европейских сетей энергосберегающего транспорта.

Вся деятельность Совета Европы основана на добровольных договорах согласованных странами-союзниками. Соответствующие пакты закреплены и подтверждены по всей Европе не только законом, но и выбором граждан: более полумиллиарда людей, живущих там, живут в пространстве взаимосогласованных законов, базирующихся на современном понимании гуманности, человеческого достоинства, прав и свобод человека, принципов осуществления экономической деятельности. Одной из ярких манифестаций этого является открытость межгосударственных границ для свободного перемещения граждан по большей части континента.

Основные задачи, ориентирующие работу по управлению пространственным развитием Европейского континента, состоят в следующем:

1) Обеспечение территориального согласия посредством более сбалансированного социального и экономического развития регионов и повышения их конкурентоспособности.

- Следует повышать привлекательность как столичных ареалов и «городов-ворот», так и структурно слабых регионов.

2) Поощрение развития, генерируемого городскими функциями, и совершенствование взаимоотношений города и деревни.

- Партнерские отношения между городом и деревней призваны сыграть важную роль, в частности, в развитии сетей общественного транспорта, возрождении и диверсификации сельских производств, повышении эффективности инфраструктуры, развитии зон отдыха горожан и сохранении природного и культурного достояния.

3) Создание более сбалансированных условий транспортного доступа.

- Городские системы и функции, включая системы и функции малых и средних региональных центров, должны развиваться таким образом, чтобы способствовать доступу к ним сельских жителей. Создание и укрепление сетей городов улучшает взаимодополняемость городов, позволяет объединять усилия,

способствует специализации, усиливает положительный эффект конкуренции и, в то же самое время, помогает преодолевать ее отрицательное воздействие.

4) Развитие доступа к информации и знаниям.

- Следует улучшать телекоммуникационные сети; при этом тарифы не должны носить запретительный характер. На государственном региональном уровнях следует обеспечить интерфейсы между производителями информации и потенциальными пользователями: технопарками, институтами по передаче технологий, центрами исследований и обучения.

5) Сокращение ущерба, наносимого окружающей среде.

- Следует предотвращать возникновение экологических проблем, которые возникают в результате недостаточной согласованности отраслевых программ, а также решений, принимаемых на местах.

6) Приумножение и защита природных ресурсов и природного наследия.

- Следует охранять и приумножать природные ресурсы, которые не только поддерживают баланс экосистем, но и обеспечивают привлекательность регионов, повышают их рекреационную ценность и качество жизни.

7) Приумножение культурного наследия как фактор развития.

- Пространственное развитие должно охранять и уважать память о всех народах, языковых общностях и религиозных группах, создавших те или иные аспекты культурного достояния.

8) Развитие безопасной добычи энергоресурсов.

- Следует повысить меры безопасности на старых АЭС. Кроме того, на континенте размещено множество АЭС, срок службы которых истекает в ближайшие десятилетия. Площадки под этими АЭС предстоит оздоравливать, что поставит перед пространственным планированием новые задачи.

9) Поощрение высококачественного устойчивого *туризма*

- Следует сделать приоритетным направлением развитие форм высококачественного и устойчивого туризма.

10) Ограничение последствий природных катастроф

- Необходимы превентивные меры в контексте программ пространственного развития, направленные на ограничение ущерба и снижение уязвимости структуры расселения, включающие, например, мероприятия в области землепользования и строительства.

Большую роль в развитии Европейского континента, с точки зрения пространственного развития, играет такая вещь, как межконтинентальные отношения. Связи экономики Европы и Азии, демонстрирующей высокий экономический рост, позволяют создавать новые каналы торговли, развивать существующие и создавать новые транспортные и энергетические сети. Процессы экономической глобализации определяют рост товарооборота между Европой и новыми экономическими блоками в других частях света (MERCOSUR, NAFTA, ASEAN и др.). Прибрежные города и регионы растут за счет развития приморской экономики, делающей океаны одним из основных ресурсов мирового развития и внося свой вклад в конкурентоспособность морского транспорта. Традиционно важными является связи между Европой и Северной Африкой.

Одна из важнейших задач пространственного планирования состоит в предоставлении частным инвесторам перспективных планов развития, в соответствии с общими задачами планирования, а также в обеспечении безопасности инвестиций. Вместе с отраслевыми программами, программа пространственного развития должна содействовать повышению привлекательности муниципалитетов и регионов для частных инвестиций регионального и местного уровней, отвечающих общественным интересам.

Важной составляющей устойчивого развития Европейского континента являются межрегиональные отношения, они позволяют преодолеть изоляцию регионов и создать новые импульсы и стимулы роста, выступают как каналы обмена опытом и реализации проектов с привлечением, в частности, местных и региональных органов власти.

Другими важными участниками в процессе устойчивого развития Европейского континента являются города и деревни. Партнерские отношения между городом и деревней должны сыграть свою роль в развитии сетей общественного транспорта, возрождении и диверсификации сельских производств, повышении эффективности инфраструктуры, развитии зон отдыха горожан, сохранении природного и культурного достояния. Условием эффективного партнерства является сотрудничество на принципах равенства местных администраций.

Европейская хартия регионального и пространственного планирования поднимает вопрос о необходимости активного участия общественности в процессе пространственного планирования. Такое участие не только значительно

способствует успеху планирования, но и помогает избежать непродуктивных капиталовложений. Общественный консенсус создает динамичную среду для внешних инвесторов и предпринимателей.

Управление устойчивым развитием Европейского континента требует ясных принципов, полагаемых в качестве его основы. Ключевым из них является консолидация усилий: все уровни публичного управления совместно работают на достижение поставленных целей. При том, что разные процессы, определяющие пространственное развитие Европы протекают на разных уровнях: начиная с международного сотрудничества и заканчивая деятельностью обычного гражданина страны. И для глобального процесса пространственного развития важен каждый участник, действующий на любом из этих уровней.

Все процессы подразделяются на те, что происходят в ходе горизонтального и вертикального сотрудничества.

Для того, чтобы определить размеры последствий крупномасштабных отраслевых решений еще на начальном этапе, различным государствам Совета Европы предлагается утвердить процедуры вроде «оценки регионального воздействия» больших инфраструктурных проектов. Особую задачу для горизонтального сотрудничества представляет трансграничная координация проектов развития различными странами Совета Европы, включая их региональные и местные органы власти. Данный вид сотрудничества относится не только к отраслевым программам, имеющим отношение к инфраструктурному сектору. Оно также касается экономической, финансовой и социальной политики в целом. При подготовке решений в этих отраслях необходимо принимать во внимание различия в пространственных условиях и воздействиях, оказываемых предлагаемыми программами и мероприятиями.

В отношении вертикального сотрудничества, для политики пространственного развития Европы имеет большое значение сотрудничество между различными административными уровнями. Его необходимо организовывать таким образом, чтобы местные и региональные власти могли приспособливать собственные задачи пространственного развития к мерам, принимаемым на высшем уровне, а национальные власти, в свою очередь, – использовать в своих решениях задачи, планы и проекты, предлагаемые региональным и местным уровнями (принцип обоюдности). В то время, как национальные власти фокусируют свое внимание, главным образом, на вопросах транснационального, национального и

межрегионального значения, региональный уровень отвечает (вместе с местными властями и общественностью) за обеспечение устойчивости и согласованности пространственного развития своих регионов. Все уровни должны вместе обеспечивать устойчивое пространственное развитие континента в целом.

Критический взгляд на базовые документы, призванные определять пространственное развитие Европы отмечает их консервативный характер [84]. "Европейская перспектива" разрабатывалась в достаточно закрытом режиме и отвечает, в первую очередь интересам национальных и региональных элит, связанных с пространственным планированием или – более широко – интересам мужского местного населения (не мигрантов), составляющего средний и высший слои среднего класса, которых устраивает сложившееся социальное и пространственное устройство. Это определяет консервативный характер документа и отсутствие анализа и оценки альтернативных сценариев.

Документ СЕМАТ в большей степени выражает управленческое ("министерское") отношение, что естественно для типа организации, которым он является. Элитистский и закрытый характер присущ документу СЕМАТ в той же степени, что и "Европейской перспективе". В Европейском союзе, в подготовку обоих документов были вовлечены одни и те же люди. Но СЕМАТ более доступен для воздействия лоббистов. Наиболее явно в этом документе представлены взгляды либералов, ратующих за свободный рынок, хранителей европейской природы и представителей консервативных сельских интересов.

Другое направление критики обращено к либеральным основаниям политики пространственного развития, представленной в этих основополагающих документах. Пространственное развитие, с либерально-рыночной точки зрения, должно становиться следствием реализации рыночных отношений свободного обмена. Такой подход сводит к минимуму целенаправленные проектные решения ("воплощение утопий"), иные, нежели связанные с развитием бизнеса и предпринимательства, чему предполагается оказывать всяческую поддержку.

