

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

«Чеченский государственный университет»

Саидов З.А., Чажаяев М.И., Ялмаев Р.А.

**ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Грозный 2015

**Печатается по решению Ученого совета
ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет»
Протокол № 10 от 03.12.2015 г.**

**УДК – 351
ББК – 67.400.6
С – 14**

Авторы-составители:

Саидов З.А., к.э.н., доцент кафедры «Экономика и управление производством» ФГБОУ ВО ЧГУ;
Чажаяев М.И., к.э.н., доцент кафедры «Экономика и управление производством» ФГБОУ ВО ЧГУ;
Ялмаев Р.А., к.э.н., доцент кафедры «Управление региональной экономикой» ФГБОУ ВО ЧГУ.

Рецензенты:

д.э.н., профессор Асхабов Р.Ю.,
к.э.н., доцент Салгиреев Р.Р.,
к.э.н., доцент Арсаханова З.А.,
к.э.н., доцент Баснукаев М.Ш.

Саидов З.А., Чажаяев М.И., Ялмаев Р.А. Принятие и исполнение государственных решений. Учебное пособие. Грозный: Издательство ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет», 2015. – 132 с.

В учебном пособии раскрываются основные концептуальные подходы к разработке, принятию и реализации управленческих решений на различных уровнях государственной власти, теоретически описываются институциональные и неинституциональные особенности государства как субъекта целеполагания, даются сущностные характеристики этапов разработки и реализации государственных стратегий, раскрываются механизмы и технологии государственного прогнозирования и программирования, предупреждения и управления рисками, принятия решений в условиях политических конфликтов.

Пособие предназначено для студентов, изучающих курсы "Принятие и исполнение государственных решений", "Государственное и муниципальное управление", других дисциплин управленческого цикла в высшей школе, а также аспирантам, преподавателям, всем интересующимся современными политологическими проблемами.

© ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Тема 1. Понятие, предмет и методологические основы теории принятия управленческих решений.....	5
1.1. Понятие и методологические основы принятия управленческого решения.....	5
1.2. Механизм принятия решений в системе государственного управления.....	7
1.3. Теории принятия государственных решений	10
1.4. Особенности государства как субъекта принятия решений	113
1.5. Объекты и субъекты принятия решений в государственном управлении.....	17
1.6. Многоуровневый характер принятия государственных решений.....	21
Тема 2. Сущность и специфика процесса принятия государственных решений. Этапы принятия государственных решений	25
2.1. Принятие государственных решений как функционально-поведенческий комплекс.....	25
2.2. Лидерская подсистема в принятии государственных решений.	27
2.3. Этапизация как процедура рационализации принятия государственных решений.....	33
2.4. Подготовительный этап принятия государственных решений.....	36
2.5. Этап выработки целей государственных решений	43
2.6. Этап реализации целей и завершающий этап принятия государственных решений	46
2.7. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений.....	51
Тема 3. Механизмы принятия государственных решений. Организация, контроль и оценка эффективности исполнения государственных решений.....	54
3.1. Прогнозирование в принятии государственных решений	54
3.2. Формы и методы прогнозирования при принятии государственных решений	57
3.3. Планирование в принятии государственных решений.....	61
3.4. Программирование в принятии государственных решений	65
3.5. Организация исполнения государственно-управленческих решений.....	78
3.6. Контроль за исполнением управленческих решений	82

3.7. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти	86
3.8. Модели эффективности	90
Тема 4. Принятие государственных решений в условиях неопределённости и риска.....	94
4.1. Риски как фактор принятия государственных решений	94
4.2. Контроль и управление рисками при принятии государственных решений.....	100
Тема 5. Принятие государственных решений в условиях политических конфликтов.....	105
5.1. Структура и основные формы политических конфликтов	105
5.2. Типология политических конфликтов	109
5.4. Этапы урегулирования и разрешения конфликтов.....	112
ГЛОССАРИЙ	117
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА	130
ЭЛЕКТРОННЫЕ БИБЛИОТЕЧНЫЕ СИСТЕМЫ И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ	131

Тема 1. Понятие, предмет и методологические основы теории принятия управленческих решений.

- 1.1. Понятие и методологические основы принятия управленческого решения
- 1.2. Механизм принятия решений в системе государственного управления
- 1.3. Теории принятия государственных решений
- 1.4. Особенности государства как субъекта принятия решений
- 1.5. Объекты и субъекты принятия решений в государственном управлении
- 1.6. Многоуровневый характер принятия государственных решений

1.1. Понятие и методологические основы принятия управленческого решения

Разработка эффективных управленческих решений – необходимое условие обеспечения эффективного функционирования организации, формирования рациональных организационных структур, проведения правильной кадровой политики, регулирования социально-психологических отношений в организации, создания положительного имиджа.

В общем виде управленческое решение определяет программу деятельности коллектива по эффективному разрешению сложившейся проблемы на основе знаний объективных законов функционирования управляемой системы и анализа информации о ее состоянии.

Управленческое решение – это результат анализа, прогнозирования, оптимизации, экономического обоснования и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретной цели системы менеджмента. Импульсом управленческого решения является необходимость снижения остроты или полного снятия проблемы, т.е. приближение в будущем действительных параметров объекта к желаемым (прогноznым).

Принятие решений представляет собой сознательный выбор из имеющихся вариантов или альтернатив направления действий, сокращающих разрыв между настоящим и будущим желательным состоянием организации. Данный процесс включает много разных

элементов, но непременно в нем присутствуют такие элементы, как проблемы, цели, альтернативы. Данный процесс лежит в основе планирования деятельности организации, так как план – это набор решений по размещению ресурсов и направлению их использования для достижения организационных целей.

В государственном управлении принятие решений осуществляется государственными служащими различных уровней и носит достаточно формализованный характер, так как решение касается не одной личности, а общества или отрасли в целом. Как правило, решения должны приниматься там, где возникает проблемная ситуация; для этого государственных служащих соответствующего уровня необходимо наделить полномочиями и возложить на них ответственность за состояние дел на управляемом объекте. Очень важным условием положительного воздействия решения является его согласованность с ранее принятыми решениями как по горизонтали, так и по вертикали управления.

Содержание решения может быть *экономическим, организационным, социальным, правовым, технологическим*.

Экономическое содержание управленческого решения проявляется в том, что на разработку и реализацию любого из них требуются финансовые, материальные и другие затраты. Поэтому каждое решение имеет реальную стоимость. Реализация эффективного управленческого решения должна принести прямой или косвенный доход.

Организационное содержание решений позволяет создать четко определенную и закреплённую систему прав, обязанностей, полномочий и ответственности работников и отдельных служб по выполнению отдельных операций, работ, этапов разработки и реализации решений.

Правовое содержание решений состоит в точном соблюдении российских федеральных и региональных законодательных актов, уставных и других документов самой организации (либо разработке и принятии необходимых нормативно-правовых актов).

Технологическое содержание решений проявляется в возможности обеспечения персонала необходимыми техническими, информационными средствами и ресурсами для разработки и реализации решений.

Социальное содержание управленческих решений заложено в механизме государственного управления, которое подразумевает,

что все принятые решения направлены на улучшение социальной среды в государстве.

Различают *индивидуальную, групповую, организационную и межорганизационную формы принятия решений.*

Индивидуальная (единоличная) форма принятия решения характерна тем, что руководитель лично организует и проводит все этапы разработки решения от начала до конца, хотя на практике руководитель, ответственный за принятие решений, всегда работает с помощью своих заместителей, подчиненных специалистов и привлекаемых экспертов. Более того, каждый работник тоже может принимать частные индивидуальные решения.

Групповая форма принятия решений предполагает осуществление процесса принятия решения лицами, взаимодействующими друг с другом по организационно установленным и формализованным процедурам. Для решения тех или иных проблем руководитель использует уже существующие группы или формирует новые.

Организационная форма сложнее групповой, что объясняется увеличением числа действующих в этом процессе лиц и групп, различием, а иногда и противоречием, интересов и стоящих задач, сложностью структуры и взаимосвязей внутри организации, более высокой степенью риска и неопределенностью результатов.

Межорганизационная форма принятия решений требует скоординированного взаимодействия между различными организациями при условии совместного целеполагания, урегулирования конфликтов, рационального распределения дефицитных ресурсов, учета различных факторов и последствий.

1.2. Механизм принятия решений в системе государственного управления

Механизм принятия государственных решений отличается сочетанием распределения власти и собственно управленческих технологий, которое не покрывается ни механическим преломлением некой идеальной модели принятия решений в государственной сфере, ни идеальными формами «мыслительного процесса» власть предержащих.

Так, государство оценивает и решает свои проблемы как институт, образующий форму правления и организации общественного порядка на определенной территории. В этом плане

принятие решений неразрывно связано с поддержанием отношений и совместной деятельности людей по распределению власти и обеспечением таких вытекающих из ее применения функций, как безопасность населения, осуществление высшего суверенитета и т.д.

