

Баснак Д.В.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В результате происходящей в стране административной реформы и реформы государственной службы существенно меняются подходы к механизмам функционирования государственной службы Российской Федерации, включая государственную гражданскую службу как вид государственной службы. В том числе с принятием Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г., а также по результатам вступления в силу Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» возникает необходимость в создании системы управления государственной службой.

Несмотря на наличие в настоящее время в отдельных федеральных органах исполнительной власти закрепленных функций по нормативному правовому регулированию государственной службы, управление государственной службой в России не имеет системного характера. Как пишет В.А. Козбаненко, к системным ошибкам методологического плана следует отнести рассогласованность принципов организации и функционирования видов государственной службы, отсутствие их единства, а также несовершенство правового регулирования системы государственной службы¹.

На сегодняшний день есть существенные различия в объеме результатов, достигнутых и внедренных в ходе проводимой в рамках федеральной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы)» модернизации видов государственной службы Российской Федерации. Принятие комплекса нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственной гражданской службы, позволяет, по нашему мнению, переходить к этапу формирования системы управления государственной гражданской службой. Вместе с тем анализ результатов развития правоохранительной и военной видов государственной службы не выявляет значимых изменений. Так, в частности, до настоящего времени не принят системообразующий федеральный закон о правоохранительной службе, требует существенных изменений нормативная правовая база о военной службе.

В настоящей статье проведен анализ применения теорий бюрократического устройства в качестве основы для построения современной системы управления государственной службой в России, в том числе через создание федерального государственного органа по управлению государственной службой, а также сделан акцент на формировании системы управления государственной гражданской службой с применением оптимальных управленческих механизмов ее функционирования на основе программно-целевого подхода. Причины того, что для анализа выбран только один из трех видов государственной службы, а именно государственная гражданская служба, связаны как с наличием вышеупомянутого существенного разрыва в результатах, достигнутых за последние годы в развитии этого вида государственной службы, так и с особенностями целей и задач военной и правоохранительной службы, которые обуславливают принципиальное отличие подходов к управлению этими видами службы. Так, например, государственная гражданская служба в отличие от правоохранительной и военной видов государственной службы охватывает наибольшее количество реализуемых государством полномочий, исполняемых функций и оказываемых государственных услуг, что обуславливает острую необходимость в изучении возможных механизмов совершенствования ее функционирования через создание эффективной системы управления.

Выстраивание системы управления государственной службой с учетом рассмотрения экономических аспектов ее функционирования предполагает изучение существующих теоретических подходов к организации государственного управления: модели Вебера–Вильсона и модели «нового государственного управления» (New Public Management), являющихся базовыми в организации бюрократических систем².

Иерархическая модель бюрократического устройства (модель Вебера–Вильсона) просуществовала достаточно долго в качестве идеальной основы для организации государственного аппарата и была, безусловно, прогрессивной на момент ее теоретического осмысления. Вместе с тем уже к началу 60-х гг. XX столетия исследователи обратили внимание на то, что свойственные данной модели недостатки существенно перевешивают ее достоинства. «Веберо-Вильсоновская» модель основывается на ограниче-

нии действий чиновников, идеалистически беспристрастном исполнении ими своих служебных обязанностей и неукоснительном соблюдении всех предписаний.

Рассматривая исторический опыт, признаки иерархической модели бюрократического устройства можно увидеть во многих системах государственного управления. Несмотря на длительное существование данной модели, научно ее обосновал в начале XX в. Макс Вебер. «Модель классической бюрократии» или «бюрократии как машины» Вебера как форма управления предполагала наличие компетентных и беспристрастных исполнителей, решение задач в соответствии с установленными процедурами, независимость от субъективного влияния и объективность принимаемых решений³.

Точность, скорость, определенность, знание документации, преемственность, служебная тайна, осторожность, унифицированность, строгая подотчетность, постоянство управленческого процесса, единоначалие, субординация, сведение до минимума трений, материальных и человеческих издержек – все это, считает Вебер, достигает наивысшего развития «в строго бюрократической администрации и особенно в ее монократической форме»⁴.

Предполагается, что чиновник в рамках установленной системы полномочий и распределения обязанностей действует по стандартной формализованной схеме в процессе принятия решений. Формализованный подход, по мнению М. Вебера, является основой бюрократического поведения. При этом поведение чиновника вне установленных рамок, основанное на его личном мнении, включая эмоциональное восприятие проблемы, является иррациональным и необоснованным⁵. Схожие подходы к организации бюрократического устройства были выделены в американской административной науке В. Вильсоном. Основными предпосылками теории Вильсона являются: наличие единого управляющего центра в любой системе управления как необходимой составляющей ее эффективности и ответственности, структурное сходство всех современных правительств, отделение управления от политики, профессионализм служащих, организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности, наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия⁶. Анализ иерархической модели бюрократии проводился многими учеными.

К **основным характеристикам** иерархической модели следует отнести:

- регламентацию полномочий в бюрократической иерархии;
- установленные принципы должностной субординации;
- жесткую фиксацию всей внутриорганизационной деятельности;
- отсутствие финансово-экономических ограничений на функционирование аппарата;
- высокую компетентность и профессионализм всех должностных лиц.

К **преимуществам** иерархической модели бюрократического устройства следует отнести ее стабильность и снижение неопределенности в условиях всеобщей регламентации и контроля «со специализацией вы-

школенного квалифицированного труда, разграничением компетенций, регламентом и иерархическими отношениями послушания»⁷. Четко поставленное задание может быть эффективно исполнено квалифицированным чиновником в пределах его полномочий. В условиях ясного описания должностных обязанностей каждого государственного служащего М.Вебером предлагается концепция «должностного роста в соответствии с профессиональными заслугами и достоинствами государственных служащих», другими словами – «merit system», сменившая практиковавшуюся ранее и не обладавшую теоретическим обоснованием spoils system, систему роста по выслуге лет, другие варианты отбора и продвижения кадров государственной службы. Таким образом, государственные служащие, эффективно исполняющие свои обязанности, должны приоритетно продвигаться на более высокие должности (профессиональный рост или же карьера). Также предполагается, что некомпетентные чиновники автоматически отторгаются аппаратом.