"Европейская перспектива" и документ СЕМАТ сопоставляют Евросоюз с такими объединениями, как МЕРКОСУР, НАФТА и АСЕАН, представляя последние как альянсы развивающихся экономик, и утверждая, что растущая конкурентоспособность ЕС в глобальном масштабе требует повышения уровня внутриевропейской интеграции. При этом внутриевропейские регионы выступают как основные центры внутренней активности, формирующие структуры занятости,

информационные и коммуникационные потоки. В качестве основных направлений торговых отношений вовне рассматриваются Азия и Средний Восток. Документ СЕМАТ говорит также о "новых коридорах обмена" в России, черноморских странах и Греции.

Оба основополагающих документа пространственного развития Европы ориентированы на полицентрическое городское развитие и формирование новых отношений между городскими и сельскими территориями. Это – стратегическая ориентация на развитие негородских территорий с низкой плотностью населения, концентрирующихся вокруг джентрифицированных "ядер наследия", распределение населения из больших городов в окружающие их регионы с переключением на использование машин как "европейского типа транспорта".

Ключевой особенностью проекта "Управление устойчивым развитием Европейского континента" является его полицентричность. В данном случае строго определенная "государственная воля" отсутствует и проект формируется и разворачивается в изначально заданных условиях формирования сети отношений большого круга участников, каждый из которых принимает свои решения самостоятельно, ориентируясь на очень разные условия, как текущего, так и фундаментального характера, связанные с экономическими и культурными особенностями различных территорий, складывающимися на них управленческими и политическими ансамблями и т.п.

Организация управления устойчивым пространственным развитием Европейского континента может быть представлена как макроуровневое стратегическое планирование, ключевой особенностью которого является его принципиально политический характер. Оно строится в условиях отсутствия субъекта, способного с достаточной степенью жесткости ставить задачи для участников. По всем целевым установкам и стратегическим ориентирам должен быть сформирован консенсус между участниками процесса, представляющими в этой системе согласований различные государства, обладающие всем набором особенностей: культурных, экономических, политических, организационных и т.д.

Ключевые принципы, на которые опирается организация такой работы, в данном случае, состоят в следующем:

- межконтинентальные отношения как стратегический элемент европейской политики пространственного развития,
- культурное многообразие,

- крупные европейские регионы как основа будущей взаимопомощи и сотрудничества,
- интеграция государств – "старых" и "новых" членов Совета Европы.

Это накладывает специфические требования к представленной выше схеме организации проектной работы (рисунок 4):



Рисунок 4

Для проекта управления устойчивым пространственным развитием Европейского континента основные составляющие этой схемы выглядят следующим образом (рисунок 5):



Рисунок 5

Анализ рассмотренного опыта организации проектных решений дает возможность выделить, на их основе, разные типы проектного управления, реализованные в системе государственного управления.

- *"План ГОЭЛРО"* и сформированные на его основе принципы советской системы планирования формировались как тип "оптимального планирования", ориентированного, в первую очередь, на анализ объекта планирования. Ключевым инструментом планирования, формируемым в этом типе, стали балансовый метод и прогноз.
- Система *"Планирование – программирование – бюджетирование"* формировалась как тип "эффективного планирования", ориентированного, в первую очередь, на анализ и оценку эффективности управляющей деятельности. Ключевыми инструментами, сформированными в рамках этого типа, стали программно-целевое планирование и бюджетирование, ориентированное на результат.
- *Управление устойчивым пространственным развитием Европейского континента* формируется как тип "политического планирования", ориентированного, в первую очередь, на формирование согласованных позиций между различными участниками, самостоятельными в своих решениях. Ключевыми инструментами, сформированными в рамках этого

типа, становятся процедуры и документы, обеспечивающие политическую согласованность.

1.3 Современная российская практика использования проектных методов в государственном управлении

Ключевым фокусом, определяющим форматы реализации проектного подхода в практике российского государственного управления сегодняшнего дня, является стратегическое планирование. Современное стратегическое планирование наследует базовую идею планирования, так много значившую в государственном управлении на протяжении всего XX века, но отказывается от жесткого прямолинейного подхода к его организации, характерного для советской системы планирования. Инструментарий стратегического планирования строится в ориентации на возможность гибко реагировать на меняющиеся обстоятельства, сохраняя ориентацию на базовые (стратегические) ориентиры.

Специфическим вариантом стратегического планирования выступает индикативное планирование, в рамках которого основной акцент делается на формирование стратегических целей и показателей их достижения, которые далее служат специфическими ориентирами для построения деятельности разными субъектами, определяющими итоговое состояние объекта управления (например, региона).

Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" 28 июня 2014 года N 172-ФЗ предписывает следующую структуру документов планирования:

Уровень целеполагания

- послание Президента РФ
- стратегия социально-экономического развития РФ
- стратегия национальной безопасности РФ
- отраслевые документы стратегического планирования РФ
- стратегия пространственного развития РФ
- стратегии социально-экономического развития макрорегионов

Прогнозирование

- прогнозы: научно-технологического развития, стратегический, социально-экономического развития (долго- и среднесрочный), бюджетный

Уровень планирования и программирования

- основные направления деятельности Правительства РФ
- государственные программы РФ
- схемы территориального планирования РФ
- планы деятельности ФОИВ

В соответствии с законом "О стратегическом планировании в Российской Федерации", стратегическое планирование в Российской Федерации – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Направления, цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации утверждаются Президентом РФ или Правительством РФ как правило по представлению отраслевых федеральных органов исполнительной власти.

Прогнозирование это деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Планирование это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения

национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Программирование это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

В соответствии с этим, общая структура организации стратегического управления в современной Российской Федерации может быть представлена следующей схемой (рисунок 6):



Рисунок 6

Документы верхнего уровня задают стратегические ориентиры развития страны и деятельности системы государственного управления. На среднем уровне эти ориентиры трансформируются в политики и программы работы по различным направлениям (государственные, отраслевые, ведомственные, региональные, муниципальные и др.) Реализация программ обеспечивается формированием соответствующего набора проектор, а также организацией текущей операционной деятельности. В связке с разворачиванием этой системы проектно-ориентированных

работ, строится прогнозирование, задачей которого является анализ трендов естественного развития событий.

Принципиальная организационная схема взаимодействия разных участников системы стратегического планирования может быть представлена следующим образом (рисунок 7):



Рисунок 7

Среди ключевых вопросов организации этой системы деятельности – обеспечение согласованности работ разного уровня. Один из важнейших инструментов этого – формирование согласованных показателей результативности/эффективности работ на разных уровнях системы. Другими инструментами, важными для обеспечения этой согласованности, являются организация систем мониторинга и оценки деятельности и вовлечение в работу всех заинтересованных субъектов.

Проектный инструментарий, обеспечивающий работу этой схемы, может быть представлен следующим образом (таблица 3):

Таблица 3

УРОВНИ РАБОТЫ	Организатор	участники	методологический инструментарий	организационный инструментарий	критические точки	показатели результативности/эффективности
стратегические ориентиры	• высшее руководство	• субъекты интересов разных общественных групп/элиты	• сбор и анализ данных (прогноз) • политический анализ • конфигурирование целевых ориентиров	• координация деятельности участников • ориентиры для разработки политик	• точность оценки интересов и возможностей • обеспечение согласия/общественного договора	• характеристики аналитической работы • характеристики согласованности
политики	• министерств а/ведомства	• субъекты деятельности сферы	• анализ потенциала • формирование ориентиров среднего уровня	• политическое руководство развитием подведомственных сфер деятельности • ориентиры для разработки программ	• точность согласования интересов	• достижение ключевых ориентиров развития сферы
программы	• специализированные органы, создаваемые для управления реализацией	• субъекты деятельности, значимой для программ	• анализ ресурсов • организационное проектирование	• дирекция программы • управление портфелем проектов • задания для разработки проектов	• точность согласования реализации разных проектов	• достижение ключевых ориентиров реализации • объем использованных ресурсов
проекты	• специализированные органы, создаваемые для управления реализацией	• команда проекта	• управление проектами	• техническое задание • проектный офис	• удержание и обеспечение реализации проектного замысла	• достижение намеченных результатов • объем использованных ресурсов

В сегодняшних условиях, до разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегические ориентиры развития определяются Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и включают в себя:

- Высокие стандарты благосостояния человека
- Социальное благополучие и согласие
- Экономика лидерства и инноваций
- Сбалансированное пространственное развитие
- Экономика, конкурентоспособная на мировом уровне
- Институты экономической свободы и справедливости
- Безопасность граждан и общества

Ключевые целевые ориентиры государственного управления, определяемые Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и включают в себя:

- поддержку бизнеса и улучшение условий предпринимательской деятельности,
- развитие институтов социальной сферы,
- сбалансированное региональное развитие,
- повышение качества государственного управления.

Уровень программирования сегодня представлен 43 Государственными и входящими в их состав 47 федеральными целевыми программами по следующим ключевым направлениям:

- Новое качество жизни: 13 программ
- Инновационное развитие и модернизация экономики: 17 программ
- Обеспечение национальной безопасности: 2 программы
- Сбалансированное региональное развитие: 7 программ
- Эффективное государство: 4 программы
- Государственная программа может включать в себя ведомственные целевые программы (ВЦП), федеральные целевые программы (ФЦП), подпрограммы и отдельные мероприятия.