В то же время государство ориентировано на решение проблем с воспроизводством общественных благ, сдерживание рынка, ограничения естественных монополий, компенсации неравенства доходов, преодоления информационного разрыва в обществе и других социальных вопросов. Осуществление данных функций демонстрирует, что управляющее воздействие государства связано с ограниченным кругом объектов и решением вполне определенных задач.

Формат применения управленческих воздействий предполагает, что усилия государства, прежде всего, связаны с решением наиболее общих задач троякого рода, а именно:

- *поддержанием сложившегося в обществе социально-политического порядка, способа правления, сохранение стабильности и упорядоченности базовых общественных отношений;*
- *целенаправленным регулированием различных областей, сфер, отношений, процессов и явлений в соответствии с интересами общества и правящего слоя;*
- *созданием предпосылок для будущего развития социальных объектов за счет наложения или, напротив, снятия ограничений для тех или иных вариантов их эволюции.*

Решая данные задачи, государство неизменно применяет как методы макросоциального, стратегического воздействия на соответствующие объекты управления (предполагающие соответствующее конституционно-законодательное закрепление порядка), так и их оперативного регулирования, динамической корректировки связей и явлений.

Констатируя сочетание властно-управленческих установок при целеполагании (целеосуществлении), следует подчеркнуть, что разные типы политической системы создают принципиально разную социально-политическую среду для осуществления управленческих функций и принятия решений.

Такая двойственность механизма принятия государственных решений означает также, что управление государством

представляет собой один аспект работы всей политической системы. Внутренняя двусоставная природа механизма принятия решений в государстве отражается и в функциональной ориентации его институтов. Так, одни институты выполняют смешанные властно-управленческие функции, (например, парламент), другие – чисто административные (в частности, рядовые министерства и ведомства), третьи – сугубо политические (например, институт президента или администрации президента). Другими словами, административно-управленческие задачи встраиваются в работу политической системы, не только не меняя ее базовые параметры, но и не всегда провоцируя должное внимание властей к своим проблемам. К примеру, хорошо известно, что за несколько месяцев до (и после) парламентских и особенно президентских выборов, управленческие задачи как бы отходят на второй план и весь аппарат государства переключается на обеспечение либо преемственности власти, либо ее трансформацию в связи с приходом новой политической команды.

Такое позиционирование административно-управленческих задач в политической системе свидетельствует о том, что власть, во-первых, использует механизмы принятия решений в целях управления государством лишь в известных целях, а во-вторых, при весьма определенных обстоятельствах.

Помимо своего двусоставного характера механизм принятия решений имеет также и двунаправленное содержание. В частности, из-за сложных процедур и процессов сочетания властного и управленческого сегментов политической системы механизм принятия государственных решений включает в себя как процессы, связанные с организацией внутреннего процесса выработки целей, так и с усилиями по целенаправленному регулированию внешних объектов управления. В то же время и в первом и во втором случаях суть управления остается неизменной: в «воздействии на организацию и изменении ее структуры в целях принятия оптимальных решений».

С другой стороны, государство должно реализовывать и внешние по отношению к своему аппарату задачи. То есть в данном случае акцент переносится с организации совместных действий на своевременный учет управляемых и неуправляемых переменных. Здесь у государства существует немало ограничений, препятствующих рациональному урегулированию социальных

отношений, а также возможностей разнонаправленных действий со стороны различных факторов. Конечно, помощь экспертов и научного сообщества, мощные ресурсы, имеющиеся в наличии у государства могут упорядочить и оптимизировать характер действий государственных органов и их контрагентов. Однако, и она не в состоянии уничтожить влияние стихийных факторов. И лишь применительно к отдельным решениям, все эти факторы могут изменить соотношение сознательности и стихийности в пользу более рациональных подходов. В этом случае механизм принятия решений должен функционировать таким образом, чтобы производимые решения, реализуемые цели совпадали с изменениями в объекте управления.

Понятно, что сложность и того, и другого процессов обусловлена наличием различных уровней государственного устройства, взаимодействием центральных региональных и местных центров, оказывающих собственное влияние на принятие решений.

1.3. Теории принятия государственных решений

Специфика принятия государственных решений обусловлена соединением подсистем власти и государственного управления. При этом государственное управление представляет собой ближайшее окружение механизма принятия решений и от его характера зависит направленность действий по выдвижению и реализации целей.

Процесс принятия государственных решений рассматривается в науке двояко: либо как отдельный акт, момент выбора целей, определения оптимальной альтернативы; либо устойчивое взаимодействие, процесс, в основных своих параметрах совпадающий с процессом государственного управления как таковым. При этом в любом случае принятие решений будет рассматриваться как эпицентр процесса государственного управления, концентрирующий в процессе целеполагания все усилия руководителей государственных органов, функции структур и институтов, их ресурсы и возможности.

Независимо от специфики подхода и трактовки процессуальных свойств принятия государственных решений, в формате целеполагания все предлагаемые идеи и подходы в конечном счете так или иначе интерпретируют два теоретико-

методологических подхода. Приверженцы этих направлений придерживаются двух различных философских представлений, в равной мере выражающих их отношение как к возможностям человека влиять или управлять внешними по отношению к себе процессами, так и к природе общества и государства. В конечном счете эти воззрения можно обозначить как методологические основания нормативной (прескриптивной) и поведенческой (дескриптивной) теорий.

Однако, среди всей совокупности подходов к государственному управлению можно выделить наиболее значимые, среди которых: *Теория ограниченной рациональности и инкременталистская теория*. Современные теории государственного управления: *сетевая теория, теория электронного правительства, теория государственного менеджмента*.

Г. Саймон формулируя свою теорию «ограниченной рациональности», утверждал, что, несмотря на ограниченность индивида, и организаций в познании интересов, понимании ситуации и ее составляющих, главным способом решения задачи является интеллектуальная деятельность человека, направленная на последовательную рационализацию проблемы. Другими словами, познавательные (когнитивные) механизмы выступают способом такой интерпретации управленческой ситуации, которая позволяет эффективно осуществлять управленческие действия.

Данный способ решения управленческих задач предполагает выбор вариантов действий, дающий субъекту возможность достаточно адекватно оценить проблему, прогнозировать ее решение и получить вполне предсказуемые результаты.

Ч. Линдблом в своей «инкременталистской» модели исходил из предположения, что главное, что движет управляющим субъектом и помогает ему решать поставленные цели – это его интересы.

Рациональность же в данном случае проявляется в инкрементальной, пошаговой тактике последовательного продвижения к поставленной цели, позволяющей минимизировать возможные потери от принятого решения. Однако применительно к сложным комплексным проблемам рациональный способ мало применим или вообще неприменим.

В реальной действительности, на практике чаще складывается

комплексный подход, что объясняется тем что государственные органы решают самые разнородные задачи: от выработки политического курса до реагирования на обращение частного лица (например, за разрешением на строительство дачи). По этой причине в их деятельности используются не только методики качественного описания ситуации, но и средства количественного анализа (особенно применительно к изучению отдельных, прежде всего структурированных фаз и состояний процесса принятия решений).

Сетевая теория.

Сетевая организация принятия решений ставит эффективность выработки и реализации целей в зависимости от характера сетевых сообществ. К последним сегодня относят:

- *политические сообщества,*
- *профессиональные сети,*
- *межуправленческие сети,*
- *сети производителей,*
- *проблемные сети.*

Теория электронного правительства

Основной управленческий смысл данной теории состоит, с одной стороны, в переориентации органов государственного управления на использование новых информационно-коммуникативных технологий, а, с другой, свидетельствует о трансформации государства как особого института и его качественной трансформации в качестве органа управления. В то же время в сугубо практическом плане и тот, и другой тип преобразований свидетельствует о формировании в государстве такой технической (кадровой, организационной) инфраструктуры, позволяющей его органам власти и управления осуществлять свои функции на основе установления массовых цифровых коммуникаций со своими контрагентами. Тем самым существенно корректируются и функции государства как субъекта управления: принципиальнейшей задачей его органов становится переработка специализированных информационных потоков и установление устойчивых контактов с различным и социальным и аудиториям и при использовании маркетинговых и немаркетинговых технологий.

Теория государственного менеджмента

В 1982 г. американские ученые Т. Питерс и Р. Уотерман отметили приверженность корпорации принципу действия,

предполагающего более высокую активность персонала; стремление организации быть ближе к клиенту; самостоятельность и предприимчивость; и др.

В следствии чего были выделены следующие черты данной системы принятия решений:

- *необходимость последовательного снижения управленческой роли государства и сокращение для него управленческой повестки дня;*
- *потребность глобального видения даже частных проблем корректирующего сбор информации и диагностику ситуации;*
- *усиление гибкости системы управления, предполагающее повышение удельного веса резервных планов развития, запасных ресурсных центров и т.д.;*
- *постоянное применение новых (адаптированных к ситуации) методов управления;*
- *ориентация на фрагментацию публичности управления, предполагающее уменьшение различий в диагностике проблем частным и общественным сектором;*
- *стимулирование реальных трансформаций в самом обществе или, другими словами, акцент в управленческой деятельности на формы имплементации решений;*
- *усиление подотчетности административных структур или повышение вертикальных форм согласования и коррекции решений.*

Среди сторонников этой менеджеральной революции концепции «нового открытия правительства» и «новой модели управления» воспринимались и воспринимаются как ответы на все проблемы государственного управления в современном обществе. Однако, практика – даже помимо структурных контртенденций – продемонстрировала немало факторов, сдерживающих и принципиально ограничивающих применение такого подхода к государственному управлению и механизму принятия государственных решений.