Вместе с тем утверждение Вебера о наивысшей эффективности такой бюрократии нередко подвергалось критике. По мнению некоторых ученых, концепция идеальной бюрократии не учитывает возможности возникновения в бюрократической структуре различных «дисфункций», анализ которых содержится в том числе в работах Ф.Селзника и А.Гоулднера⁸.

Применительно к проводимому исследованию можно выделить следующие **недостатки Веберовско-Вильсоновской классической модели бюрократического устройства:**

- игнорирование экономической составляющей как немаловажного условия для обеспечения функционирования государственной службы, поскольку данная модель не анализирует подходы к эффективному и результативному исполнению поставленных задач в условиях ограниченных ресурсов и возможные пути к оптимизации технологий управления;
- неэффективность расходования бюджетных средств в условиях применения сметного принципа финансирования государственного аппарата, функционирование на основе затратного бюджетного финансирования;
- отсутствие открытости и прозрачности государственного аппарата;
- отсутствие упоминания в теории (в модели) многих функций, на практике исполняемых аппаратом государственного органа и выходящих за ее пределы (неохваченными в том числе являются вопросы, связанные с оценкой эффективности достижения поставленных целей);
- стремление аппарата в процессе функционирования максимизировать свою полезность, что приводит к быстрому росту числа персонала и расходов на содержание бюрократических институтов. Вместе с тем увеличение численности не влияет на эффективность работы аппарата;
- невозможность эффективного выполнения всех поставленных задач в связи с ограниченными полномочиями чиновников;
- стремление бюрократического аппарата оказывать государственные услуги даже в тех сферах, где они не требуются или являются избыточными;

- наличие достаточно низкого инновационного потенциала у иерархической модели бюрократического устройства, как отмечают Флеминг и Роудз. Это связано прежде всего с наличием излишней регламентации процедур, что приводит к жесткому распределению полномочий, нежеланию чиновников выходить за установленные рамки и действовать по стандартным схемам поведения. Таким образом, идеальный бюрократ рассматривается как человек вне общества и без гражданской позиции;
- увеличение срока принятия решений, также свойственное иерархической структуре. С момента постановки цели до подготовки предложений по ее реализации может пройти достаточно длительный период времени, после чего сама поставленная цель теряет свою актуальность;
- слабое развитие системы постановки целей, по мнению Вристон, присущее иерархической модели бюрократического устройства. Происходит разрыв между поставленными политиками целями и реальными действиями аппарата. Разрыв между поставленными целями и совершаемыми действиями можно объяснить введенным В. Вильсоном термином – «классическая дихотомия»;
- невозможность оценить эффективность модели классической бюрократии с точки зрения экономической полезности оказываемых ею государственных услуг, так как она функционирует вне зависимости от факторов внешней среды и экономических показателей;
- отсутствие обратной связи в иерархической модели и, несмотря на наличие жесткой регламентации, необходимость установления дополнительных контрольных институтов.

В классической модели бюрократического устройства набор функций и полномочий государственного аппарата рассматривается в качестве постоянной и неизменной в сторону уменьшения величины. Таким образом, не может подлежать обсуждению вопрос об оптимизации выполняемых функций и полномочий в связи с недостаточностью ресурсов или особенностей, возникающих в потребностях общества в данных функциях и полномочиях. Расходы на осуществление поставленных задач и функций не принимаются во внимание.

Рассматривая характеристики иерархической модели бюрократического устройства, можно сделать вывод о том, что формируемая на базе данной модели система управления государственной службой приведет к появлению органа по управлению государственной службой, который объединит в себе все возможные полномочия и ресурсы по организации прохождения государственной службы, максимизируя свои функции и централизуя процедуры принятия решений, стремясь к постоянному увеличению ресурсов и вторгаясь в компетенцию государственных органов, нарушая при этом принцип распределения полномочий.

Кроме того, создание системы управления на основе иерархической модели усложнит установление взаимосвязи между расходами, выделяемыми на функционирование государственного аппарата, и целями, а также полученными результатами по их достижению.

В представленной ниже таблице содержатся характеристики системы управления государственной службой и функции органа по управлению государственной службой, выстраиваемые на основе иерархической модели бюрократического устройства.

Таблица 1

Характеристики иерархической модели бюрократического устройства	Требования к системе управления государственной службой на основе иерархической модели бюрократического устройства	Функции органа по управлению государственной службой
Жесткая регламентация полномочий в бюрократической иерархии, ограничение действий чиновников	Формирование системы управления с иерархическим разделением функций и полномочий между органом по управлению государственной службой и подразделениями, осуществляющими организацию прохождения службы в государственных органах (кадровые службы)	Жесткий контроль «сверху вниз» за исполнением поставленных задач, кадровые службы подчинены органу по управлению государственной службой
Единые процедуры принятия решений, обеспечение беспристрастного исполнения поставленных задач	Регламентация процедур поступления и прохождения службы. Направление директив о порядке проведения всех процедур и внедрение системы контроля за всеми процедурами	Регламентация процедур «сверху вниз», контроль за исполнением поручений
Должностная субординация	Установление необходимости согласования с органом по управлению государственной службой всех вопросов	Неукоснительное соблюдение поставленных задач. Согласование «снизу вверх»
Жесткая фиксация всей внутриорганизационной деятельности	Централизация принятия решений по всем вопросам, связанным с прохождением службы: присвоение званий, предоставление жилья, обеспечение медицинским и иным обслуживанием и т.д. Обеспечение стабильности в управлении, возможность исполнения сложных задач	Фиксация организационной деятельности, «закрытость» механизма принятия решений
Высокая компетентность и профессионализм всех должностных лиц	Контроль процедур при поступлении и прохождении службы, внедрение концепции «merit system». Система образования и подготовки государственных служащих направлена на получение наиболее сильных и перспективных кадров. Обеспечение соблюдения принципа: чем выше, тем компетентнее (компетенция руководителя объединяет в себе все компетенции подчиненных)	Орган по управлению принимает решение об обучении и назначении государственных служащих в рамках единой системы подготовки и продвижения кадров

С учетом упомянутых преимуществ и недостатков следует сделать вывод о том, что построение системы управления государственной службой с выделением соответствующего государственного органа на основе иерархической модели в современных условиях невозможно. Жестко централизованная система вступит в противоречие с существующим разделением полномочий государственных органов, что приведет к дублированию функций существующих государственных органов. Кроме того, при построении системы управления на основе указанной модели возникнут проблемы чрезмерной концентрации ресурсов и проблемы оценки эффективности их использования (эффективности исполняемых функций, а также обоснованности выделяемых ресурсов на их реализацию). В условиях отсутствия анализа экономического эффекта функционирования системы управления будет нерезультативным, а финансирование будет осуществляться необоснованно.