Помимо этого существуют стратегии и программы развития макрорегионального, регионального и муниципального уровней.

2 Классическая госслужба и проектные методы в современной мировой практике

2.1 Развитые и развивающиеся страны: специфика вызовов классического и проектного подходов

Мы исследовали, во-первых, общие обстоятельства формирования веберовской модели рациональной бюрократии, преодолевавшей различные формы патронажной зависимости, и, во-вторых, обстоятельства перехода от закрепившихся в течение XX века классических подходов к государственному управлению к New Public Management. В целом реформы инспирированные NPM предполагают создание новых форм государственной службы, которые отличаются большей гибкостью и приспособляемостью. Ввиду несовершенства классической модели, многие страны использовали уже сложившиеся схемы. Однако этот процесс был сопряжен с большой непродуктивной потерей ресурсов по причине высокой неэффективности и коррупционности систем. Вместе с тем, было бы неверным утверждать, что если бы новые подходы к государственному управлению в рамках NPM не применялись, то эти проблемы удалось бы решить. Переход к новым подходам к государственному управлению в развивающихся странах не оправдал ожиданий как фактор успеха государственных организаций. В некоторых странах изменения произошли, однако вопросы операционной деятельности и принятия решений требуют пристального внимания. Например, многие организации, находившиеся в государственной собственности, приватизировались в случаях, когда предполагалась возможность самостоятельного осуществления ими деятельности, однако государство назначало директоров и создавало комиссии по контролю за их деятельностью, а также обладало значительным влиянием в процессе принятия решений.

При проведении анализа результатов реформирования на протяжении последних более 30 лет очевидным также стало то, что в области реформирования государственного сектора сложились определенные тенденции. Акцент сместился с придания особого значения вопросам менеджмента и результатам деятельности отдельных агентств на оценку функционирования сектора в целом. Как видно из отчета ОЭСР за 2005 г., продвижение вперед связано с применением принципов

консолидированного правительства и привлечения всех государственных структур к решению проблемы фрагментации и образованию разрозненных функциональных подразделений, которая проявилась в результате разделения министерств, определяющих принципы политики, и операционных департаментов, а также в результате автономной работы департаментов.

В настоящее время основным предметом споров по вопросам функционирования государственного сектора является качество государственного управления. Ротштайн и Теорелл (2008 г.) настаивают на том, что качество государственного управления зависит от непредвзятости при осуществлении государственной власти. Беспристрастность связана с исполнением административных функций государственными служащими, которые при осуществлении своей деятельности придерживаются этических принципов государственной службы, воспринимаемых ими в процессе профессионального обучения и роста [\[128\]](#).

Для развивающихся стран реформа государственного сектора не является чем-то новым. Во многих развивающихся странах структуры государственного управления подвергались реформам различного рода с момента получения этими странами независимости в 1960-х годах. Тем не менее, в 1980-х годах различные факторы, как то: бюджетный дефицит, факторы давления разной направленности, а также получившие распространение экономические модели неолиберального рынка, вынудили государственные структуры обратить внимание на возросшую озабоченность в связи с издержками государственного управления и размером государственных структур относительно роста частного сектора. Следствием этой причины стало появление во многих развивающихся странах нового режима управления, ориентированного на рынок [\[129\]](#). Несмотря на то, что NPM были реализованы в некоторых странах, последние, в силу политических причин и влияния бюрократических структур, не смогли получить практический эффект от их реализации в полном объеме, как это удалось сделать в развитых странах. Из ряда развивающихся стран, попытавшихся применить модель Новых подходов к государственному управлению, особо выделим Малайзию и Шри-Ланка.

В 1990-х годах развивающиеся страны уделяли особое внимание повышению эффективности государственного сектора, вместе с тем развивая стратегии, направленные на противодействие коррупции, которая для этих стран является

серьезной проблемой [\[130\]](#). Несмотря на заметные различия в стратегиях проведения реформ для разных стран, общим для них было принятие принципов государственного управления, ориентированного на рынок, что привело к коммерциализации многих государственных структур, их приватизации и передаче их полномочий по договорам подряда. В то время как некоторые страны, например, Сингапур и Малайзия, которые нельзя назвать странами развитой демократии, активно развиваются, получили статус Новых индустриальных стран (НИС) и поддерживают компетентные структуры государственной службы, другие страны, такие как Шри-Ланка и Бангладеш, не показали существенного роста. Отсутствие роста связано с тем фактом, что у глав государств Шри-Ланка или Бангладеш отсутствовало ясное представления о ситуации при наличии сильной власти политического лидера.

Возвращаясь к истории вопроса на примере большинства стран Юго-Восточной Азии, модель колониально-бюрократического управления пришла к выработке основных принципов администрирования модернизируемого государства, которая преимущественно заменила укоренившиеся модели осуществления полномочий местными административными органами, основанными на нормах наследования и родства, которые получили распространение почти во всех странах рассматриваемого региона. При реформировании государственного сектора в странах Юго-Восточной Азии в последнее время можно выделить определенные отклонения от основных положений NPM. Для некоторых из этих стран оказалось не так просто кардинально изменить унаследованные государственно-центричные структуры (включая наследие колониальной бюрократии, правление с опорой на военную силу в постколониальную эпоху и формирование коммунистического аппарата власти), и реализовать рыночно ориентированную модель администрирования, подобную NPM. В частности, реализация модели NPM была сопряжена со значительными вызовами в Мьянме, Вьетнаме, Лаосе и Камбодже. Например, в Мьянме сохраняется преобладающее влияние государства в основных секторах экономики, превалирует «система всеобщего планирования», монополия централизованной бюрократии при сохранении административной коррупции, что в существенной степени затрудняет проведение рыночно ориентированных реформ в государственном секторе.

Прежде чем приступить к исследованию особенностей развивающихся стран, указанных выше, и проводимых в них реформ государственного сектора, важно обратить внимание на два основных аспекта, которые имеют решающее значение для политических систем в некоторых странах, а именно, патримониализм и неопатримониализм (Patrimonialism and Neopatrimonialism). Эти аспекты имеют решающее значение с тех пор, как покровительство (патронирование) стало основным фактором проведения реформ в некоторых странах.

Патримониализм (Patrimonialism)

Патримониализм представляет собой форму правления, в рамках которой источником власти является политический лидер. Это обстоятельство, по существу, не позволяет проводить границы между государственным и частным сектором. Режимы такого рода являются авторитарными или олигархическими и исключают участие в осуществлении властных полномочий среднего и высшего классов. Политические лидеры в таких странах как правило пользуются неограниченной личной властью. Обычно вооруженные силы этих стран лояльны к их лидерам, а не нации. Развивающиеся страны Юго-Восточной Азии, такие как Шри-Ланка, Индия и Бангладеш, являются примерами тех стран, в которых реализован принцип патримониализма. Россия также характеризуется признаками патримониализма, где президент пользуется неограниченной государственной властью.

Макс Вебер описывал патримониализм как форму традиционного осуществления господства. Изначально эта форма власти сосредотачивалась в семейных структурах, в частности, ограничиваясь властью глав семей, проявляясь иными словами в форме патриархата. Однако патриархат является термином, который применим только к небольшим группам, существовавшим на ранних исторических этапах. По Веберу, патримониальные монархии и аналогичные формы правления были проекцией патриархата (правление глав семей) на усложнившуюся систему социальных отношений. Согласно проведенному Вебером анализу традиционной власти (господства), одна из форм патримониализма характеризуется нисходящей структурой, в которой император или султан правит на основе собственных легитимных властных полномочий, реализуемых через традиционную структуру бюрократов (например, евнухов). В принципе, в традиционном смысле Римская католическая церковь является патримониальной структурой, в которой

папа является патримониальным правителем. Другие формы патримониализма также имеют нисходящую структуру, но ближе к западноевропейскому феодализму идеального типа, для которого характерно то, что основа осуществления легитимных властных полномочий находится вне ведения правителя, осуществляющего функции центральной власти. Во Франции или Англии 12-го века, например, это основой могла быть рыцарская аристократия. Эта феодальная форма патримониализма постепенно эволюционировала в конституционную монархию. Сенат США отдаленно напоминает Палату лордов в Англии. Лорды буквально являлись пэрами королевства. Общая аргументация Вебера заключалась в том, что в современных условиях традиционные бюрократически-патримониальные формы правления постепенно уступают место бюрократическому рационализму капиталистов как основному принципу государственного управления и правления.

Неопатримониализм

Неопатримониализм представляет собой систему социальной иерархии, в рамках которой покровители (патроны) пользуются государственными ресурсами для обеспечения лояльности клиентов, образующих народ в целом. Неформальные отношения между покровителями и клиентами могут проявляться как на высших уровнях государственных структур, так и на частном уровне, например, в небольших селениях.

Принципы неопатримониализма могут служить как основанием бюрократической структуры государства, так и замещать ее, что может проявляться в том, что реальной властью обладают только те, кто имеет связи, а не те, кто занимает более высокое должностное положение. Кроме того, критические доводы основываются на том, что такая система подрывает работу политических институтов и правовое регулирование, являясь основой для коррупционной (но не всегда незаконной) практики. Однако неопатримониализм характеризуется также и определенными выгодами, позволяя распространять государственную власть на географическую и социальную периферию страны, обеспечивать стабильность в краткосрочной перспективе и способствовать интеграции общества.