1.4. Особенности государства как субъекта принятия решений

Главной целью государства как *политического центра принятия решений* является сохранение власти правящего режима, независимости и территориальной целостности страны.

Его институты относятся к гражданам государства как к подвластным, в результате чего в основу отношений с ними закладываются идеологические подходы и приоритеты, отражающие в конечном счете направленность использования высшей политической власти. Утверждая данную управленческую ориентацию, государственные структуры осуществляют анализ общественных проблем и соответствующую постановку задач прежде всего на основе внеэкономических критериев, оценивая хозяйственные и даже международные проблемы по преимуществу в координатах политического выбора, и тем самым сохранения у власти определенной элитарной группы. Преследуя эти цели, власти могут отклоняться от законодательных норм и пренебрегать интересами всего населения.

Такое положение постоянно сталкивает ценности политической целесообразности с критериями, которыми должна руководствоваться государственная администрация, а именно: критериями экономической эффективности, социальной справедливости, рационального расходования ресурсов, конституционности и т.д. Поэтому зависимость государственной администрации от политических центров в ряде случаев может серьезно ограничивать рациональность принимаемых государственными структурами решений.

В силу необходимости решения этих основополагающих для себя задач институты политического управления и принятия решений зачастую усиливают нерациональный характер постановки общегосударственных целей. Такое положение связано и с наличием особой ответственности элиты перед общественным мнением, которое сориентировано не столько на действительное понимание решаемых проблем, сколько на приемлемое для себя разъяснение действий руководства. А политическое влияние общественности, как известно, может побуждать власти к совершенно непредсказуемым действиям.

Политические механизмы государственного управления в значительной мере подчинены и известным циклически проявляющимся зависимостям, которые также не прибавляют рациональности принятию решений. Например, ориентировочно за полгода до выборов решение практически всех вопросов государственного управления начинает подчиняться избирательным задачам. Вот почему к концу срока пребывания у

власти правящие группы обычно делают акцент на меры, которые могут повысить их популярность и позволить им сохранить свои властные позиции. При этом аппарат управления как бы «застывает», стремясь не выказывать свою лояльность существующим правителям, понимая возможность прихода новой власти. Но после выборов, особенно после прихода сторонников нового политического направления, аппарат переформируется с учетом новых приоритетов и потому также мало внимания обращает на текущие вопросы.

В противоположность указанным способам формирования целей государство включается в процессе принятия решений и в качестве *органа макроэкономического регулирования и управления*. В этом случае главной целью для него является уже не власть, а сохранение социально-экономической целостности общества, его интеграция как социального целого, а основной социальной диспозицией в принятии решений здесь выступают отношения управляющих и управляемых.

На данном уровне главным субъектом, осуществляющим власть, служат не политические, а исполнительные структуры, и прежде всего правительство, выступающее в качестве высшего хозяйственно-распорядительного органа. Его задача состоит в том, чтобы согласовать политические приоритеты и ценности с правовыми регуляторами и ориентациями на рациональное и экономное хозяйствование. Важнейшими ориентирами в принятии решений правительством становятся закон, рациональность и экономическая эффективность. То есть на этом уровне государственное управление ориентируется на постановку рационализированных целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков. Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, в росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления.

Наблюдаемый сегодня практически во всех индустриально развитых странах рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли органов государства в

управлении обществом. Государственная администрация не просто становится все более полноправным участником процесса выработки общезначимых решений, но и неуклонно повышает свою автономность и самостоятельность.

Специфический вклад в процесс принятия решений вносится и на *административном уровне*, на котором государство предстает в качестве совокупности определенным образом иерархизированных структур и организаций, подчиняющих свою деятельность указанным политическими и высшими экономическими структурами целям. Основные задачи, которые решает государство на административном уровне, – это воспроизводство сложившейся иерархической системы линейно-функциональных связей, а также обслуживание населения, т.е. предоставление гражданам специальных услуг в области здравоохранения, образования и т.д.

С этой целью государственные органы преобразуют высшие для них экономические распоряжения правительства в аппаратные инструкции, приводят организационные структуры в соответствие с решаемыми задачами и формируют кадровые команды, способные на деле осуществить намеченное. При исполнении этих задач государственные структуры руководствуются прежде всего служебными инструкциями, деловыми технологиями, системой профессиональных знаний и внутренними кодексами. Здесь уже государство относится к своим гражданам как к клиентам, потребляющим определенные товары и услуги у конкретных государственных организаций и учреждений.

В действиях государства существует также и логика самоорганизации и самоуправления, влияющая на характер выработки и реализацию его решений. Эта логика дает государству возможность либо ограничивать и даже исключать свое вмешательство в решение соответствующих проблем, либо целиком и полностью перекладывать решение определенных задач на плечи различных общественных организаций. Это может касаться отдельных вопросов (например, охраны природы в труднодоступных регионах; патронирования определенной категории лиц с девиантным поведением и т.д.).

Выделенные уровни государственного управления показывают, что в принятии государственных решений сходятся сразу несколько логик и мотиваций выдвижения (и реализации)

целей. По любому вопросу, включенному в зону ответственности государства, процесс принятия решений осуществляется одновременно с учетом разнородных и подчас противоречащих друг другу подходов и механизмов, каждый из которых поддерживает особый баланс отношений государства с обществом, предполагая наличие специфических критериев эффективности принятия решений, демонстрации компетенции и силы управленческих органов. И хотя чаще всего оценки и подходы к анализу тех или иных проблем на каждом из уровней национального государства совпадают, тем не менее никогда априори нельзя сказать, где же в данном конкретном случае находится подлинный центр выработки государственных целей.

1.5. Объекты и субъекты принятия решений в государственном управлении

Государство – это форма общества. Оно тесно связано с системой общественных отношений и с формами общественного сознания. Государство юридическим способом объединяет людей, используя институт гражданства.

Для обеспечения своих целей государство создает и поддерживает в определенном объеме и состоянии свой аппарат – совокупность людей с соответствующими средствами, профессионально занятых выявлением общих потребностей, институциональным закреплением последних и проведением государственно-правовых установлений в жизнь.

Субъекты государственного управления – это органы государственной власти, наделенные полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами.

Любое воздействие субъекта предполагает появление на него определенной реакции объекта, изменение формы его поведения. Воздействие субъекта на объект порождает обратную связь, которая может носить активный или пассивный характер. От объекта поступает информация о результате воздействия. Оперативность обработки информации, оценка ее достоверности и ее анализ позволяют определить изменения в поведении субъекта и сделать вывод. Эти изменения могут соответствовать воле управляющего субъекта и цели его воздействия – реакция согласия, подчинения (своевременная подача декларации о доходах, оплата

коммунальных услуг), но может и не соответствовать – несогласие, протест, неповиновение (митинг, демонстрация). В последнем случае прямая связь меняет свой характер, приобретая форму принуждения, насилия (подавление демонстрации, режим военной диктатуры).

Обратная связь и характер реакции объекта имеет большое значение для определения качества управления и его совершенствования. Важное место в этом занимает контроль за прохождением информации, как в прямом, так и обратном направлении, исключение ее искажения. Отсутствие контроля может явиться причиной кризиса управления, поскольку субъектом управления могут приниматься решения для воздействия не соответствующее фактическому поведению объекта, провоцировать его активную негативную ответную реакцию.

Субъекты государственного управления (политического руководства и административного управления) многообразны и различаются по основаниям:

- по ветвям власти;
- по уровням организации государственной власти: национальный (федеральный), региональный и местный уровни;
- по сферам деятельности;
- по характеру, целям и средствам воздействия на управляемые объекты: руководство, административное, экономическое управление и др.;
- по характеру институционализации: формально институционализированные государственные органы и действующие под их началом общественные институты – экспертные советы, фракции и т.д.;
- по составу: индивидуальные, коллегиальные.

Различные виды управляющих субъектов используют разные полномочия, способы и методы управления. Эти различия в правовом государстве вытекают из закона. Деятельность субъектов управления разных видов и уровней регулируется законодательными и правовыми актами государственных органов управления. Субъекты управления обладают рядом общих признаков:

1. любой субъект управления обеспечивает выражение интересов определенной социальной общности;

2. каждому субъекту присущи определенные функции, отражающие общесистемное разделение труда по их выполнению;

3. субъекты управления системно организованы и им присущи черты системы, общие функции, цели, единство принципов их образования и деятельности, структурное единство и др.;

4. каждый субъект управления приобретает общесистемные качества, находясь в рамках системы управления и взаимодействуя с соответствующим объектом, другими субъектами своей системы с субъектами других систем.