Так, в частности, принятие любого управленческого решения основывается на анализе внешней среды и исходит из установленных данной средой ограничений, в том числе ресурсных. Кроме того, наиболее эффективным для решения любой задачи представляется подход, предполагающий получение максимального эффекта с потреблением оптимального количества ресурсов. Данный концептуальный подход не анализируется в рамках Веберо-Вильсоновской модели.

Веберо-Вильсоновская модель также не решает проблем, связанных с асимметричностью информированности государственного аппарата и внешней среды. В условиях функционирования классической модели бюрократии чиновник обладает большей информацией и неминуемо склонен к злоупотреблению своим положением. Совершенствование государственной политики в этом направлении является одним из ключевых направлений по повышению экономической активности и укреплению стабильности в различных сферах рыночных отношений.

Модель «нового государственного управления» (New Public Management)

Ключевые идеи данной модели бюрократического устройства были заложены в исследованиях Нисканена в начале 1970-х гг. и в работах Осборна и Геблера в 1992 г. В основе ее – необходимость устранения субъективного фактора в деятельности органов государственной власти. Вместе с тем в отличие от иерархической модели, в которой устранение субъективности основано на жесткой регламентации, рыночная модель предусматривала решение этой задачи через повышение **прозрачности процедур в бюрократическом аппарате** для клиентов и заинтересованных лиц. Консидин и Льюис рассматривают возможность внедрения в механизмы бюрократического устройства **принципов менеджмента частного сектора**.

В книге «Обновление управления» Д. Осборн и Т. Гэблер утверждают, что цивилизованное общество не может функционировать без эффективного государства и что не люди в государственных организациях составля-

ют проблему, а система, в которой они действуют. Так, авторы отмечают, что органы государственного управления должны:

- развивать конкуренцию между провайдерами государственных услуг;
- расширять права граждан, передавая контроль за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников-бюрократов непосредственно обществу;
- оценивать работу государственных учреждений не по затратам, а по результатам;
- осуществлять руководство целями, а не законами и правилами;
- превращать клиентов в свободных потребителей, предоставляя им право выбора оказываемых государственных услуг;
- сосредоточиться не на оказании услуг, а на решении возникающих в обществе проблем и т.д.⁹

Так, стали популярными идеи «постбюрократической организации», отказа от классической иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания»¹⁰.

В качестве преимуществ рассматриваемой модели можно выделить следующие. Государственные служащие представляют собой профессионалов в управлении, получают вознаграждение за конкретные достигнутые результаты, что предполагает проявление ими инициативы на рабочем месте. Основным в работе чиновников является ориентация на клиента и повышение качества и комфортности оказания государственных услуг. Применение принципов менеджмента частного сектора также направлено на изменение технологий управления; так, предпочтительными являются возможность создания горизонтальных связей (межведомственное взаимодействие), аутсорсинг и делегирование государственных полномочий квазиправительственным организациям с последующим возможным выделением этих организаций из системы государственной власти, что позволит повысить эффективность предоставления государственных услуг.

Максимальная ориентация на клиента, по мнению исследователей, способна повысить качество работы государственного аппарата, что, в свою очередь, отражается в соглашениях (контрактах) между начальниками и подчиненными государственных органов. Одной из ключевых идей концепции «нового государственного управления» является повышение мотивации государственных служащих: государственному служащему должно быть выгодно предоставлять государственные услуги, в которых общество реально заинтересовано.

В этом случае также предполагается решение проблемы информационной асимметрии, присущей иерархической модели управления вследствие нечеткого осознания целей каждым служащим. В качестве фактора, способного исключить замену целей организации личными целями служащих, рыночная модель рассматривает конкуренцию. Так, конкуренция, возникающая между служащими, структурными подразделениями и институтами, позволяет избежать установления жесткой системы контроля, предусмотренной в классической системе бюрократического устройства. К преимуществам рыночной модели можно отнести большую гибкость в

исполнении задач, что позволяет служащим ориентироваться на результат. Наличие конкуренции способствует повышению эффективности бюджетных расходов.

Важной идеей концепции «нового государственного управления» является введение в служебную деятельность государственных служащих дополнительных стимулов, способствующих повышению эффективности их работы и снижению оппортунистического поведения, которое может негативно сказаться на качестве предоставляемых государственных услуг.

Одним из важных аспектов модели «нового государственного управления» является ориентация технологий управления на децентрализацию и делегирование полномочий.

Создание инновационного потенциала в рамках органа государственной власти становится залогом его успешной деятельности. Адаптивность органа власти к изменению конъюнктуры и решению новых задач достигается с помощью повышения профессионализма коллектива, привлечения экспертов, обладающих общими ценностями и общим подходом к достижению поставленных целей¹¹. Модель «нового государственного управления» основное внимание переносит на измерение и мониторинг результативности деятельности государственных служащих, которая выражается в степени достижения поставленных целей, количественном соотношении результатов и затрат и «эффекте обратной связи» (feedback), формирующего отношение и оценку населением деятельности органов власти и конкретных государственных служащих¹².

Сформировавшаяся в противовес Веберо-Вильсоновской модель «нового государственного управления» также имеет определенные недостатки, оказавшиеся не менее существенными, чем у первой. **Недостатками** рыночной модели являются излишняя гибкость формируемой системы управления и распределения полномочий и, вследствие этого, отсутствие четких правил поведения чиновников. Получение чиновниками большей свободы способствует злоупотреблению инициативностью, возникновению конфликта интересов. Ориентация на клиента и стремление к открытости приводят к невозможности эффективно решать задачи, требующие закрытого взаимодействия. Неохваченными рассматриваемой моделью являются функции государственного аппарата, не ориентированные на клиента, в частности вопросы внутреннего взаимодействия. Государственный аппарат в условиях применения данной модели не всегда может выработать правильное решение, так как в условиях открытости подвержен влиянию заинтересованных общественных групп и внешней среды.