Неопатримониализм, по определению Кристофера Клэпхама в книге «Особенности стран третьего мира» (The Nature of the Third World State), является «формой организации, в которой отношения патримониального типа в широком

смысле проникают в политическую и административную систему, которая формально выстроена на принципах рационализма и законности». Обычно это происходит в тех случаях, когда правительство предлагает своим покровителям высокие должности в министерствах, в рамках которых они сами принимают решения о способе осуществления деятельности вверенного им учреждения. Во многих случаях на примерах слаборазвитых и развивающихся стран можно утверждать, что такая структура является коррупционной, а ее глава может назначать сотрудников, которые являются его родственниками или поддерживающими его лицами, а также имеет возможность распоряжаться финансовыми ресурсами по своему усмотрению. Это обстоятельство является залогом крайней неэффективности многих африканских стран, которые отличаются самыми коррупционными структурами государственного администрирования в мире.

В недавнем прошлом New Public Management (NPM) была внедрена в некоторых странах с классической моделью государственного управления. Целью нового государственного управления является повышенная клиентоориентированность и более эффективное и быстрое выполнение задач. На пути к имплементации модели правительствам необходимо провести множество реформ. Среди преобразований важное место занимает реформирование процесса найма, где акцент сделан на рекрутинге персонала извне, а не продвижении кадров работающих всю жизнь, классифицируемых как госслужащие с долгосрочными контрактами и пенсиями. Развитие классической модели управления во многом основывается на административных традициях Германии и артикуляции принципов бюрократии Макса Вебера. Развитие современных бюрократий открыло двери перед промышленными революциями и способствовало прорыву в современной экономике.

Можно утверждать, что, не смотря на структурированность классической системы, где государственные служащие проходят тщательный отбор путем сдачи специальных экзаменов, политические факторы влияют на их назначения. К примеру, со сменой режима, как правило, меняется и большинство государственных служащих высокого уровня. Кроме этого, государственные служащие в классической системе ориентированы на выполнение определенных правил, а не на результат. Они знают о стабильности их занятости и дохода независимо от рабочей эффективности. В 1980-х, государственное управление стало областью активного

принятия политических решений во множестве стран, в частности в Новой Зеландии, Австралии и Швеции. В то же время, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учредила свой Комитет по государственному управлению и Секретариат, присудив публичному управлению статус присущий более традиционным политическим сферам. В 1990-х, особый акцент на государственном управлении был сделан в программе деятельности президента Клинтона. Основные действия администрации Клинтона включали учреждение национального анализа показателей эффективности государства, подписание закона о правительственной эффективности и акта о результатах. На момент написания этой статьи, существует несколько признаков того, что вопросы общественного управления исчезнут с повестки дня в ближайшее время.

NPM, известная по таким терминам, как менеджеризм, основанное на рыночных отношениях государственное управление и предпринимательское правительство, была внедрена в странах выделяющихся экономическим рационализмом и вовлеченностью частного сектора в управление страной. Модель разработана для обеспечения лучшей работы правительства с меньшими затратами. Резюмируя, можно выделить основные черты [\[133\]](#):

- Акцентированная роль общественных руководителей в обеспечении высокого качества необходимых гражданам услуг.
- Пропаганда управленческой автономии, в частности, за счет ослабления влияния центральных органов власти
- Высокоэффективная работа организаций и отдельных служащих с постоянными оценками качества и бонусами за результаты
- Признание важности человеческих и технологических ресурсов, которые необходимы менеджерам для достижения необходимых результатов.
- Поддержание восприимчивости к конкуренции и открытости, в рамках которых государственные цели должны достигаться государственными служащими, а не частным сектором.

Термин New Public Management (NPM) выражает идею, что совокупный поток политических решений на протяжении последних двадцати лет привел к существенному сдвигу в управлении «государственным сектором» в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Скандинавии, Северной Америке.

Данные решения являлись оправданным, даже если и несовершенным, ответом на политические проблемы. Эти проблемы, также как и их решения были сформулированы в процессе разработки политики. Процесс определения повестки дня, в частности, был в значительной степени подвергнут влиянию избирательных обязательств по улучшению макроэкономической производительности и сдерживанию роста бюрократии в госсекторе из-за ее неэффективности. Альтернативный процесс генерации идей был под сильным влиянием сферы экономики и менеджмента.

Для того чтобы New Public Management был успешно имплементирован, необходимы значительные поведенческие реформы со стороны чиновников. Реформы NPM напрямую зависят от «доброй воли» политиков и бюрократов. Они могут решать, какие из них нужно реализовывать (и как далеко они могут продвинуться). Как и следовало ожидать, предпочтение отдается тем реформам, которые не нарушают интересы и текущие дискреционные права политиков (и бюрократов).

Новое государственное управление, конечно, не является решением проблем определенной страны или организации. В мире нет примеров полностью успешного внедрения NPM, некоторые страны просто оказались успешнее других. NPM получила справедливую долю критики, основной акцент которой упал на излишний экономический рационализм и снижение публичности государственного сектора, в том числе таких его сфер, как здравоохранение и образование. Еще один факт, на который стоит обратить внимание, NPM должна внедряться в странах с развитой бюрократической системой, которые никогда не имели структурированной системы управления на основе классической модели, рассмотренной ниже.

Мировой Банк и проблемы реформирования государственной службы

С того момента, как в 1980 году Всемирный банк начал предоставлять займы на реформы государственных служб, он подготовил более чем 200 проектов с конкретными компонентами реформы государственной службы. Займы банка изначально были мотивированы в значительной степени озабоченностью по поводу фискальной стоимости работы в государственном секторе, однако позже во все большей степени проблемами эффективности государственной службы. Преобладающими в первую волну займов Всемирного Банка (1987-93) были

проекты, решающие проблемы высоких счетов заработной платы. Банковские займы на структурную перестройку часто приводили к соглашениям с правительствами ради определенных задач, чтобы уменьшить количество работников государственных служб и ограничить фонд заработной платы в государственном секторе (Всемирный Банк, 1999). Займы по линии технической помощи иногда субсидировали проектирование и финансирование схем сокращения расходов, которые избирательно награждают государственных служащих, а иногда предлагают им переквалификацию) за уход со службы или за ранний выход на пенсию. Многие из проектов банка, прежде всего касающиеся фискальных проблем, были подготовлены для африканских стран.

Большая часть займов Всемирного банка для реформ государственных служб, особенно с начала 1990-х, была непосредственно связана с улучшением эффективности государственных служащих. Проекты стремились поддерживать лучшую эффективность разными способами, посредством как структурной перестройки, так и займами по линии технической помощи. (Некоторые из этих проектов приняли секторальный подход к реформе, в частности, в области здравоохранения, образования и управления доходами.)

Займы Всемирного банка были направлены на подготовку или реализацию правил государственных служб, отражающих:

- Системы найма, основанные на открытой конкуренции и прозрачности, часто в ведении политически независимых комиссий государственных служб.
- Дальнейшее снижение политического влияния посредством положений о сроке пребывания на должности и пенсий.
- Стимулирование эффективности, основанное на рациональной структуре заработной платы, продвижении с учетом заслуг и, в некоторых случаях, платы за результат.
- Кодексы поведения, поддерживающие профессионализм и сводящие к минимуму фаворитизм и т. д.
- Информационные системы для управления политики вознаграждения (основная ставка и системы платежной ведомости) и управления персоналом (базы данных работников).

Именно этот общий меритократический набор правил, более или менее в духе современных государственных служб в более развитых странах – также

олицетворяющий подход других спонсоров – составляет то, что эта статья называет универсальной моделью реформирования государственной службы. Отметим также, что решение фискальных проблем чрезмерных счетов заработной платы государственного сектора является предварительным условием для внедрения систем на основе заслуг в странах с непомерно раздутой государственной занятостью.

Начиная с конца 1990-х гг. в серии анализов и отчетов Всемирный банк признал проблему реформирования государственных служб, а также признал, что успех был ограничен. Результаты вмешательств ради поддержания сокращений в размере государственных служб относительно легко отслеживать. Займы часто не достигали свои основные цели – такие, как снижение заработной платы и снижение занятости – и реформы впоследствии часто были отменены. Реформы, связанные с эффективностью, сложнее отследить и измерить, но отчеты Банка, тем не менее, выражают растущую обеспокоенность тем, что многое не было достигнуто. Проекты часто предлагают «Паллиативные меры для решения проблем, требующих серьезной операции». Для улучшения проектов, отчеты дают предложения, относящиеся к институциональным аспектам реформы (политические, культурные и трудовые рынки), более подходящие инструменты помощи (признающие замедленный темп реформ и необходимость непрерывности в поддержке) , а также более систематическую информацию о государственных службах и прогрессе реформы.