Объект управления представляет собой структурированную социальную общность, функционирующую под направляющим воздействием управляющего субъекта для достижения общих целей системы управления. Иными словами, объектом государственного и муниципального управления являются общественные отношения социальных, национальных и иных общностей людей, поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц и отдельных граждан, приобретающее общественное значение.

Объекты государственного управления – элементы общественной среды и их связи, изменяющиеся в результате взаимодействия с субъектом государственного управления.

Специфика разнообразных объектов государственного управления определяется тем, что все они содержат в себе «человеческий фактор» в следствии чего можно выделить следующие их свойства:

➤ *самоактивность* управляемых объектов – способность к самодвижению на основе внутренних побудительных причин. Самоактивность реализуется в разных формах: в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей, установлении взаимодействия и в приспособлении к складывающейся ситуации.

➤ *целенаправленность* на конкретные предметы, явления, отношения и результаты.

➤ *адаптивность* (приспособляемость) к условиям и факторам природного и социального бытия, которая проявляется в привычной реакции, стереотипе поступков и действия.

➤ *самоуправляемость* - способность к самоуправлению, сознательному саморегулированию своей жизнедеятельности и своего развития, как ответная реакция на изменяющиеся общественные условия.

➤ *объективизм* - зависимость от объективных условий и

факторов общественной жизни.

Значение этих свойств заключается в том, что они определяют *меру* управляющих воздействий со стороны государства. Чем развитее совершеннее управляемые объекты, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление должно быть «мягче» и сводиться только координирующему, а не силовому воздействию со стороны государства.

Различные социальные роли людей обуславливают их объединение в многообразные коллективы, которые в свою очередь интегрируются в более широкие общности: социальные (классы, слои, нации народности, профессиональные группы и т.п.); территориальные (города, районы, области, республики и т.п.); общественные (политические партии, общественные объединения, движения и т.п.); производственные коллективы и др.

Исходя из этого в структуре управляемой общественной системы можно выделить три основных уровня управляемых объектов:

1) Человек в проявлениях его сознания, поведения, деятельности. *На этом уровне реализуются социальные роли.*

2) Коллективы и объединения людей, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности. *Уровень реализации видов деятельности.*

3) Общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений. *На данном уровне реализуются формы общественных отношений.*

Виды целей государственного управления

По источнику возникновения и содержания основные виды целей государственного управления образуют следующую структуру:

- *общественно-политические*, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;

- *социальные*, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, на взаимоотношения ее элементов, на состояние и уровень социальной жизни людей;

- *духовные*, связанные в одном аспекте с восприятием духовных ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом – с введением духовного потенциала общества в

реализацию общественно-политических и иных целей;

- *экономические*, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;

- *производственные*, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;

- *организационные*, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления – построение соответствующих функциональных и организационных структур;

- *деятельностно-праксеологические*, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;

- *информационные*, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;

- *разъяснительные*, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

1.6. Многоуровневый характер принятия государственных решений

Специфика государства выражена и в наличии различных уровней целеполагания. В процессе принятия государственных решений сходится сразу несколько логик и мотиваций выдвижения (и реализации) целей, задаваемых не только интересами конкретных отраслей, ведомств, организаций, групп давления и даже отдельных лиц, задействованных в принятии соответствующих решений, но и традициями, ценностями общественного мнения, нормами действующего законодательства, стереотипами административной среды и т. д. В конечном счете можно видеть, что в государстве функционируют органы, нормы и институты, одни из которых ориентированы на организацию общесоциальных задач и соответствующее согласование крупных групповых интересов, другие – на реализацию частных программ и проектов, обладающих предметным (территориальным) характером, ну а третьи выполняют вспомогательные функции. В соответствии с названными причинами выделяют три уровня: *политического, макроэкономического и административного.*

Наличие политического уровня принятия решений обусловлено необходимостью совмещения доминирующих ценностей и целей общества и правящего режима с решением конкретных управленческих задач.

Политические параметры принятия государственных решений показывают, что основным источником выступает политическая воля. Причем этот механизм целеполагания формируется не столько на рациональных подходах к решению проблемы, сколько на оценке лидерами соотношения сил и оценке, как собственных ресурсов, так и тех, которыми располагают оппоненты властей.

Самой важной составляющей политического механизма принятия государственных решений является наличие руководящего центра, представляющего собой форму безусловного лидерства, воплощающего в своей деятельности определенные цели и ценности.

Политическое руководство является особой формой целенаправленного регулирования, при котором деятельность данного центра нацелена на консолидацию акций всех контрагентов власти вокруг определенных задач.

Как показывает исторический опыт, наиболее распространенными формами разработки и принятия решений на политическом уровне являются *популизм* (характеризующий стиль заигрывания властей с обществом, пропаганду неосуществимых целей), *политика партийных приоритетов* (при котором в основание государственных решений закладываются программные установки правящей или авторитетных для населения партий), *волюнтаризм* (выражающий произвольный характер постановки целей отдельной политической фигурой или группой руководителей), *корпоративизм* (закрепляющей за той или иной организацией право на определение целевых приоритетов), *бюрократизм* (где доминирующие позиции в принятии решений принадлежат аппарату управления и его частным представителям), *плюрализм* (создающий относительное равенство соперничающих в политике группировок) и *клиентаризм* (позиционирующий государство в качестве обслуживающей сервис-структуры по отношению к обществу).

Практический статус политического руководства, определяющего конечные приоритеты при постановке целей в обществе и одновременно представляющего в глазах населения

деятельность всей системы управления государством, позволяет говорить о наличии «лидерской» подсистемы во всей структуре принятия государственных решений. Ее значение состоит в том, что группа руководящих лиц (отдельное лицо) способна задать принципы, направить или же придать окончательную форму всему комплексному процессу разработки решения.

В противоположность политическому уровню разработки и выдвижения целей государство действует и в качестве *органа макроэкономического регулирования* и управления. В этом плане у него кардинально меняются основные параметры деятельности. Так, главной целью для государства является интеграция общества как социально-экономического целого и предоставление населению определенного круга услуг.

Этот формат отношений предполагает, что органы управления действуют путем стимулирования поведения граждан, которые в свою очередь имеют возможность отклоняться, соглашаться или демонстрировать иные реакции на требования государства. В данном случае государство в основном применяет методы контроля и стимуляции, а силовое принуждение используется только в зоне нарушений конституционно-правовых установлений.

На данном уровне проблемы переносятся в плоскость практического управления и наделяются дополнительными показателями.

Происходят изменения и в характере доминирующих игроков в поле государственного регулирования: главным действующим субъектом становится правительство, исполнительные органы власти, основным содержанием деятельности которых являются хозяйственно-распорядительные задачи.

Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении социальной стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления.

Специфика данного уровня принятия решений проявляется и в том, что здесь применяются в основном три основных типа регуляторов: политические приоритеты и ценности, экономическая целесообразность, а также действующее законодательство.

Свой вклад в процесс принятия решений вносит и

административный уровень. Управленческая задача, которая решается на этом уровне, носит двоякий характер и состоит в сохранении (развитии) организационной структуры системы государственного управления и поддержании непосредственных контактов органов управления с гражданами как потребителями оказываемых государством услуг.

Как можно видеть, по сравнению с первыми двумя, более высокими уровнями принятия решений административный уровень выполняет вспомогательные задачи.

На этом уровне поддерживаются внутри- и межорганизационные взаимоотношения исполнительных и законодательных структур, организационно обеспечиваются внутриведомственные процессы подготовки, обсуждения и согласования проектов, прохождение документов по различным этапам управления и иные аспекты управленческих отношений подобного типа.

Другими словами, этот уровень принятия решений обеспечивает поддержание аппаратных связей и отношений при принятии государственных решений, формируя тем самым особую логику служебных и человеческих отношений. Нередко такие формы деятельности могут иметь и весьма существенный масштаб, влияющий на осуществление государственных целей и даже государственной политики в целом (например, когда командир приграничной войсковой части вопреки указаниям даже политического руководства может спровоцировать продолжение военного конфликта с сопредельным государством).

Главными регуляторами деятельности административных структур являются служебные инструкции, деловые технологии, система профессиональных знаний и внутренние (этические) кодексы. В то же время на этом уровне присутствуют возможности для формирования и механизмов самоорганизации и самоуправления, расширяющих влияние административных структур в деле обеспечения государственных решений. Одновременно такого рода способы и технологии действий дают им возможность лучше учитывать привычки и запросы граждан, традиции общества и тем самым оптимальнее регулировать вмешательство государства в соответствующие социальные процессы.

Тема 2. Сущность и специфика процесса принятия государственных решений. Этапы принятия государственных решений

- 2.1. Принятие государственных решений как функционально-поведенческий комплекс
- 2.2. Лидерская субсистема в принятии государственных решений
- 2.3. Этапизация как процедура рационализации принятия государственных решений
- 2.4. Подготовительный этап принятия государственного решения
- 2.5. Этап выработки целей государственных решений
- 2.6. Этап реализации целей и завершающий этап принятия государственных решений
- 2.7. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений

2.1. Принятие государственных решений как функционально-поведенческий комплекс

Выделенные выше черты и свойства государства, действующего в режиме целеполагания, обладают взаимосвязанным и взаимодополняющим характером. Это дает основание рассматривать совокупность данных параметров в качестве определенной подсистемы, отражающей функциональное единство действий государственных и гражданских субъектов по принятию решений.