В отличие от классической модели, модель «нового государственного управления» содержит достаточно ясно сформированную экономическую составляющую. Выделяемые на исполнение государственных функций и предоставление услуг средства должны расходоваться наиболее эффективно. При этом основными критериями эффективности являются общественное мнение и удовлетворенность клиента. Безусловная ориентация на общество в вопросах оценки эффективности функционирования государственного аппарата в какой-то мере представляется обоснованной. Вместе с тем «акцент на клиенте» не всегда позволяет реально и объективно оценить правильность принятого решения и эффективность исполняемой государственной функции.

Характеристики системы управления государственной службой и функции органа по управлению государственной службой, действующего на основе рыночной и сетевой моделей бюрократии, представлены в таблице 2.

Таблица 2

Характеристики рыночной и сетевой моделей бюрократии	Требования к системе управления государственной службой на основе рыночной и сетевой моделей бюрократии	Функции органа по управлению государственной службой
Создание условий для устранения субъективного фактора в деятельности органов государственной власти	Повышение прозрачности процедур в бюрократическом аппарате для клиентов и заинтересованных лиц	Обеспечение независимости принимаемых государственными органами решений по кадровым вопросам, привлечение независимых экспертов, контроль за процедурами конкурсного отбора и справедливого назначения на должности, с последующим обеспечением соблюдения прав служащих. В рассматриваемой ситуации клиентом может выступать также сам госслужащий
Внедрение принципов менеджмента частного сектора	Привлечение на службу профессионалов, которые получают вознаграждение за конкретные достигнутые результаты	Введение системы оплаты труда по результатам, стимулирование профессионального развития кадров
Ориентация на клиента и повышение качества и комфортности оказания государственных услуг	Ориентация системы управления на внешнюю среду, анализ показателей эффективности предоставления государственных услуг, создание условий для привлечения клиентов и заинтересованных лиц к процедуре принятия решений	Контроль за разработкой регламентов оказания услуг и реализации функций, направленных на эффективное взаимодействие с гражданами
Аутсорсинг и делегирование государственных полномочий квазиправительственным организациям с последующим возможным выделением этих организаций из системы государственной власти	Снижение контроля за процедурами прохождения службы в государственных органах, делегирование отдельных полномочий организациям, способным более качественно их исполнять	Орган по управлению задает только общие параметры для прохождения службы и осуществляет методическое руководство по наиболее сложным вопросам
Создание конкуренции в аппарате государственного органа	Поощрение инициативы на рабочем месте, внедрение системы материального и нематериального стимулирования и создание как реальной, так и искусственной конкуренции	Орган ведет эффективную работу с кадровым резервом, обеспечивает постоянную ротацию кадров и продвижение более компетентных сотрудников
Гибкость в исполнении задач, что позволяет служащим ориентироваться на результат	Поощрение к созданию межгосударственных и межструктурных объединений, снижение должностной субординации, обеспечение возможности самостоятельно принимать решения по большему кругу вопросов	Делегирование своих полномочий, отказ от контроля «снизу вверх»

Анализ функций органа по управлению государственной службой, формируемых на основе модели «нового государственного управления», показывает, что создание такого органа с учетом характеристик модели возможно, однако следует учитывать объективные недостатки, присущие обозначенной модели, которые скажутся на работе системы. Создание системы управления, ориентированной исключительно на качество предоставления государственных услуг с учетом формирования показателей эффективности их предоставления, не позволяет применять разрабатываемые инструментарии к функциям государственных органов, связанных с внутриведомственным взаимодействием. Так, в частности, положения модели «нового государственного управления» не воспринимают полноценно те функции государственных органов, которые оказывают косвенное влияние на качество работы государственных органов, измеряемое в большей степени показателями, характеризующими удовлетворенность общества.

Изученные модели бюрократического устройства (Веберо-Вильсоновская модель и модель «нового государственного управления»), обладая определенными преимуществами и недостатками, рассматривают функционирование государственного аппарата через описание характеристик его взаимодействия с политическим руководством и внешней средой.

Так, модель Вебера–Вильсона ориентирует государственный аппарат на безусловное следование целям политического руководства и из-за отсутствия анализа экономической составляющей функционирования бюрократического института игнорирует аспекты, связанные с эффективным выделением ресурсов на достижение целей, поставленных перед государственным аппаратом. Подразумевается, что аппарат, исполняя поручения политического руководства, не требует существенных средств на свое функционирование, в силу чего о расходах на его содержание упоминать не следует.

В теории «нового государственного управления» основное внимание уделяется интересам общества и удовлетворению его потребностей, в том числе через повышение открытости государственного аппарата. Данная модель, рассматривающая государственный аппарат в качестве организации, к которой должны применяться законы менеджмента частного сектора, изучает вопросы эффективности и результативности с точки зрения оптимизации использования ресурсов, направленной на сокращение бюджетных расходов государства. Эффективность государственного аппарата здесь рассматривается в рамках удовлетворенности общества или клиента и сэкономленных средств бюджета, предусмотренных на исполнение государственных функций за счет оптимизации организационной структуры и изменений, предусматривающих передачу отдельных функций на аутсорсинг. Общая установка экономической оценки деятельности государственного аппарата такова: государство увеличивает транзакционные издержки, самым своим существованием предполагает наличие разницы между суммой выделенных бюджетных средств и полученных потребителем бюджетных средств¹³. Следует учитывать, что не во всех направлениях работы государственного аппарата подход с точки зрения оптимизации бюджетных расходов как стратегии на уменьшение транзакционных издержек

является обоснованным. Экономия средств бюджета часто оказывает негативное влияние при реализации процессов, целью которых является совершенствование технологий управления.

Кроме того, в отличие от коммерческой организации, где напрямую может быть установлена взаимосвязь между возникшим оппортунистическим поведением сотрудников и доходами организации, в государственной структуре достижение взаимозависимости качества работы чиновников с эффективностью государственного управления представляется достаточно затруднительным. Так, например, с определенной долей объективности возможно оценить эффективность предоставленной государственной услуги в рамках полученного мнения клиента (гражданина или организации). При этом эффективность исполнения государственных функций, реализуемых в процессе межведомственного взаимодействия, на наш взгляд, не может быть объективно оценена.