В целом ряде документов Мировой Банк критически проанализировал концептуальные и организационные ошибки, допущенные в ходе технической поддержки реформ государственной службы:

World Bank (1999), Переосмысление реформ государственной службы

- Данный отчет ставит под сомнение успех прошлых проектов. Он предлагает новый подход, подчеркивающий: принятие более глубоких и медленных реформ оплаты труда и занятости (переход от краткосрочных фискальных целей к ориентированным на эффективность); связывание реформ государственных служб с другими институциональными реформами(в дополнение к управлению человеческим ресурсами, финансами, субнациональной деволюции, отраслевым институциональным реформам); переход от проекта к программному подходу

(например, ряд проектов, в рамках программы, делающих помощь более гибкой, непрерывной и долгосрочной).

World Bank, КДИ (1999), Реформа государственной службы: Обзор помощи Всемирного банка, отчет №19211, 27 апреля

- Данный обзор 124 займов на реформы государственных служб и связанных с ними исследований 1980-97 обнаружил бедный уровень приемлемых результатов, в сокращении ли, наращивании потенциала или институциональных реформ. Учитывая во многом технократический подход Банка (и его взаимодействия, как правило, ограниченные узкой группой собеседников) четыре фактора подорвали его деятельность: низкое качество информации об эффективности управления государственной службой; ограниченная роль, предоставленная стратегическому управлению и культурным изменениям; отсутствие механизмов координации и сдержек и противовесов произвола власти (в результате которых налоговый контроль остается слабым, а патронаж – неконтролируемым); неспособность оценить ключевые контекстуальные ограничения (рынки труда и институты) в разработке сценариев реформы.

- Отчет предлагает следующие меры: Банк должен стандартизировать работу показателей эффективности для разных типов результатов реформ; операции по реформе государственной службы должны принять меры по наращиванию потенциала; проекты должны быть основаны на институциональных и рыночных оценках; Банковские проекты должны быть автономными, иметь достаточно времени для реализации, а также использовать методы на основе участия; Банк должен продолжать оценивать свою деятельность по реформе государственной службы и принять решение о его сравнительном преимуществе; Банк должен экспериментировать с управлением на основе результатов.

Всемирный Банк (2002), Реформа государственной службы: Укрепление Всемирного банка и сотрудничества с МВФ.

- В статье излагаются основные цели реформы государственной службы, описываются недавние программы Банка и Фонда, касающиеся реформ, рассматривает их эффективность и исследует, как оба учреждения работали вместе. Она включает обзор операций Банка и Фонда по реформам государственной службы

в 11 странах. Успех в реформе государственной службы был ограничен, потому что: цели реформы часто были нечеткими, даже противоречивыми; программы реформ обращали слишком мало внимания на политические и институциональные ограничения; данные редко были достаточно хороши для информированного политического выбора. Этого вида стимула, когда новые политические силы получили достаточную власть и легитимность для изменения того, как все обычно делается, не доставало во многих развивающихся странах. В действительности, во многих странах господствуют другие императивы:

- В некоторых странах патронаж государственной занятости, финансирующий конкуренцию между политическими партиями и фракциями, по-прежнему является преобладающим.

Различные исследования задокументировали практики патронажных назначений и обязательных политических сборов с заработной платы государственных служащих (смотрите, к примеру, исследования по Боливии – Всемирный банк, 2000 г. – и Гондурасу – Всемирный банк, 2001). Эти методы напоминают систему добычи в США в 19 веке.

- В других странах, где все еще существует сильное пересечение традиционных социальных систем с усилиями по государственной модернизации, меритократические реформы встречают сопротивление из-за продолжающейся практики найма друзей и родственников. Каннингем и Сарайра (1993) задокументировали, как практика «wasta» – получение государственных льгот и должностей на основе родства – в Иордании систематически подрывает современную, основанную на эффективности бюрократическую практику.

2.2 Кадровая политика и модели государственного управления: предварительные рекомендации для России

Исторически патронажные системы не являются «вселенским злом»: у них были свои политические преимущества, и они работали в определенных условиях в каждой из развитых стран. Во-вторых, реформы осуществляются только тогда, когда их продвигают могущественные внешние силы. Примечательно, что меритократические реформы государственных служб начались в девятнадцатом веке, когда политический или экономический спрос на более качественные

общественные услуги пересилил предпочтения политического класса, использующего государственные службы как разменную монету в политике (или для личной выгоды). Реформы государственных служб развивались, под влиянием разных политических традиций, разными путями в разных странах, хоть эти пути, как правило сходились, удивительно похожим образом, возможно даже – в аналогичную институциональную модель, в меритократическую систему. Исторически не существует такого понятия, как быстрая реформа: законы могут быть написаны быстро, но реформам обычно требуется несколько десятилетий, чтобы приобрести более-менее универсальный характер по исполнительной ветви власти. Реализация меритократических принципов в Англии или США заняли больше полувека.

Тенденция к профессиональным меритократическим государственным службам также означала развитие государственной службы в качестве могущественного учреждения госсектора и отдельной группы интересов, которая готова защищать свои привилегии. В большинстве стран по-прежнему существует напряженность между формализованными принципами меритократии, которые ведут к негибкости управления, но дают надежность, честность и соблюдение правил, и «менеджеристскими» принципами, которые ведут к большей гибкости, но также часто открывают путь к большей политизации и коррупции.

На основе обзора исторической эволюции мы можем указать на несколько возможных факторов, объясняющих почему реформы государственных служб оказалось столь сложно проводить в развивающихся странах:

- Во-первых, революционные политические условия – появление новых заинтересованных лиц с нуждой в более эффективном и честном государственном управлении и имеющих власть способствовать этому управлению – не были выполнены во многих странах. Некоторые из этих стран отличаются системой добычи, которая обеспечивает политическую конкуренцию, другие же – остающимися в силе традиционными системами (когда, к примеру, родственные связи имеют важное значение), срывающими продвижение реформ.

- Во-вторых, из-за современных идеологических подходов к развитию, а также местных объединений политических требований, правительства имеют значительно больший размер, чем в прошлом. Это привело к крупным государственным службам, часто характеризующимися работой в сфере социального

обеспечения, в которой государственные рабочие места предоставляются значительной части населения ради получения политической поддержки от них. Оказалось, очень трудно сократить столь высокие уровни занятости, одновременно они же привели к финансовому кризису и проблемам с эффективностью персонала.

- В-третьих, многие из этих крупных государственных служб, которые по факту можно отнести к патронажным, сформировались как сильные группы интересов, способные к сопротивлению усилиям по реформированию.

До того, как новые методы государственного управления в рамках NPM стали внедряться в развитых странах с целью повышения эффективности госслужбы и снижения налоговой нагрузки на бизнес, классическая модель использовалась как основная во всем мире, хотя существенные вариации сохранились даже между географически и культурно близкими странами. Развитие бюрократии в период промышленной революции имело решающее значение для развития крупных предприятий, частных и государственных, во всем развитом мире. Традиционная модель государственного управления опирается на важные способы артикуляции Макса Вебера о природе бюрократии. Вебер выделял контроль сверху-вниз в форме монархической иерархии, которая является системой контроля, в которой политика формируется наверху и реализуется через ряд учреждений, где каждый работник подотчетен своему непосредственному начальнику. Бюрократическая система основана на наборе определенных норм и правил, вытекающих из публичного права, система контроля является рациональной и законной. Роль чиновников строго подотчетна политическому начальству. Макс Вебер описал роль государственного служащего и важность иерархического контроля в бюрократической системе: «Занять определенную позицию, быть более увлеченным работой... это элемент политического деятеля... на самом деле, с точностью до наоборот, принцип ответственного за это государственного служащего. Честь государственного служащего в его способности добросовестно выполнять указания вышестоящих органов... Без этой определенной моральной дисциплины и самоотреченности, в самом высоком смысле, весь аппарат распадется на куски.»[\[134\]](#) На сегодня при большом разнообразии систем государственного управления почти во всех странах ОЭСР действует законодательство, предоставляющее некоторым работникам статус государственного служащего. Государственная гражданская служба в Новой Зеландии: нестандартный случай.

Недавние реформы в Новой Зеландии превратили данную страну в одно из немногих исключений из этого правила. На государственных служащих в Новой Зеландии распространяется общее трудовое законодательство. Выборка по 34 странам ОЭСР и странам-членам Евросоюза показала, что в 31 из них действуют законы о государственной службе, охватывающие некоторые категории государственных служащих.