В принципе идея, что государство состоит из различного рода подсистем, «множества больших и малых частей», принадлежит к разряду общепринятых. Например, ряд западных специалистов полагает, что данный институт, как минимум, включает в себя пять подсистем, которые обладают особым статусом и содержанием. Эти ученые относят к ним:

- 1) реализацию особых, связанных с его полномочиями мер;
- 2) поддержание и оперирование общеколлективными ценностями;
- 3) сохранение истории развития государства;
- 4) наличие организационных структур;
- 5) наличие властных структур.

Учитывая сложносоставной характер принятия государственных решений, этот процесс можно интерпретировать как функционально-поведенческий комплекс, разноуровневые механизмы которого направлены на преобразование общественных интересов в определенные показатели деятельности органов государственной власти и управления, а публичные и латентные (скрытные) структуры допускают наличие ненормативно заданных форм выработки и реализации целей.

Сложное строение этого функционально-поведенческого комплекса показывает, что в его рамках используются как универсальные (общеуправленческие, менеджеральные), так и специфические (собственно госуправленческие) практики и механизмы. Это отражает тот факт, что при выборе и формулировке целей в принятии решений сочетаются рациональные подходы и критерии политической целесообразности, нередко обрушивающие разумные доводы при урегулировании конфликтов и понимании перспектив развития общества.

Фактическая востребованность в применении различных технологий принятия решений, ведущих к результативному решению проблем, свидетельствует об *открытости* данного комплекса (т.е. использовании государством тех средств и механизмов, которые требуются для практического решения проблем «здесь и сейчас» и реально применимы на тех или иных социальных площадках). Такая потребность в применении конкретных средств разработки и реализации целей варьируется в весьма широком диапазоне и может выражаться даже в незаконных формах деятельности властей.

Одним словом, в рамках конкретной ситуации государство способно не только использовать нетипичные методы решения общественных задач, но и забраковывать формально необходимые и институционально закреплённые технологии.

В то же время открытость принятия государственных решений неразрывно сочетается с его *закрытостью*, т.е. потребностью в ограничении участвующих в целеполагании субъектов и используемых там технологий и механизмов. Как мы уже видели, в основном это обусловлено неразрывной связью целеполагания с действиями элитарных коалиций и с латентными механизмами согласования их позиций и интересов. Однако здесь действуют и

технологические причины, направленные на снижение транзакционных издержек управления.

В целом сложное сочетание параметров открытости и закрытости данного комплекса демонстрирует, что принятие государственных решений является особым видом кооперативных действий, включающим в себя различные цепочки формализованных и неформализованных действий структур, институтов, групповых и индивидуальных, государственных и гражданских субъектов.

По мнению О. Ломана и Д. Кноке, главными субъектами, действующими в этом деловом пространстве, являются по преимуществу элитарные временные и часто меняющиеся коалиции, порождаемые конкретными обстоятельствами или сложным сочетанием интересов различных общественных сил, формальными и неформальными коммуникациями в принятии государственных решений. По мнению ряда ученых, влияние такого рода коалиций, «промышленных кланов», «команд единомышленников» и прочих аналогичных образований тем больше, чем выше институциональная неопределенность в государстве.

2.2. Лидерская субсистема в принятии государственных решений

Центральное место в функционально-поведенческом комплексе принятия государственных решений занимает *лидерская субсистема*, выступающая в качестве эпицентра целеполагания, своеобразного метаинститута, объединяющего регулятивные возможности высших административных и политических структур в государстве. Не случайно известные ученые Д. Палумбо и С. Майнард-Муди прямо пишут, что теория лидерства непосредственно входит в теорию принятия решений, помогая понять, «что происходит в реальном мире и при реальных обстоятельствах».

В центре этой лидерской субсистемы находится лидер (группа лидеров), обладающий определенными чертами и функциями, выполняемыми им в процессе выработки и реализации решений. Однако такая субсистема не тождественна лидерству как политическому институту и представляет собой *политико-административное образование*, формирующееся вокруг

высших руководителей государства. Эта подсистема направлена на выполнение особых задач и обладает соответствующим строением и характером влияния на формирование государственной политики. В технологическом плане она представляет собой механизм выработки и имплементации решений, компенсирующий слабости публичного характера формирования государственной политики.

К основным функциям лидерской подсистемы относятся:

- сочетание частных и корпоративных позиций элитарных слоев и коалиций с интересами общества, сохранение баланса сил, ориентированного на стабильное развитие общества;
- обеспечение единства правящего класса, снижение рисков внутри элитарных расколов и координация межсекторальных (межотраслевых, межрегиональных) договоренностей в высших политических кругах;
- выработка базовых ценностей и принципов государственной политики, ее основных направлений и стратегий, осуществление форм контроля за реализацией госаппаратом поставленных целей;
- соединение возможностей административного, репутационно-го и паблицитного капиталов правящего режима при принятии решений, организация мобилизационной поддержки населением правящего режима;
- соединение публичных и латентных потоков взаимодействий основных государственных и гражданских субъектов;
- формирование и воспроизводство особых элитарных структур (ближнего и дальнего окружения), сопровождающих и обеспечивающих функции и жизнедеятельность данной подсистемы;
- информационно-символическое сопровождение (прикрытие подлинных) целей, интересов и замыслов (от противников, конкурентов, дилетантов и прочих контрагентов, способных помешать осуществлению правительственных планов).

В социальном пространстве групповая природа интересов субъектов никогда не обеспечивает такого уровня сплоченности общности, который выражался бы в однозначных решениях. И только лидер способен, действуя поверх социальных и административных границ, добиться должной интеграции

межгрупповых и общественных интересов. Причем если заместить общественные интересы можно и административным образом, то добиться поддержки такой операции у общества можно только политическим путем. Таким образом, нахождение лидерской субсистемы на вершине государственной власти изначально направлено на снижение вероятности принятия противоречивых решений (хотя и делает нахождение единого, а тем более оптимального решения весьма проблематичным).

В центре рассматриваемой субсистемы находится политический, национальный лидер (группа лидеров), который олицетворяет в глазах общества высшую власть и выдвигаемые ею стратегии. Так что люди видят в деятельности лидера и «знаки времени», и образ правления. Лидер для них – это не просто высшая позиция в организации власти и окончательная инстанция в принятии решений, но и показатель репутации правящего режима и государства в целом. При этом наиболее яркая форма лидерства – харизматическое господство – появляется как раз «из коллективного возбуждения». Благодаря этим чувствам лидер формирует и целенаправленно использует фиктивную «волю масс» для решения тех или иных задач (в этой связи уместно напомнить, что еще М. Вебер писал, что политическое мнение народа формируется наверху, а не передается избирателями снизу). Столь же принципиальное значение – в силу обладания им высшим административным статусом – лидер имеет и для госаппарата.

Характерно, что лидер может принимать многие важные для общества решения без лишних формальностей, используя свои политические возможности даже для обхода законов и конституционных требований. Причем не только давая прямые указания, но и создавая необходимую атмосферу для корректировки действий государственных институтов.

Как показывает практика, лидер как центральное звено лидерской субсистемы использует процедурно-нормативные инструменты выборочно и сугубо инструментально, применительно к тем целям, которые для него действительно важны, и в том формате, который ему необходим. Так, при взаимодействии с обществом им могут применяться методы расширения прав и свобод или, напротив, устанавливаться информационная блокада и даже инициироваться репрессии по отношению к инакомыслящим. В качестве частных методик

используются дебаты, патриотическая риторика, режим официального молчания, отвлечение внимания, выдвижение реформаторских инициатив и т.д. В отношениях с аппаратом управления могут применяться технологии поддержания выборочных контактов с ключевыми фигурами; распространение «мнений руководства» (оказывающих давление на административные фигуры и структуры); поддержание дистанционных форм деловой коммуникации (осуществляемой без личного общения, через помощников); применение персонально заданных форм распределения бюджета (в виде организации трастовых фондов, предоставления кредитов и займов по политическим мотивам, предоставления концессий и налоговых льгот и т.д.), а также ряд других методов.

Слабости лидерской субсистемы. К факторам, обуславливающим ее негативные эффекты, относятся низкий уровень поддержки населением лидеров, преобладание бюрократии над функциями лидера, острый характер противоборства элитарных коалиций (друг с другом и за контроль над лидером), слабая международная репутация национальных руководителей. Игрет свою роль и полицентризм в лидерской группе, который снижает определенность управленческой ситуации и должную центрацию управления государством.

Наряду с фигурой лидера в лидерской субсистеме функционируют две вспомогательные элитарные группировки, которые можно обозначить как *ближнее и дальнее окружение*. Эти группировки складываются в виде сетевых образований в процессе устойчивых коммуникаций лидера с обществом, представителями правящего класса, экспертами и консультантами. В этом смысле данные элитарные группы входят в круг постоянных субъектов, коммуницирующих с ним в процессе принятия решений.