Основной проблемой в оценке эффективности исполнения служащими государственных функций является определение объективного показателя, в полной мере характеризующего исполнение задачи, порученной служащему. В случае использования показателя, не в полной мере определяющего качество выполняемой работы, возникает проблема, связанная с искусственным приближением работы к целевому значению – «работа на показатель». В таком случае возникает опасность перехода работников от реального исполнения поставленных задач к формальному функционированию аппарата.

Таким образом, при сопоставлении моделей бюрократического устройства (командный и ценовой механизмы) выявляется, что каждая из них в различных ситуациях имеет свои преимущества и свои трудности в области стимулирования экономических агентов к эффективному использованию ресурсов¹⁴.

На основе проведенного анализа моделей бюрократического устройства можно сделать вывод, что современная система управления государственной службой Российской Федерации также в силу ряда причин экономического плана не может формироваться исключительно на основе изученных моделей. К экономическим причинам следует отнести:

- особенности и недостатки бюджетного законодательства РФ, предусматривающего распределение средств в соответствии с запросами государственных органов без комплексного анализа эффективности расходов бюджетных средств;
- неразвитость механизмов оценки эффективности исполнения государственными органами государственных функций и оказания государственных услуг;
- неэффективность системы бюджетного планирования, ориентированного на результат;
- отсутствие системы контроля за эффективным расходованием государственных средств с учетом самостоятельного их распределения государственными гражданскими служащими.

Можно констатировать, что методология выработки обоснованных целей и способов их эффективного достижения с использованием экономического инструментария оценки ресурсного обеспечения управления остается

не в полной мере раскрытой в рамках обозначенных моделей бюрократического устройства. Это во многом обуславливает невозможность повсеместного использования указанных моделей в реализации мероприятий по реформированию и развитию государственной службы на современном этапе.

В противовес недостаткам упомянутых теорий бюрократического устройства может рассматриваться программно-целевой подход, который получил большое распространение в середине XX в. в качестве инструмента планирования управления во многих странах, в том числе и в СССР. Впервые на государственном уровне положения теории программно-целевого подхода были применены в США в управлении военным комплексом через создание системы «планирования, программирования и бюджетирования», направленной на повышение эффективности расходования средств, вкладываемых в развертывание военных программ¹⁵. В СССР метод программно-целевого управления применялся в 1920-х гг. при разработке и применении Государственного плана электрификации России (ГОЭЛРО). В 60-80-е гг. прошлого века в СССР программы были важнейшей составляющей государственных перспективных планов экономического и социального развития. Исходную базу для программных разработок в этот период составляли предплановые обоснования, такие как Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет, Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР на прогнозный период до 15 лет с детальной проработкой прогнозных показателей на ближайшее пятилетие.

Среди наиболее известных исследователей программно-целевого подхода следует выделить таких как А. Аганбегян, И. Галушка, А. Гранберг, Л. Евенко, Ф. Каст, Н. Моисеев, Х. Попов, Б. Райсберг, В. Рапопорт, Д. Розенцвейг, А. Швецов, Т. Авдеева, В. Гришина, А. Годзинский, Ю. Симачев, А. Кузык, В. Новожилов, Н. Моисеев, В. Немчинов, Л. Канторович и др.

В.С. Рапопорт выделяет программно-целевое управление в качестве организационной формы, позволяющей выполнять комплекс работ в рамках сформированной структуры управления, у которой концентрируются необходимые управленческие полномочия¹⁶. Понятие целевого управления (management by objectives) описывается одним из классиков теории управления – П. Друкером¹⁷.

Как отмечает А.Г. Гранберг, программно-целевой подход позволяет реализовать потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, сложностью комплексных проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективного межотраслевого, межведомственного, межрегионального взаимодействия и, с другой – высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации уровня развития отдельных элементов экономической системы¹⁸.

Программный метод представляет собой управленческий механизм, способствующий повышению эффективности принятия решений в процессе постановки целей и распределения ресурсов, выделенных на их достижение. А.Г. Аганбегян определяет программу в качестве детального планового документа, который указывает не только в каком объеме производить, но

и каким образом осуществлять производство¹⁹. Основным преимуществом программно-целевого метода является возможность на основе выработанного подхода осуществлять сбалансированное распределение различного рода ресурсов для достижения поставленной цели с учетом привлечения большого числа исполнителей на долгосрочную перспективу и ориентировать планируемые расходы бюджета на конкретный результат. Применение программного подхода имеет также большое значение в тех направлениях, где регулирование посредством применения законов свободного рынка невозможно и требуются инвестиции на долгосрочной основе.

В зарубежной литературе программно-целевое управление обозначается такими терминами, как: *management by objectives, system management, weapon system management, project management*.

Основной составляющей практической реализации программно-целевого подхода являются программы. Как пишет Б.А. Райсберг, программа означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы²⁰.

Программные цели представляют собой первоочередную составляющую формируемого в дальнейшем комплекса действий. Программа может включать в себя комплекс целей. Так могут быть выделены долгосрочные (стратегические) и краткосрочные (тактические) цели. При этом цели формируются в иерархию, при которой достижение тактических целей влияет на приближение к ключевой стратегической цели. С учетом установленных целей и показателей, характеризующих их достижение, осуществляется ресурсное обеспечение реализуемых мероприятий.

А.М. Годзинский в качестве основных составляющих программно-целевого управления определяет:

- четко сформулированную, достижимую, качественно и количественно измеримую цель, интегрирующую основные социально-экономические подцели;
- концентрацию ресурсов для достижения намеченной цели и сочетание их централизованного распределения с децентрализованным, включая общий контроль за финансовыми потоками;
- создание внешних условий, благоприятствующих достижению поставленной цели, включая нейтрализацию угроз, противодействующих достижению цели;
- разработку четкой последовательности этапов, обеспечивающих достижение поставленной цели;
- обеспечение согласованности интересов руководства программы с основными исполнителями и заказчиками программы (населением страны);
- постоянный информационный мониторинг и контроль за ходом выполнения программы со стороны заказчика и исполнителей программы;
- адаптивность хода реализации программы к изменению внешних условий и ресурсного потенциала, сконцентрированного для достижения поставленной цели;
- взаимную ответственность участников программы за выполнение принятых на себя обязательств по реализации программы²¹.