Меритократическая система в развитых и развивающихся странах

В идеально-типической модели, согласно Максу Веберу, меритократическая система будет работать, если лучшие кадры будут назначаться на любые доступные вакансии. Хотя в большинстве стран с классической системой управления это правило не реализуется полностью, сравнительные исследования и недавние обобщения Мирового Банка подтверждают, что меритократические назначения способствуют улучшению бюрократического потенциала и дают существенные улучшения при переходе от системы на основе патронажа [136]. В некоторых странах меритократическая система имеет более сложную структуру, чем в других. Многие развитые европейские державы используют жесткие критерии. К примеру, в Германии необходимо сдавать экзамены не только на входе, но и при переходе из одной категории служащих в более высокую. В Бельгии существует пять категорий служащих, требующих наличия минимальной степени образования, от низшего управленческого персонала до «белых воротничков». Узкоспециализированное образование может быть требованием определенной вакансии, к примеру, для неспециализированных позиций допускается наличие «общей квалификации», любого высшего образования, должности в различных сферах госслужбы также могут требовать специализированное образование в таких сферах, как управление, проектирование, право и т.д. Часто это требование не выполняется в многих развивающихся странах, которые формально принимают меритократическую систему. К примеру, в Шри-Ланке, для того чтобы попасть в дипломатическую службу каждый соискатель обязан пройти экзамены, после которых возможно трудоустройство на любую должность. Большинство назначений производится путем протекции и патронажа, и даже самые высокие посты могут достаться неквалифицированным людям сразу после сдачи общего теста. По факту простому

гражданину не так и легко получить допуск даже к самой сдаче экзамена без протекции высокопоставленного чиновника.

Меритократическая система, в широком значении, может быть разделена на «карьерную систему» и «систему основанную на должностях». В карьерной системе, цель заключается в обеспечении изначального поступления на государственную службу на основе знаний кандидатов, согласно университетскому диплому или академическим знаниям. Последующая мобильность и карьерный рост позволяют обеспечить продвижение по службе в госорганах. В рамках системы основанной на должностях акцент делается на отборе наиболее подходящий на конкретную вакансию кандидатов, как в рамках внутреннего, так и внешнего рекрутинга.

Существует некоторая конвергенция между системами. Например, в Испании, государственные служащие нанимаются путем сдачи классических экзаменов (*oposición*), или путем подачи заявок с прохождением собеседования на специальной комиссии (*concurso*). Комбинация (*concurso-oposición*) предусматривает проведение вступительного экзамена, в дальнейшем успешные кандидаты рассматриваются согласно требованиям определенной вакансии. Кадровые правила также различаются в зависимости от централизации ведомства. В Великобритании, Франции и, в последнее время, в Швеции общие правила рекрутинга применяются независимо от территориального расположения госоргана. В США, Германии, Дании и Норвегии применяется децентрализованная система набора. Опять же, повышенное делегирование приводит к конвергенции. [\[135\]](#). При этом отбор персонала может осуществляться на договорной основе с привлечением сотрудников вне государственной службы и классической вертикальной мобильности внутри аппарата, чтобы проект мог быть реализован наиболее эффективным образом.

Ограничения меритократической системы

Из-за политических условий и изменений в политических партиях, меритократия не может существовать в полном объеме. Всегда существует множество государственных административных позиций, на которых находятся политические назначенцы, а также это является одним из способов получения голосов и прихода к власти правительств. Они всегда обещают рабочие места патриотам и гарантируют безопасность, придя к власти они должны выполнять свои

обещания, чтобы остаться в правительстве как можно дольше. Типичные исключения меритократической системы перечислены ниже:

Избираемые должностные лица. Высшие и ряд других должностных лиц не назначаются, а избираются.

Политические назначения. Избранные должностные лица самостоятельно назначают своих политических советников.

Позитивная дискриминация. Некоторые администрации используют практики найма с целью продвижения по службе уязвимых групп, таких как женщины и национальные меньшинства.

Внутренние назначения и переводы. Большинство администраций ограничили количество постов для продвижения существующих сотрудников с целью минимизации расходов и обеспечения возможностей карьерного развития.

Договоренности в целях ограничения числа политических назначенцев варьируются по странам ОСЭР. В Соединенных Штатах, количество ограничено по формуле 10% от числа всех старших сотрудников исполнительной службы (примерно 800) и перечнем допустимых позиций (примерно 550). В Великобритании количество ограничено обычаями и практикой, которые допускают назначение крайне малого числа политических ставленников. Во Франции, количества ограничены жёстким бюджетом, доступным для обеспечения служащих министрами, которые нанимают министерских помощников, а допустимое количество, которых определяется премьер-министром. В Германии нет чисто политических назначений. В Швеции существует соглашение между двумя политическими силами о количестве политических назначенцев.

В большинстве стран ОСЭР, политические назначенцы, как правило, сосредоточены на высших уровнях управления или на «особенных» должностях (секретари министров, к примеру). Это контрастирует с реалиями развивающегося мира, где политическая принадлежность может быть основным критерием отбора на должность в рамках организационной иерархии. В любой стране, даже если число политических назначенцев мало, остаются риски, что их общее количество будет использовано для протекции, а не в политических целях. Немного известно о том, как индивидуальные политики вынуждены гарантировать, что политические назначения служат на благо общих государственных целей. Интересным примером является Швеция, где политическим назначенцам гарантируется зарплата в течение

2 лет после увольнения. Норвежские политические назначенцы рассматриваются аналогичным образом, хотя выплата зарплаты им гарантируется только в течение 2-3 месяцев. Подобные случаи являются гарантией отсутствия интерпретации назначений как исключительно явлений личного патронажа.

Если исследователи, изучающие реформы государственного управления, и сходятся во мнении относительно их характера, так это в том, что проведение многих реформ строится на дисциплине, присущей поведению государственных гражданских служащих и политиков и закрепленной в организационной культуре органов государственного управления и в политической культуре. В сущности, дисциплина означает формальный подход, сводящийся к тому, что в своем фактическом поведении госслужащие придерживаются письменных правил, а также что бюджет, на бумаге и одобренный парламентом, тесно связан с исполняемым бюджетом. (Schick 1998).

Эта формальность легко прослеживается в двух областях: руководстве кадрами и управлении бюджетом. В кадровых вопросах наблюдаются абсолютные различия между наймом, продвижением по службе и определением оплаты труда, основанными на четких правилах и находящиеся под контролем того или иного центрального органа, и механизмами, в которых в результате личных связей определяются, кого принять на работу и сколько им платить.

В управлении бюджетом различия между бюджетным процессом, в рамках которого политические решения принимаются политиками и формализуются в бюджетных реалиях, и неформальным процессом, в рамках которого бюджет постоянно составляется и изменяется в ходе его исполнения – а также между заранее утверждаемым парламентом формальным бюджетом и неформальным процессом, зависящим от наличия финансовых средств -- также очевидны. Формальный подход представляет собой необходимую основу, на которой можно строить другие реформы государственного управления (рисунок 9). Эти основные реформы проводятся с целью обеспечения или укрепления дисциплины в системе государственного управления. Рассмотренные в примеры подтверждают существование различий между основными и передовыми реформами. (Manning 2003)

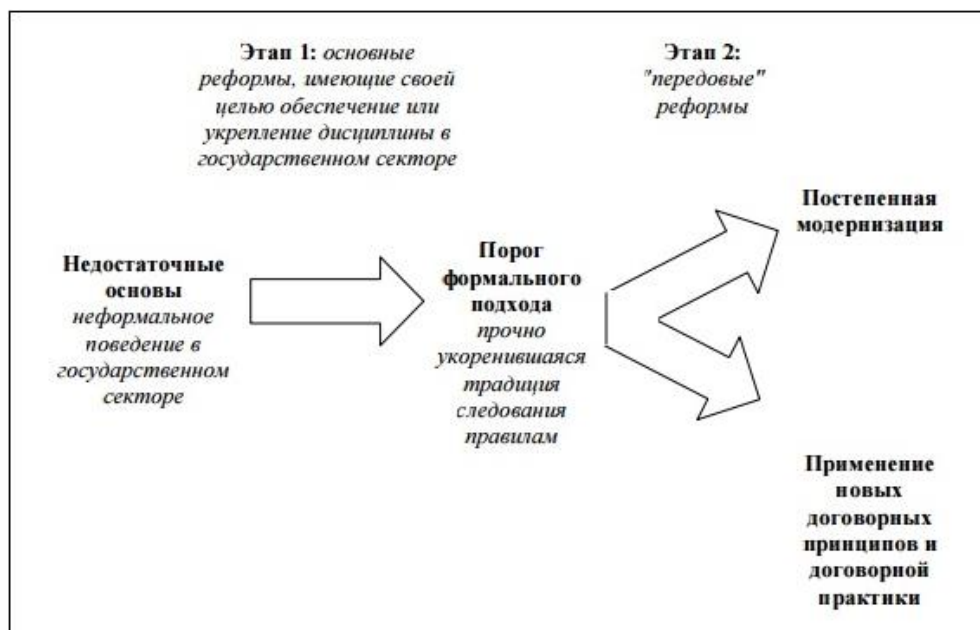


Рисунок 9

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

"Сильная аффирмативность" проектного мироотношения связана со стремлением субъекта действия определять и контролировать обстоятельства и результаты этого действия. В сочетании с "сильной аффирмативностью" государства, стремящегося организовать в едином формате все пространство жизни и деятельности субъектов, находящихся в зоне его достижимости, это приводит в XX веке к формированию феномена государственного планирования. Соответствующие попытки в разных форматах осуществляются во всем мире на протяжении всего XX века и продолжают сегодня.