Так, *ближнее окружение* лидера представляет собой коалицию лиц, непосредственно взаимодействующих с лидером в процессе его повседневной деятельности и выполняющих следующие функции:

- *оказание лидеру технической, экспертной, моральной и другой помощи при выработке решений, выборе политически приемлемой формулировки его целей и замыслов;*
- *инициация тех или иных конкретных решений, направленных на воплощение Я-концепции лидера, его*

принципов и базовых установок;

- *осуществление формальных и неформальных акций по усилению, умножению и трансляции воли лидера на различные этажи, участки и территории государственного управления;*
- *осуществление контроля за исполнением решений лидера, имплементацией и реализацией намеченных им целей;*
- *создание эффективных внутриэлитарных и деловых коммуникаций лидера с основными коалициями правящего класса.*

Эта немногочисленная коалиция состоит из узкого круга советников, помощников, экспертов, консультантов, представителей наиболее крупных ресурсных групп общества, влиятельных фигур госадминистрации и последователей из политического класса. Особое место занимают здесь лица, представляющие интересы наиболее крупных отраслевых комплексов, территорий, ресурсов (силовых, финансовых и прочих). Наличие такого рода окружения показывает, что то или иное видение проблемы у лидера всегда вырабатывается в условиях давления влиятельных элитарных групп и приемлемых для них оценок и решений.

В свою очередь *дальнее окружение* представляет собой альянс статусных (облеченных полномочиями) и ответственных исполнителей, рассосредоточенных по всем этажам управления государством. Другими словами, это группа, которая состоит из влиятельных лиц в различных отраслях и сферах общества, представителей госадминистрации, руководителей крупных корпораций и организаций, нацеленных на исполнение и творческую реализацию руководящих указаний, распространение лидерских мнений и принципов как по вертикали власти, так и по горизонтальным осям системы государственного управления.

Совокупный эффект действий этих группировок направлен на формирование и осуществление *политической воли* лидера как решающего механизма принятия государственных решений. Благодаря участию ближнего и дальнего окружения, воля лидера представляет собой синтез интеллектуальной инициативы, аналитичности, способности к стимулированию гражданской активности, настойчивости, умений применять необходимые санкции, т.е. творчески перемещать; замыслы и намерения лидера в сферу практики.

В зависимости от характера действий лидера и его окружения можно выделить типологии лидерской подсистемы. Одни из них могут отличаться друг от друга в зависимости от стиля поведения лидера:

1. умеющего налаживать эффективную коммуникацию с обществом;
2. умеющего поддерживать должную коммуникацию с аппаратом государственного управления;
3. умеющего налаживать коммуникацию с оппозицией;
4. умеющего налаживать коммуникацию с международными структурами;
5. эффективно действующего в условиях кризиса;
6. успешно действующего при разработке стратегических/оперативных проектов.

Также можно выделить лидерские субсистемы, в которых действуют:

- *субсистема с лидером-руководителем (сильной фигурой лидера, постоянно опережающего партнеров в осмыслении проблем, анализе вариантов действий, осознании последствий решений);*
- *субсистема с лидером-модератором (где основным инструментом целеполагания является использование лидером риторических инструментов, семантики и символики, изменяющих культурный фон коммуникаций с обществом);*
- *субсистема с лидером-марионеткой (где в основном преобладают мнения и позиции окружения лидера, а он сам является зависимой фигурой);*
- *субсистема с транзакционным лидером (где в отношениях лидера с ближним окружением преобладает обмен вознаграждениями за услуги);*
- *субсистема с трансформационным лидером (где лидер позиционируется на основе сочетания персональной харизмы, символизации давления и интеллектуальной стимуляции совместной деятельности, что культивирует преданность последователей).*

2.3. Этапизация как процедура рационализации принятия государственных решений

Принятие государственных решений, понимаемое как функционально-поведенческий комплекс, при всей своей внутренней сложности обладает пусть и неоднозначной, но все-таки некоей единой логикой выработки и реализации целей. Логикой, которая вмещает в себя и рациональные действия по достижению интересов, и страсть ЛПР, и сомнения его партнеров, и другие неинституционализированные компоненты, оказывающие влияние на целеполагание. В то же время, поскольку принятие решений неразрывно связано с целенаправленными действиями управляющих, всегда существует возможность сознательного выстраивания и корректировки их акций с тем, чтобы снизить издержки, повысить успешность госрегулирования, быстрее достичь успеха.

Понятно, однако, что возможность повышения эффективности принятия решений неразрывно связана с *обязательным* совершением ЛПР определенных *рациональных* действий («узлов решений»). В таком случае внутренняя взаимосвязь этих акций и интеракций, их воспроизводство при решении разного типа задач позволит говорить о наличии внутреннего *цикла* целеполагания.

Применительно к государству *этапизация* является упрощенно-рациональной схемой действий ЛПР, отражающей организационно-процедурные условия и правила поведения, наиболее устоявшиеся стандарты и традиции осуществления ими своих функций. Рамки и характер этапов, с одной стороны, служат определенным ограничителем произвола субъектов принятия решений, а с другой – фиксируют не только правила, но и устойчивые взаимодействия субъектов. Причем чаще всего эти этапы в большей степени отражают процесс принятия институционализированных решений и использования формализованных процедур (например, при разработке госбюджета).

Для государства функциональный смысл выделения фаз и стадий принятия решений означает гипотетическую возможность достижения как минимум трех результатов.

Во-первых, сложное кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства будет сориентировано на фактическое производство решений как управленческой продукции (*т.е.*

направлено на исключение имитации деятельности госбюрократии по производству решений).

Во-вторых, последовательное осуществление присущих каждому этапу действий ЛПР дает возможность сохранить формат целенаправленного воздействия госструктур на объект управления.

В-третьих, выделение этапов целеполагания дает возможность корректировать кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства, конструировать условия для достижения наиболее положительных результатов целеполагания.

Существует множество способов построения этапов определения целей. Основанием является наличие его универсальных параметров, в совокупности составляющих *«жизненный цикл решения»*, отражающий связь рациональных действий у любых типов общественных агентов – от индивида до международных ассоциаций. В сокращенном виде эта вневременная цепочка действий, включает в себя стадии первоначальной оценки проблемы, разработки решения, расчета альтернатив будущих действий, реализации решений, оценки полученных результатов. В то же время развернутые версии самоосуществления этого цикла отражают *предметно направленный* характер активности ЛПР.

В рамках каждого такого направления деятельности ЛПР применяются разные критерии этапизации. Так, юристы обращают первостепенное внимание на способы легализации и соответствующего оформления решений, психологи – на трансформацию внутренних состояний субъектов, участвующих в целеполагании, и т.д.

Наряду с этой теорией другие схемы психологической этапизации связывают действия ЛПР с возникновением у него стрессов, возникающих от понимания необходимости принятия решений, особенно непопулярных; с переживаниями по поводу использования своего профессионального времени в связи с искушением властью и достижением успеха; с динамикой предпочтений (во время акта выбора альтернатив); привязанностью к объекту решений и партнерам; с внутренним «вынашиванием» проблемы и ролью инсайта (озарения); с возникновением эмоционально-чувственных состояний и аберраций (энтузиазма, радости, облегчения и др.), влияющих на ЛПР при анализе и выработке решений, и т.д.

Наряду с такими идеями весьма распространены и формы этапизации принятия государственных решений в рамках юридических подходов. Здесь описание целеполагания связывается с выделением стадий, отражающих динамику форм разработки и легализации официальных документов, особых разновидностей контроля и надзора за исполнением решений, с наличием специфических механизмов правоприменения, юридическими последствиями реализации решений для каждого из участников и др.

Особые подходы сложились и в рамках *политико-административных* наук. Здесь в силу междисциплинарного характера этого теоретического направления применяются более разнообразные *критерии* этапизации принятия решений.

Так, использование *временного* (темпорального) критерия дает возможность дифференцировать все управленческие действия ЛПР (органов государства) с точки зрения скорости осуществления им (ими) базовых функций. В частности, выделяемые этапы показывают, что необходимо делать ЛПР (системе управления), чтобы оперативно реагировать на складывающуюся проблемную ситуацию, осуществлять переработку соответствующей информации, обеспечивать взаимодействие субъектов, формулировать практический ответ на внешний вызов, реализовать предлагаемый проект.

В зависимости от оценки *критичности ситуации* действия ЛПР (управляющей системы) распадаются на решение следующих задач: осуществление оперативной разведывательной деятельности для предварительной ориентации в пространстве; применение процедур проективно-оценочного характера, совмещающих диагностику ситуации с выработкой превентивных мер (исключающих обвалы процессы и предполагающих выбор направления деятельности); осуществление действий (совмещенных с анализом поступающей информации), позволяющих гибко переходить от реализации одной альтернативы к реализации другой.