Программирование представляет собой форму системного перераспределения ресурсов на основе заранее определенных целей, критериев и возможных форм использования данных ресурсов для решения конкретных социальных задач²².

С учетом изложенного можно сделать вывод, что программное управление основывается на создании системы мониторинга, отчетности, показателей и экономических стимулов, которая позволяла бы органу управления оценить обоснованность принимаемых решений в рамках сформированной модели или программы мероприятий.

Программа, предусматривая достижение тактических и стратегических целей, четко ограничена временными рамками. Данное ограничение позволяет распределить планируемые мероприятия, выделяемое ресурсное обеспечение и спрогнозировать достижение поставленных целей.

Преимуществами управления с применением программного метода являются:

- возможность концентрации и сбалансированного распределения ресурсов в зависимости от поставленных целей и сложившихся потребностей;
- обеспечение эффективного использования ресурсов в долгосрочной перспективе с учетом установленного распределения и планирования;
- системность в подготовке комплекса мероприятий;
- прозрачность бюджетных расходов и открытость в реализации мероприятий, направленных на достижение конкретной цели;
- установление механизма обратной связи при реализации мероприятий;
- применение системы контроля, способной оценить эффективность проводимых мероприятий и обоснованность израсходованных ресурсов.

Введение в действие программного метода в управлении способствует также эффективному применению различных управленческих инструментов и технологий. Так, например, в процессе реализации программы возможна экспериментальная апробация полученных результатов до их полномасштабного внедрения.

Вместе с тем программный метод имеет ряд недостатков, которые обнаруживаются при его практической реализации, так как не всегда на практике удается сохранить все положительные аспекты данного метода, изложенные в теории. Несмотря на большие возможности программно-целевого метода, в большинстве случаев возникают затруднения, связанные с неэффективным распределением ресурсов, времени и издержками оппортунистического поведения служащих, принимающих участие в реализации мероприятий. Отдельной проблемой являются также ограничения бюджетного законодательства, устанавливающие рамки для расходования выделяемых средств, что, в свою очередь, серьезно влияет на качество проводимых мероприятий.

В связи с этим разработка модели и соответствующей программы на ее основе, а также практическая реализация мероприятий требуют основательной исследовательской работы, объединенных усилий экономистов, математиков и специалистов соответствующей отрасли. Причем, даже в удачных случаях широкое распространение модели требует ряда лет, в частности для отработки и испытания практических методик²³.

Нельзя не упомянуть о недостатках, возникавших при применении программно-целевого подхода в СССР. Так, финансовые ресурсы на реализацию крупных программных мероприятий обычно выделялись необоснованно и подлежали постоянному перераспределению в связи с их нехваткой, а также неадекватностью материально-технической составляющей достижения поставленных задач, что приводило к срыву установленных сроков. Зачастую партийным руководством ставились нереализуемые задачи, оторванные от реальности.

Опыт реализации федеральных целевых программ в России последнего времени свидетельствует о недостаточной их эффективности. Учитывая слабую нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы разработки и реализации федеральных целевых программ, последние зачастую превращаются в комплекс несвязанных мероприятий с размытыми целями. В середине 1990-х гг. в Российской Федерации программы выступали в качестве аргумента для министерств и ведомств при формировании запросов на увеличение бюджетного финансирования, не имея четко сформулированных целей и программных мероприятий. В течение последних лет нормативная база по вопросам реализации федеральных целевых программ существенно расширилась. Вместе с тем до настоящего времени законодательно не определены основные права и обязанности координатора федеральной целевой программы, что существенно усложняет принятие решений при межведомственном взаимодействии.

Отсутствие положительного результата при реализации неправильно выстроенных программных мероприятий связано прежде всего с неясностью конечных целей программ, непроработанностью финансово-экономического обоснования, предусматривающего выделение ресурсов на достижение поставленных целей, отсутствием эффективной координации между ведомствами и их структурными подразделениями при реализации мероприятий.

Отдельное внимание следует уделить необоснованности установленных сроков при реализации мероприятий целевых программ. Так, например, выполнение мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленной до 2007 г., в течение всего срока реализации осуществлялось отдельными государственными заказчиками с августа по декабрь соответствующего года, а временной интервал с января по июль уходил на согласование планов мероприятий и проведение конкурсных процедур, что в условиях действующего распределения полномочий между структурными подразделениями федеральных министерств и большим объемом работы не могло быть выполнено иначе. В результате сокращения сроков реализации мероприятий получаемые результаты не в полной мере соответствовали установленным целям, что в итоге привело к существенному неосвоению средств федерального бюджета и невыполнению ряда запланированных мероприятий.

Одним из основных недостатков реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» является также отсутствие взаимосвязи между результатами, получаемыми в рамках реализации программных мероприятий, и реше-

ниями, принимаемыми федеральными органами исполнительной власти по введению их в действие. На протяжении 2003–2007 гг. государственные заказчики ежегодно согласовывали с координатором программы планы мероприятий с необходимым объемом финансирования, ожидаемыми результатами и сроками выполнения мероприятий. При этом указанные планы фактически представляли собой перечни научно-исследовательских работ, проводимых государственными заказчиками за счет средств федеральной программы. Полученные результаты научно-исследовательских работ и израсходованные средства федерального бюджета не были увязаны воедино с практическим воплощением конкретных инновационных механизмов, предлагаемых организациями-исполнителями. Принимая во внимание то обстоятельство, что нормативное правовое регулирование вопросов государственной службы осуществляется на уровне федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, внедрение новых технологий требовало подготовки и согласования в установленном порядке соответствующего нормативного правового акта, что неминуемо приводило к затягиванию сроков введения в действие предлагаемых решений. По большинству предложений, требующих выделения дополнительного финансирования, Минфином России было отказано в выделении необходимых средств федерального бюджета. Отдельные вопросы попросту «утонули» в межведомственном согласовании.

Изложенные проблемы и недостатки, появляющиеся на этапе практической реализации целевых программ, подтверждают целесообразность комплексной подготовки к их исполнению, в связи с чем достижение эффективного функционирования программы представляется достаточно затратным.