При этом наиболее грандиозные попытки реализации этого мироотношения, в первую очередь, практика социалистического строительства в СССР сегодня, в целом, рассматриваются как неудавшиеся, "не соответствующие" глубинным основам и принципам организации человеческого общежития и деятельности, проигравшими "принципам свободного рынка" и т.п. Однако, как уже было сказано, поиски инструментов планирования деятельности, в том числе на государственном уровне, продолжают по сей день и опыт предшествующих попыток должен не отбрасываться, а анализироваться: что и почему в нем было неудачным, что он означает сегодня, с точки зрения сохраняющегося и естественного стремления людей строить процессы собственной деятельности, максимально их контролируя.

В этой связи очень значимым (для нас особенно) является анализ советской системы планирования и особенно ее ключевых этапов, в интенции на поиск ответа на вопрос, что и почему не позволило реализовать базовые интенции, определявшие "практику мирозидания" этого периода, что, собственно, оказалось препятствием для их реализации? Победили иные интенции, которыми определялись не столько народно-хозяйственные, сколько политические отношения в СССР (борьба за власть и формирование систем властных отношений разного уровня)? Оказался неадекватен задаче используемый инструментарий (не удалось выработать подходы, позволяющие, сохраняя плановую ориентацию, не проваливаться в контроль за "изготовлением каждой шестеренки", в чем упрекают организацию работы позднего Госплана)? Не хватило специалистов нужной квалификации? Идея государственного планирования и развития оказалась несовместимой с ценностно-жизненными ориентирами и культурой больших масс людей, оказавшимися не готовыми

включаться в системы плановых отношений (знаменитые сентенции В. Ленина о "мелкобуржуазной стихии" и общекультурные представления о дефиците рациональности русской культуры)? СССР "проиграл Западу" в конкурентной борьбе (В.М. Глушков вспоминает, например, о противодействии разработке общегосударственной автоматизированной системы управления, ОГАС, с помощью публикаций в западных СМИ, определивших принятие соответствующих решений советским руководством)?

И разумеется, анализ опыта предшествующих попыток важен для того, чтобы отвечать на вопрос о том, как правильно строить работу по государственному планированию сегодня. В сегодняшней системе государственного планирования, проектное отношение реализуется, главным образом, с опорой на инструментарий стратегического и программного планирования. В этой зоне ключевым представляется следующий круг вопросов.

Стратегическое планирование задает основные ориентиры, организующие последующую управленческую деятельность. Как и откуда появляются эти ориентиры? Когда речь идет о корпоративном стратегическом планировании, их источником является так или иначе понимаемо руководство корпорации. А в государстве, выступающем как политическое единство разных субъектов? Решение об ориентирах должно приниматься референдумом? Или для этого нужны специальные институты представительства? Или решение принимает относительно узкий круг управляющих или экспертов, а остальным гражданам оно преподносится либо как таковое, либо с использованием манипулятивных технологий, в результате использования которых, граждане воспринимают эти решения как свои или "единственно верные" (безальтернативные)?

Эти вопросы обращают к основаниям, на которых строится вся система государственных отношений. Здесь возникают развилки между технократическими, узко-экономическими, политическими, правовыми, культурными основаниями ключевых решений, определяющих государственное развитие. А также вопрос о роли и месте государства в современной системе отношений разных субъектов: где и насколько оно задает замыкающую предельную рамку, определяющую деятельность остальных участников, а где, насколько и в каких отношениях выступает как один из субъектов взаимодействий, наряду с другими? Применительно к теме данной работы, первый поворот мысли обращает нас к проблематике государственных

проектов и государственного проектирования, второй – к вопросам взаимоотношений между разными проектными инициативами.

Другая группа вопросов связана с механизмами согласования работ, ведущихся разными субъектами на разных уровнях системы государственного управления. Стратегические ориентиры развития реализуются через механизм государственных программ, а также планы деятельности различных органов государственного управления. Чем и как можно обеспечить согласованность действия этой огромной управленческой машины? Один из ответов на этот вопрос связан с разработкой согласованной системы показателей результативности и эффективности ее работы.

Наконец, третье направление связано с менее освоенной в России перспективой модернизации организационных форм и общественных отношений через анонимные правила. Исторически именно этот подход лежит в основе западных и восточных модернизаций государственного аппарата и его роли в общественной и экономической жизни. Как показывает международный опыт, проектные подходы к гос. управлению исторически основаны на использовании сильных сторон классической модели государственной службы, которая позволяет поддерживать четко регламентированные процесс и анонимные правила. Дисциплинарные практики в свою очередь предполагают специфические меритократические процессы отбора, основанные на письменных экзаменах. Мы в частности показали, что успешная комбинация двух подходов в государственном управлении особенно значима в области отбора кадров. Без надежной меритократической системы внедрение проектных подходов (включая долгосрочное планирование, целевые показатели, управление и оплата по результатам и др.) либо не дает реального положительного эффекта, либо приводит к закреплению неопатримониальных черт и снижает качество государственного управления.

На данном этапе формирование государственной службы в Российской Федерации в качестве отдельной системы управления человеческими ресурсами в национальном масштабе произошло лишь частично. Сложившаяся система отбора, подготовки и продвижения государственных служащих может быть сопоставлена с системами, сложившимися в развитых странах ОЭСР, с одной стороны и с развитыми азиатскими странами, включая Сингапур, Малайзия и Бразилия, с другой стороны. В целом мы можем констатировать, что в России не используется или

несистемно используется ряд ключевых кадровых технологий классической гражданской службы, обеспечивающих базовую дисциплину и соблюдение государственными служащими письменных норм и правил вопреки патронажным – личным, клановым, коррупционным или политическим связям и интересам внешних игроков:

- единый специализированный орган, управляющий кадрами государственной службы
- систематическое использование анонимных письменных экзаменов и тестов при отборе в качестве обязательного этапа для большинства должностей
- разумный уровень «полной зарплаты» в сравнении с частным бизнесом
- административная юстиция, гарантирующая служащим защиту от увольнений или произвола руководителя

Основным направлением усовершенствования системы государственной службы - в сравнительной и исторической перспективе – представляется систематическое закрепление меритократических принципов и процедур отбора и продвижения. Формирование полноценной меритократической системы отбора и продвижения необходимо дополнить системой подготовки и постоянной дополнительной подготовки (переподготовки) кадров, соответствующей принципам меритократии и включенной в систему государственного управления с нормативно-правовой точки зрения. В настоящее время эти ключевые аспекты государственной службы не интегрированы в рамках целостного системного подхода. Как показывает успешный опыт Японии, Бразилии, Сингапура и Малайзии именно основы классической государственной службы, создающих условия для дисциплины и автономии служащих, обеспечивают максимально эффективное использование более гибких, проектных по духу, кадровых и организационных технологий NPM, таких как целевые показатели, привлечение кадров с открытого рынка, временные контракты или оплата по результатам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Merriam-Webster Dictionary и другие английские словари относят появление слова "project" к XV веку: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/project>; см. также *Online Etymology Dictionary*: <http://www.etymonline.com/index.php?term=project>
- 2 Этимологический словарь русского языка М. Фасмера возводит употребление слова "проект" в русском языке к XVII в.: <http://etymolog.ruslang.ru/vasmer.php?id=373&vol=3>
- 3 *Генисаретский О.И.* Деятельность проектирования и проектная культура: <http://prometa.ru/olegen/publications/26>
- 4 Средневековый мир в терминах, именах и названиях. – Минск: 1999: http://middle_age_world.academic.ru/1241/%D0%A8%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%B2%D1%80
- 5 *Бауман З., Делла Сала В.* Междувластие – Россия в глобальной политике, №6, ноябрь-декабрь 2012 – <http://www.globalaffairs.ru/number/Mezhduvlastie-15784>
- 6 План электрификации РСФСР. Доклад VIII Съезду Советов Государственной комиссии по электрификации России. М., Государственное издательство политической литературы, 1955.
- 7 *Мешкунов В., Сыров В.* Сименсы в России // Гамбургская мозаика, Гамбург, 1997, № 1, с. 14-332.
- 8 *Мешкунов В.С.* Карл Сименс – русский дворянин и электротехник // Немцы в России: Петербургские немцы. Сб. статей, СПб, 1999, с. 211-223.
- 9 Siemens - История в России: http://w3.siemens.ru/about_us/160years/
- 10 Общество Электрического Освещения 1886 года – Музей истории Мосэнерго: http://www.mosenergo-museum.ru/History_of_Mosenergo/Historical_Review/15641/
- 11 Семейные истории на фоне эпохи – Кржижановский Глеб Максимилианович (1872-1959): <http://www.famhist.ru/famhist/klasjon/002c38ce.htm#0008c176.htm>
- 12 *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений, т. 36, с. 600.
- 13 *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений, т. 40, с. 148
- 14 *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений, т. 40., с. 488.
- 15 RAND Review – 50 Years of Looking Forward: <http://www.rand.org/pubs/periodicals/rand-review/issues/rr-fall-98/50.html>
- 16 *Novick, David.* "The Origin and History of Program Budgeting. " California Management Review 11, no. 1 (Fall 1968): pp. 7-12.
- 17 *Sullivan, Raymond E., Jr.* Resource Allocation: The Formal Process, 8th ed. Newport, RI: U.S. Naval War College, July 1, 2002: <http://purl.access.gpo.gov/GPO/LPS50596>
- 18 *Hitch, Charles J.* Decision-Making for Defense. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 1965.
- 19 *Kraft, J..* The Evolution of Program Budgeting in the United States Government – Armed Forces Comptroller 54, no. 1 (Winter 2009): pp. 40-41.
- 20 *Murray, Russell and Les Aspin.* Search for a Defense Strategy. Washington, D.C.: House of Representatives, 1987
- 21 *Lloyd, Richmond M., and Dino A. Lorenzini.* A Framework for Choosing Defense Forces. Naval War College Review (January/February 1981): pp. 46-58.
- 22 United States Senate. Committee on Government Operations. Subcommittee on National Security and International Operations. Planning-programming-budgeting. Inquiry of the Senate Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, U.S. Senate. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970.
- 23 *Wildavsky, Aaron.* Rescuing Policy Analysis from PPBS. Public Administration Review 29, no. 2 (March-April 1969): pp. 189-202.
- 24 *Hitch, Charles J.* Management Problems of Large Organizations. Operations Research 44, no. 2 (March-April 1996): pp. 257-264.