Существуют и *комбинированные критерии* этапизации процесса принятия решений. Например, учитывая, что при выработке и реализации целей так или иначе задействованы технические средства (экспертные системы, компьютерные сети, которые увеличивают интеллектуальные возможности человека

при расчете решений), весь процесс целеполагания можно дифференцировать в зависимости от доминирования в этом взаимодействии либо человеческих, либо технических компонентов. Например, при сборе первичной информации с максимальным использованием кибернетических средств выделяют так называемый машинно-человеческий этап. А там, где отбор альтернатив или формулировка целей выдвигает вперед человека, говорят о человеко-машинной стадии и т.д.

Однако самый распространенный критерий этапизации процесса принятия государственных решений – *это последовательность действий, предполагающая выделение минимально необходимых и достаточных для производства решений акций.*

Представляется, что поиск внутренних алгоритмов целеполагания направлен на отражение универсальных действий ЛПР и потому должен снижать значение субъективности в принятии решений. Одновременно это говорит и о необходимости выделения укрупненных этапов взаимодействий, а не отдельных, пусть и весьма важных, акций управляющих. В этом смысле минимально необходимый набор управленческих задач, осуществляемых при принятии государственных решений, на наш взгляд, включает в себя четыре основополагающих этапа: 1) подготовительного; 2) разработки целей; 3) реализации и имплементации (продвижения) целей; 4) завершающего этапа (оценки достигнутых результатов).

2.4. Подготовительный этап принятия государственных решений

Подготовительный этап принятия государственных решений представляет собой определение действий, формирующих цель, направленных на выработку решений.

Данный этап начинается с выявления проблем, касающихся полномочий государства и включает в себя *определение повестки дня, действия по инициации решений и формулировкой конкретной проблемы* (определяющей формат дальнейших действий государства по решению соответствующей задачи).

По сути, завершающая этот этап формулировка проблемы во многом предопределяет направление и характер дальнейших действий ЛПР, состав участников, тип и объемы предполагаемых ресурсов, меру ответственности институтов и иные параметры

активности государственных органов. Причем это касается как легальных действий государства, так и его тайных операций и действий в латентной сфере.

Отметим, однако, что в демократических государствах, где действуют процедуры и традиции публичного обсуждения насущных для общества вопросов, складывается и своеобразный *протоэтап* принятия решений, для которого характерны собственные параметры. Эта фаза отражает взаимодействие гражданских и государственных структур, предшествующее организационной деятельности последних относительно решения возникших проблем.

С одной стороны, предварительные оценки со стороны государства и общественности конкретных проблем проясняют баланс сил, способный гипотетически повлиять на характер принимаемого в дальнейшем решения и его реализацию. С другой стороны, значительная часть выявленных (не только общественных, но и экспертных) мнений, углубляя и расширяя видение задачи, в дальнейшем может и не попасть в сферу действий аппарата управления и не будет влиять на определение параметров решений.

В конечном счете, как считают специалисты, *в процессе публичного дискурса у государства возникает ощущение верхней и нижней границы своей управленческой активности*. Одновременно «потолок» символизирует способность управленческих структур сделать оценку события фактом официального рассмотрения проблемы. Однако когда вызовы системе государственного управления находятся ниже критического порога ее восприятия, то инициация решений попросту не возникает.

Вернемся, однако, к более общим вопросам подготовительного этапа, в рамках которого начальной стадией действий является проблематизация контекста.

Поиск и диагностика решаемой проблемы могут носить следующий характер:

- мотивированный (*определяемый прошлым опытом, позицией субъекта, представлениями о желательном будущем*);
- линейный (соответствующий формальным функционально-ролевым полномочиям ЛПР);
- аналитический, *нацеленный на глубокое проникновение в существо проблемы и рассмотрение ее параметров в*

- соотнесении с другими объектами;*
- *творческий, предполагающий применение нестандартных методов диагностики и проектирования управленческих действий;*
 - *системный, рассматривающий проблемную ситуацию во взаимосвязи с другими (внутренними и внешними) компонентами процесса;*
 - *фрагментарный, ориентированный на изучение только определенной группы фактов, взаимодействий или акций в контексте ситуации.*

На протяжении всего подготовительного этапа возникает конкуренция различных государственных органов, претендующих на участие или лидирующую роль при решении того или иного вопроса. Однако нередко складывается и противоположная картина: когда решаемая проблема не обещает орденов и наград, те же ведомства пытаются уйти от ответственности, что также оборачивается конкурентной борьбой, но уже с прямо противоположными целями. В любом случае эта фаза сопровождается многообразными и противоречивыми усилиями различных ведомств, не только предлагающих собственные трактовки проблемной ситуации, но и демонстрирующих столь же различные стратегии действий (которые могут оказаться как полезными, так и вредными для государства или других институтов).

Центральное место на подготовительном этапе занимает определение *повестки дня*, т.е. выявление перечня первоочередных вопросов, подлежащих решению.

На этой стадии, выделяют следующие фазы:

- *выделение проблем с учетом различных альтернатив их решения и предварительной оценки последствий возможных решений;*
- *классификацию проблем в целях обнаружения имеющихся прецедентов урегулирования аналогичных конфликтов и процессов;*
- *определение реального значения проблемы для государства и общества, а следовательно, выстраивание приоритетности их будущего решения (в основу такой селекции могут быть положены либо стратегические, либо тактические, либо конъюнктурные критерии, которыми обычно*

руководствуются властью);

- *определение специфических параметров проблемы, определяющих особое место и роль в развитии отрасли, территории, государства и общества;*
- *выделение приоритетной проблемы от сопутствующих ей косвенных характеристик, показателей вторичного и третичного порядка.*

Поскольку в государстве «не существует ни одного официального ведомства, санкционирующего одно-единственное определение проблемы», то в каждый конкретный момент центральной фигурой формирования повестки — на различных региональных, локальных и прочих площадках — могут стать самые разнообразные агенты и контрагенты государства, от которых будет зависеть то, чему отдадут приоритет и на что направят усилия государственные органы власти и управления.

Благодаря диверсификации участников, наличию множественных площадок принятия решений и используемых методов в государстве складывается целый ряд повесток. К наиболее важным из них специалисты относят:

- *общественную повестку, направленную на решение крупных общенациональных проблем;*
- *дискуссионную повестку, предполагающую публичное согласование позиций власти и общественности по данному вопросу;*
- *институциональную повестку, отражающую множественность позиций государственных органов власти в конкретной ситуации;*
- *медиаповестку, демонстрирующую перечень вопросов, выносимых для обсуждения в публичной сфере СМИ;*
- *итоговую повестку, являющуюся результатом согласования позиций всех основных участников этого процесса;*
- *повестку дня лидера, отражающую его индивидуальные подходы к социальным проблемам;*
- *перегруженную или несогласованную повестку, демонстрирующую конфликтный и незавершенный характер дискуссии при отборе перечня первоочередных вопросов;*
- *стихийную повестку, формирующуюся спонтанно и ставящую правительственные структуры перед фактом обострения проблем, подлежащих обязательному решению;*

- *срежиссированную повестку*, являющуюся результатом согласованных действий правительства и крупных корпоративных и международных структур, искусственно выстраивающих перечень подлежащих решению вопросов;
- *универсальную повестку*, в содержание которой включаются все возможные вопросы, кроме отвергаемых законом и некоторыми страновыми традициями;
- *сформированную повестку*, характеризующую те вопросы, которые подлежат обязательному рассмотрению органами власти и управления;
- *реальную повестку*, включающую проблемы, лежащие в основании фактической деятельности правительства;
- *символическую повестку*, предназначенную для общественного мнения и потому ориентированную на ценностный дискурс (определение морального выбора относительно справедливости предлагаемых решений; расовой дискриминации и иммиграции, контроля за оружием, безработицы, социальной защищенности, коррупции и др.), а не ресурсы;
- *частную (корпоративную) повестку*, заданную интересом и ресурсами отдельного лица или крупной бизнес-структуры, международной организации и др.

Таким образом, формирование повестки неизбежно включает в себя конфликты из-за выдвижения вопросов, расхождения позиций по проблемам, которые вошли в повестку, а также конфликты из-за сохранения/изменения текущей повестки дня. Эти конфликты говорят о том, что определение круга актуальных вопросов на практике никогда не бывает окончательным. И для государства типично постоянное изменение повестки дня, переключение на новые задачи и даже приоритеты. Все это демонстрирует *относительный характер* завершения формирования повестки дня, а по сути – непрерывность этого процесса. Понятно, что и на следующих фазах принятия решений эта неопределенность влияет на усилия государственных органов, в ряде случаев тормозит достижение уже выработанных целей и способствует рассеиванию усилий правительства.

Формирование повестки дня неразрывно связано со стадией *инициации* решений. Возможности и характер инициации решений зависят и от столкновения правительства с одноразовыми

проблемами (которые в будущем никогда не возникнут вновь), «проблемами-фантомами» (кажущимися, являющимися результатом воображения управляющих), сфабрикованными СМИ и другими контрагентами, постоянными (долговечными, в том числе и теми, которые не предполагают окончательных решений), символическими (для которых главным объектом является моральный выбор, а не ресурсы), повседневными и др.