Выделяются следующие этапы в разработке целевых программ:

- создание коллектива исполнителей, способных объективно осуществлять проработку целей программы и дальнейшее формирование комплекса мероприятий;
- определение нескольких независимых экспертных организаций, осуществляющих оценку проведенной коллективом исполнителей работы;
- анализ ресурсов, использование которых возможно при реализации программы;
- формирование ключевых целей программы с иерархией подцелей. При этом следует учитывать, что каждая из подцелей должна в максимальной степени соответствовать ключевому направлению программы во избежание необоснованных расходов;
- образование системы управления программой;
- анализ негативных аспектов, способных оказать влияние на достижение поставленной цели программы, и поиск возможных путей к их минимизации и исключению;
- создание схемы взаимоувязанных мероприятий с определением последовательности действий. Могут применяться различные виды мероприятий (организационные, экономические (финансовые), правовые, социальные, научно-инновационные, производственные);

- анализ механизмов внедрения результатов мероприятий. Обозначенный этап подготовки программы предполагает проработку всех вариантов по внедрению результатов, способствующих максимизации эффективности;
- создание системы контроля и показателей, способных определить эффективность реализации мероприятий и достижение поставленных целей.

Важной составляющей программного метода в государственном управлении являются технологии бюджетирования, ориентированного на результат (программно-целевой метод финансирования государственных расходов)²⁴.

Метод бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), является альтернативой существовавшего ранее сметного принципа финансирования государственных структур, согласно которому финансирование осуществлялось без оценки эффективности проводимых расходов, а основным показателем объективности затрат являлось формальное подтверждение произведенных расходов, сроков и процедур финансирования.

Основным принципом БОР является осуществление финансирования организации на программной основе с учетом устанавливаемой взаимосвязи выделяемых бюджетных ресурсов с общественно значимыми конкретными результатами, получаемыми в результате производимых расходов.

Программно-целевой метод финансирования государственных расходов предполагает осуществление планирования ограниченных бюджетных ресурсов между различными направлениями затрат в соответствии с устанавливаемыми приоритетами.

При применении БОР система отчетности ориентирована главным образом на результат, а не на соблюдение процедур расходования бюджетных средств.

Программно-целевой метод финансирования государственных расходов предусматривает повышение независимости субъектов бюджетного планирования в рамках получаемых на управление бюджетных средств. При этом основной акцент при проведении оценки эффективности бюджетных расходов переносится на полученные результаты. Таким образом ужесточается ответственность субъектов бюджетного планирования за соблюдение заявленных к достижению показателей.

Несмотря на то что ориентация на поставленные задачи и запланированные показатели содержит в себе множество преимуществ, позволяющих повысить эффективность расходования планируемых средств, существует также ряд проблем, возникающих при применении БОР. Следует учитывать возможность организации намеренно занижать объективность предлагаемых к достижению показателей, что позволяет сохранять достигнутый уровень эффективности труда и получать сверхдоходы. В целях преодоления возникшей проблемы требуется установление жестко регламентированных процедур. Другой проблемой, возникающей в процессе применения БОР, является необъективность применяемых субъектами бюджетного планирования показателей, что приводит к разрыву между планируемыми бюджетными средствами и реализуемыми мероприятиями.

Часто наблюдается отсутствие взаимозависимости реализуемых субъектом бюджетного планирования мероприятий с заявленными к достижению показателями и выделяемыми на их достижение бюджетными средствами.

Проект программы готовится с учетом действующего законодательства, устанавливающего общие требования к содержанию и оформлению целевых программ.

Так, в частности, Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Правительство Российской Федерации²⁵, определяется, что разработка проекта и утверждение целевой программы включают в себя следующие основные этапы:

- разработку проекта концепции целевой программы;
- принятие решения о разработке проекта целевой программы Правительством Российской Федерации и утверждение концепции целевой программы;
- разработку проекта целевой программы;
- согласование проекта целевой программы;
- экспертизу проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами;
- рассмотрение проекта целевой программы на заседании Правительства Российской Федерации;
- доработку целевой программы в соответствии с замечаниями Правительства Российской Федерации;
- утверждение целевой программы Правительством Российской Федерации.

Государственная программа включает следующие основные разделы, обеспечивающие полноту информации по обоснованию предлагаемых к решению проблем:

1. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами.
2. Основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы.
3. Система программных мероприятий.
4. Нормативное обеспечение качества продукции (работ, услуг).
5. Ресурсное обеспечение программы (за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, бюджетов субъектов РФ и с распределением расходов по регионам страны).
6. Механизм реализации программы.
7. Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации.
8. Оценка эффективности социально-экономических и экологических последствий от реализации программы.
9. Паспорт программы.

К проекту программы должны быть приложены пояснительная записка, социально-экономическое и технико-экономическое обоснование и другие сопроводительные документы.

По результатам утверждения целевой программы и выделения необходимых ресурсов на ее реализацию государственный заказчик переходит к этапу реализации целевой программы. Реализация программы должна сопровождаться постоянным мониторингом, направленным на анализ по-

лучаемых результатов, что позволяет осуществлять корректировку проводимых мероприятий в целях соблюдения установленных приоритетов. Необходимой составляющей эффективной реализации программы является система управления программой. В этой связи должны быть подготовлены документы, устанавливающие полномочия участников программы и регламентирующие основные вопросы межведомственного и межструктурного взаимодействия.

В каждой конкретной программе система контроля и мониторинга может быть выстроена различными способами. Контроль за исполнением программы должен проводиться одновременно в целях оценки достижения стратегических целей и выполнения тактических мероприятий по конкретному направлению. В связи с этим обязательной составляющей эффективной оценки целевой программы является применение количественных показателей, что непосредственно позволяет установить эффект от проводимых мероприятий, степень достижения поставленных стратегических целей и степень выполнения тактических мероприятий.

Управление программой должно затрагивать следующие направления: достижение стратегических целей, временные ограничения, ресурсное обеспечение, проблемные вопросы, кадровое обеспечение, качество.

К проблемным вопросам, выявляемым в процессе реализации программы, можно отнести как негативные факторы, влияющие на ход реализации программы, так и сложности, возникающие на этапе исполнения мероприятий в связи с недооценкой выделенных финансовых и материально-технических ресурсов, а также времени.

Одним из результатов реализации программы должна становится система норм, которые устанавливают правила взаимодействия в формируемой инфраструктуре и институтах в сфере реализации программы. При этом устанавливаемые нормы должны быть доведены до всех участников программы, что позволит исполнять программные мероприятия на основе единых требований.