- 25 Hitch, Charles J. The Systems Approach to Decision-Making in the Department of Defense and the University of California. Special Conference Issue: Decision-Making, Operational Research Quarterly 19 (April 1968): pp. 37-45.
- 26 Potter, Barry H., and Jack Diamond. Guidelines for Public Expenditure Management. Washington, D.C.: IMF, 1999.
- 27 Schiavo-Campo, Salvatore, and Daniel Tommasi. Managing Government Expenditures. Manila, Philippines: Asian Development Bank, April 1999.
- 28 IDA DRMS Task. Modular DRMS Concept. Alexandria, VA: Institute for Defense Analyses (IDA), 2006.
- 29 European Spatial Development Perspective (ESDP): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm
- 30 Guiding Principles for Sustainable Development of the European Continent. Strasbourg. 2000: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Default_en.asp
- 31 Treanor, Paul. Spatial development principles for the European continent: <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/europlan.extra.html>
- 32 Pallet, June (1998). New Public Management Reform in New Zealand. The Collective Strategy Phrase. University of Caterbury. Internawtional Public Manaement Journal, 1 (1): 1-18.
- 33 Treasury (1987) *Government Management*, Wellington: Government Printer. P. 77
- 34 Gregory, R. (2006) 'Theoretical faith and practical works: de-autonomizing and joining-up in the New Zealand state sector,' in T. Christensen and P. Lægreid (eds), *Autonomy and Regulation: coping with agencies in the modern state*, Cheltenham: Edward Elgar
- 35 Walsh, P (1991). The State Sector Act 1998. New Zealand's Bureaucratic Revolution. Oxford University Press.
- 36 Boston J, 1992. The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience. Governance. 5:88 103
- 37 Whitcombe, Judy. 2007. Contributions and Challenges of New Public Administration in New Zealand since 1984
- 38 B. Schaffer, The Administrative Factor (1973).
- 39 Hood C, Scott C (1996). Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Developments? Journal of Law and Society.
- 40 Compare C.C. Hood, 'Keeping the Centre Small' (1978) 26 Political Studies 30-46
- 41 T. Prosser, Nationalised Industries and Public Control (1986); C. Foster, Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly (1992).
- 42 Wilson, J (2004). New Management of Public Services: The United Kingdom Experience
- 43 Clark, D. Open Government in Britain: Discourse and Practice. Public Money & Management, Vol. 16, No 1, 1996, 23-30
- 44 Wilson, J. Public Services in the UK. In Wilson, J. & Hinton, P. (Eds.). Public Services and the 1990s: Issues in Public Service Finance and Management. Eastham: Tudor, 1993, 1-21
- 45 Graham and Roberts (2004). Clinton Administration's initiative to create Performance Based Organizations
- 46 W. Wilson, "The Study of Administration," Political Science Quarterly (June 1887), reprinted in Frederic C. Mosher, *Basic Literature of American Public Administration, 1787-1950*, NY: Holmes and Meier 1981, p. 74.
- 47 H. Hecl, "The In-and-Out System: A Critical Assessment," in *The In-and-Outers*, G. C. Mackenzie (ed.), Baltimore: Johns Hopkins University Press 1987, pp. 195-216
- 48 Moe, Ronald C. 1994. The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. Public Administration Review 54(2): 111-22.
- 49 Osborne, D., & Gaebler, T. Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. Reading, MA: Addison Wesley, 1992.

- 50 James March and Johan Olsen (1983) identified 12 such reform initiatives during the twentieth century until 1983. Light (1997) identified the post-World War II “tides of reform,” including both piecemeal and more extensive reform enactments
- 51 Gruber, Amelia. 2004. “President & CEO.” *Government Executive* 36:12:36 7 pp.
- 52 Kamensky, John. 2005. “Making Meaningful Distinctions: A New Performance-Based Pay System for Federal Executives.” *PA Times* 28:2:7
- 53 Segal, Geoffrey F. 2004. “Realizing the President’s Management Agenda.” The Reason Foundation. Online Available. http://www.reason.org/commentaries/segal_O20040724.shtml
- 54 George, T.J.S. (1973) *Lee Kuan Yew’s Singapore*. London: Andre Deutsch
- 55 Samaratunge, Alam and Teicher (2008). The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian Countries. *International Review of Administrative Sciences*; 74; 25
- 56 Haque, M. S. (1998) New Directions in Bureaucratic Change in Southeast Asia: Selected Experiences. *Journal of Political and Military Sociology* 26 (1), 96–114.
- 57 World Bank (2000) *World Development Report 2000/2001*. New York: Oxford University Press.
- 58 Chuan, T.P. (1995) ‘Response of Public Administration System of Singapore to Global Challenges’, in S.H. Salleh and L.V. Carino (eds) *Globalisation and the ASEAN Public Sector*, pp. 293–64 . Kuala Lumpur: Asia Pacific Development Centre.
- 59 Painter, M. (2004) ‘The Politics of Administrative Reform in East and South East Asia: From Gridlock to Continuous Self-improvement’, *Governance* 17(3): 361–86.
- 60 Lee, E.W. and Haque, S. (2006) ‘The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore’, *Governance* 19(4): 605–26
- 61 Ah Lek, L. (1997) ‘Human Resource Transformation: Meeting Future Capabilities’, in *Malaysia Today: Towards the New Millennium*, pp. 33–5. Asian Strategy and Leadership Institute, London: ASEAN Academic Press
- 62 DFAT (Department of Foreign Affairs and Trade) (2005) *Malaysia: An Economy Transformed*. Economic Analytical Unit, Department of Foreign Affairs, Canberra: Commonwealth of Australia
- 63 World Bank 2000. *Sri Lanka: Recapturing Missed Opportunities*, Report No. 20430- CE, Washington DC: World Bank.
- 64 Samaratunge R and Bennington L (New Public Management: Challenge for Sri Lanka. *ASIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* VOL 24. NO 1 (JUNE 2002) 87-109
- 65 Government of Sri Lanka 1978. *The Constitution of the Democratic Republic of Sri Lanka*. Colombo: Government of Sri Lanka.
- 66 Government of Sri Lanka. 1987a. *Provincial Council Act, No. 42*, Colombo: Government of Sri Lanka. 1987b. *13th Amendment to the Constitution*, Colombo: Government of Sri Lanka.
- 67 Jayawardena, L 1997. *Sri Lanka: Reforming Public Administration, The Report on Governance: Promoting Sound Development Management*, Fukuoka, ADB
- 68 Moore M. 1985. *The State and Peasant Politics in Sri Lanka*. Cambridge University Press: Cambridge.
- 69 Rothstein, B. and J. Teorell (2008) ‘What is quality of government? A theory of impartial government institutions’, in *Governance*, 21 (2), pp.165-90
- 70 Haque, M S 2001. "The diminishing publicness of public service under the current mode of governance," *Public Administration Review*, 61(1).
- 71 Quah, J S T 1999. "Corruption in asian countries: can it be minimized?" *Public Administration Review*, 59(6)
- 72 Бевир М. Управление: очень краткое введение. М.: РАНХиГС, 2015. С. 75.

- 73 Казакова М. и др. Новая модель государственной службы и реформирование исполнительной власти, формирование эффективной системы государственного управления. М.: РАНХиГС, 2014
- 74 Borins, S & Warrington, E 1996. The New Public Management: Global Changes, Local Solutions, a report on the Second Biannual Conference of CAPAM, San Gorg, Malta, 21-24 April.
- 75 M. Weber, "Politics as A vocation," in *From Max Weber*, H.H. Gerth and C.W. Mills, NY: Oxford University Press 1946, p. 95.
- 76 World Bank Guidelines. Recruitment & Promotion in Merit Based Systems.
- 77 Rao, S. (2013). *Civil service reform: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham
- 78 Rauch, James E. and Peter B. Evans, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries," *Journal of Public Economics*, Vol 75(1), 2000: 49-71.
- 79 Всемирный банк. Понимание эффективности деятельности государственного сектора в странах с переходным режимом — эмпирический взгляд. 2003.