Завершающий этап реализации государственной программы подразумевает принятие решений о целесообразности продления или подготовки новой программы в данной сфере либо о нецелесообразности проведения мероприятий в направлениях реализованной программы. В этом случае возникает необходимость в перераспределении материально-технической базы и кадрового потенциала, задействованного в реализации завершённой программы.

Применение программного подхода к управлению государственной службой может осуществляться в целях реализации следующих концептуальных направлений:

- формирование основных инструментов управления государственной службой (координация прохождения, кадровый резерв, Сводный реестр государственных служащих и т.д.);
- обеспечение текущего функционирования инструментов управления государственной службой;
- совершенствование технологий прохождения государственной службы;
- совершенствование ресурсного обеспечения государственной службы.

Обеспечение сбалансированного развития системы управления государственной службой требует создания единой программы, предусматривающей как мероприятия по созданию и обеспечению функционирования федерального государственного органа по управлению государственной службой, так и по дальнейшему сопровождению текущего функционирования инструментов управления государственной службой.

Таким образом, возникает возможность формирования подхода к построению системы управления государственной службой без четкой ориентации на существующие модели бюрократического устройства. В этой связи программно-целевой подход не может формально рассматриваться в качестве модели бюрократического устройства, так как рассматривает вопросы организации управленческого процесса в концептуально иной плоскости.

Принимая во внимание особенности реализации на практике программно-целевого подхода, реализация мероприятий по созданию федерального государственного органа по управлению государственной службой, а также всего комплекса мероприятий по развитию государственной службы должна осуществляться в рамках единой программы.

Обозначенная программа объединит в себе мероприятия, реализуемые органом по управлению государственной службой, а также кадровыми службами федеральных государственных органов и органами по управлению государственной службой субъектов Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Государственная политика и нормативное правовое регулирование Минздравсоцразвития России в сфере государственной гражданской службы // Государственная служба. М., май–июнь 2006. -С. 25, 26.
- ² См. также: Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. - № 1.
- ³ Weber M. Theory of Social and Economical Organization. N.Y., 1947.
- ⁴ Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия: критика социологии М. Вебера. Ростов-на-Дону.: Издательство Ростовского университета, 1985. -С. 212.
- ⁵ Van Baalen A. Hidden Masculinity Max Weber's Historical Sociology of Bureaucracy.
- ⁶ Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989. P. 20–25.

- 7 Weber M. Bureaucracy / From: Max Weber. N.Y., 1946.
- 8 См.: Блау П. Исследования формальных организаций / Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М., 1972. -С. 100-102.
- 9 Осборн Д. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / [Общ. ред. Л.Н. Лопатикова]. -М.: Прогресс, 2001. -С.230.
- 10 Оболонский А.В., Барабашев А.Г. Государственная служба (комплексный подход) / Учебное пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2000. -С. 29-30.
- 11 Christensen T., Lægreid P. New Public Management, the transformation of ideas and practice. Ashgate, 2002.
- 12 Denhardt V. R., Denhardt V. J. The New Public Service: Serving rather than Steering / Public Administration Review. -2000.- № 60.
- 13 См.: Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления, – 2007. – № 1.
- 14 Тамбовцева В.Л. Реформа бюджетного процесса в России: 2004 – 2005. М.: РЭЦЭП, 2005. -С. 23.
- 15 Моисеев Н.Н. Люди и кибернетика. Программный метод в теории технического управления системами .
- 16 Рапопорт В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления США: организационные проблемы управления / [Под общ. ред. Мильнера Б.З.]. М.: «Мысль», 1976. -С. 60.
- 17 См.: Dnicker P. The Practice of Management. New York, 1954.
- 18 См.: Гранберг А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России //Вопросы экономики. -2001, -№9. -С. 24.
- 19 См.: Опыт программно-целевого управления предприятиями / [Под ред.. Аганбегяна А.Г., Речина В.Д.]. М.: Экономика, 1989. – С. 126.
- 20 См.: Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление / [Под ред. Б.А.Райзберг, А.Г.Лобко]. М.: Инфра-М, 2002.
- 21 См.: Годзинский А.М. Программно-целевой подход к преодолению кризиса в РФ // Электронная страница в сети Интернет / www.sbcinfo.ru @ 2002.
- 22 Ухов Н.Н., Демидова Л.Г., Кроливецкий Э.Н. Экономическое планирование: Текст лекций. СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1993.-С.15.
- 23 Канторович Л.В. Математика в экономике: достижения, трудности, перспективы. Лекция в Шведской академии наук в связи с присуждением Нобелевской премии за 1975 год.
- 24 Тамбовцева В.Л. Реформа бюджетного процесса в России: 2004 – 2005. М.: РЭЦЭП, 2005. -С. 57;
- 25 Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» СЗ РФ. -1995. -№ 28. -С. 2669.

ЛИТЕРАТУРА

1. Christensen T., Lægreid P. *New Public Management, the transformation of ideas and practice*. Ashgate, 2002.
2. Denhardt B. R., Denhardt V. J. *The New Public Service: Serving rather than Steering* // *Public Administration Review*. – 2000. -No. 60.
3. Dnicker P. *The Practice of Management*. N.Y., 1954.
4. Huges O.E. *Public Management and administration: an Introduction*.-Second Ed. -Antony Rowe Ltd.: 1998.
5. Ostrom V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, 1989.
6. Van Baalen A. *Hidden Masculinity Max Weber's Historical Sociology of Bureaucracy*.
7. Weber M. *Bureaucracy / From: Max Weber*. N.Y., 1946.
8. Weber M. *Theory of Social and Economical Organization*. N.Y., 1947.
9. Аганбегян А.Г. *Социально-экономическое развитие России*. М.: Дело, 2003.
10. Турчинов А.И. *Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой*. / *Государственная служба*. – М. – 2006. – № 3 (41).
11. Кузык А., Симачев Ю., Чулок А. *Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам / Седьмая международная конференция «Реформирование общественного сектора: поиск путей повышения эффективности»*. – СПб., 2005.
12. Зайцева Т.В. *Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год*. М.: Издательство «Весь Мир», 2003.
13. Осборн Д. *Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства*. / [Общ. ред. Л.Н. Лопатикова]. – М.: Прогресс, 2001.