В то же время надо учитывать, что в качестве основного «запускающего» механизма чаще всего выступает формализованная деятельность госаппарата (в том числе рутинная), обладающая достаточно низким творческим потенциалом. В силу последнего обстоятельства многие необходимые государству решения тормозятся, а нередко и не осуществляются вовсе.

В процессе формирования повестки и инициации решений происходит *идентификация* ЛПР. Относительно этого процесса в науке сложилось два основных подхода: либо ЛПР является носителем статусных позиций (официальным лицом или группой лиц), либо этот субъект реально играет ведущую роль в решении вопроса, независимо от наличия у него тех или иных формальных позиций.

Придерживаясь второй точки зрения, отметим, что идентификация ЛПР обладает сложным и конкурентным характером, в котором можно выделить три уровня идентификации:

- 1) «жесткой» (функционально-ролевой);
- 2) «мягкой» идентификации;
- 3) межличностной идентификации.

В рамках функционально-ролевой идентификации складываются «жесткие» *формы взаимоотношений субъектов*, претендующих на статус ЛПР. К ним относятся: разнообразные политические структуры (выборные политики, политические партии, оппозиционные крути, группы организованных интересов, СМИ, общественное мнение, гражданские образования, международные институты), административные органы и экспертные объединения (отдельные фигуры), каждая из которых обладает тем или иным уровнем и потенциалом возможностей при решении конкретного вопроса. Выделение этих образований свидетельствует о том, что в конечном счете здесь оппонируют государственные и общественные субъекты, которые могут предлагать различные (не совпадающие и потому жестко

отграниченные друг от друга) по своей политической направленности оценки и критерии выработки будущих целей.

Схематично взаимоотношения основных претендентов на статус ЛПР можно представить следующим образом (рис. 1).



Рисунок 1. - Схема жесткой идентификации ЛПР

Следует видеть, что все группы субъектов обладают разной степенью ответственности даже при завоевании их представителями статуса ЛПР.

В свою очередь «мягкая» форма идентификации ЛПР (рис. 2) отражает конкуренцию представителей более узких образований. В данном случае речь идет о взаимодействии представителей ближнего и дальнего окружения лидера, формирующего управленческое пространство, в котором непосредственно принимаются государственные решения. Специфика этого уровня идентификации ЛПР обусловлена тем, что к участию в обсуждении вопросов, а следовательно, и к конкуренции за статус ЛПР допускаются, как правило, только те, кто разделяет общие воззрения лидера, кому он доверяет и на чье мнение и лояльность может положиться.

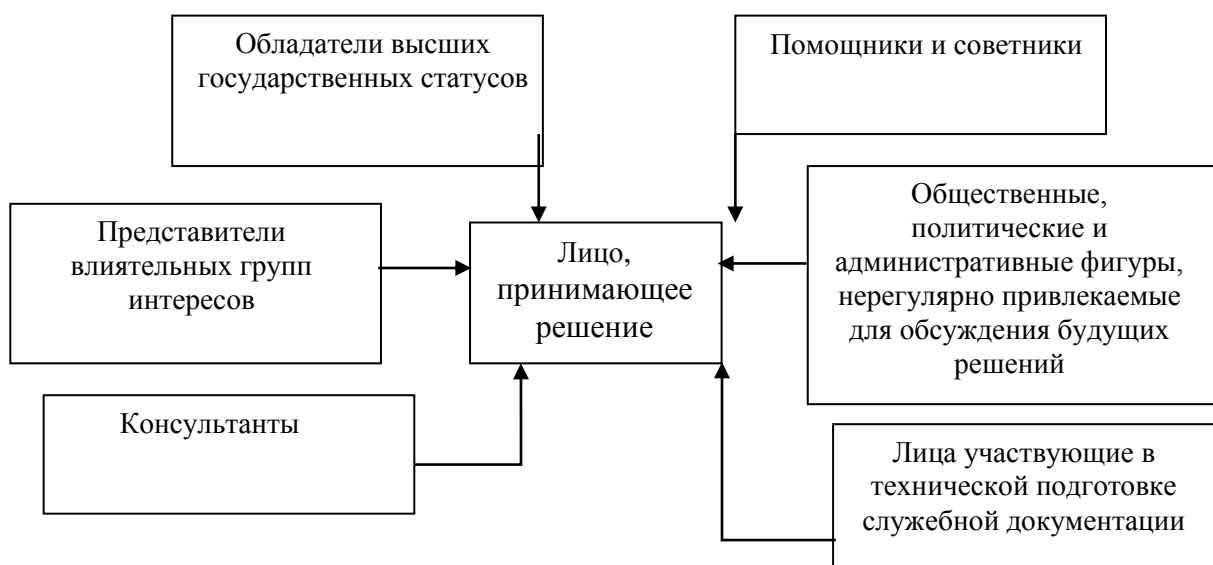


Рисунок 2. – Схема «мягкой» идентификации ЛПР

Поскольку основными контрагентами в этой сфере принятия решений становятся лица из так называемого ближнего окружения, то результаты идентификации во многом зависят от характера отношений (помощников, советников, ставленников ресурсной группы администраторов, экспертов и прочих лиц) в этой узкой управленческой сфере.

Частично в этих альянсах (союзах, спайках, коалициях, соглашениях, кликах, кластерах) внутри ближнего окружения могут участвовать и отдельные представители дальнего окружения, которые пытаются усилить свои позиции при принятии решений. Тем не менее чаще всего в такие коалиции входят лица из ближнего окружения, которые участвуют в относительно широком (по масштабам этой сферы) обсуждении вопроса, готовят документы и материалы для решения задачи, имеют доступ к решениям, непосредственно готовят рекомендации для руководства.

Третьим уровнем идентификации ЛПР выступают *межличностные взаимоотношения*, характеризующие соответствующий тип конкурентных связей. В данном случае речь идет о тех механизмах завоевания данного статуса, которые применяются в отношениях между конкретными (политическими и административными) деятелями в системе власти и управления.

Здесь важно, насколько тот или иной политик или управленец обладает морально-этическими и психологическими преимуществами, может использовать тонкие технологии влияния на конкретных партнеров (оппонентов), чтобы завоевать приоритетное положение при принятии решений. К таким технологиям можно отнести: убеждение; манипуляцию; торговлю, сделки и временные соглашения; обращение к публике (через обращение к публике лидер воздействует на аппарат управления или оппозицию); активизацию персональной и идейной лояльности. Каждый из этих способов также может быть дифференцирован определенным образом. Например, лояльность предполагает конформизм, законопослушность, приспособление, внеидеологическую солидарность, а также такие формы выражения пристрастий, как любовь, страсть, уважение, поклонение.

2.5. Этап выработки целей государственных решений

Основным содержанием этого этапа является выработка конкретных параметров деятельности государства при решении

сформулированной в начальном виде проблемы.

При выработке целей в государстве можно выделить две модели его действий на данном этапе.

Модель *управления по целям* – отражает жесткое регулирование и организацию совместных действий государственных органов, где поставленные перед ними задачи определяют все основные формы их взаимодействия, фиксируя начальные, окончательные, и промежуточные стадии деятельности ответственных лиц и организаций.

В данном случае процесс выработки государственных решений предполагает постановку конкретных, согласованных по времени и месту, а главное – по конкретному содержанию планируемых заданий.

Модель *нецелевого планирования* – создает более свободное пространство для государственных структур, которые вырабатывают общую программу действий, не будучи связанными жесткими требованиями относительно достижения тех или иных конкретных результатов.

В значительной степени такие действия связаны с решением слабо структурированных проблем. Такой тип поведения государственных структур складывается, когда органам управления и власти не совсем ясна окончательная задача, которую они должны решить, и потому они вынуждены действовать путем постепенного уточнения своих представлений как о желательных результатах, так и об общественных потребностях.

Для государства построение перспективных заданий представляет собой сложную и многоступенчатую процедуру. В целом можно выделить ряд следующих факторов, от которых непосредственно зависит эта процедура. К ним относятся:

- *качество применяемых аналитических методик и экспертной поддержки;*
- *надежность гипотез;*
- *методы работы с информацией;*
- *наличие лиц (групповых объединений), способных генерировать оригинальные идеи и обобщать потоки проблем;*
- *возможность выдвижения альтернатив (не менее трех - максималистская максималистская безопасная);*
- *соответствие институционального дизайна реальному*

процессу целеполагания;

- *способы согласования действий различных государственных органов;*
- *характер профессиональной подготовки кадров;*
- *уровень технического обеспечения решений.*

Выработка альтернатив – это сложный процесс включающий в себя множество вариантов решений, который предусматривает не только применение аналитических процедур, но и оценку политических (качественных) подходов руководства.

В целом же на этой стадии госструктурами осуществляется выбор одного из следующих вариантов:

- *сохранение прежней линии государственной политики в рамках традиционных расходов (ресурсов);*
- *сохранение прежней линии государственной политики при изменении ресурсной базы;*
- *частичная модификация прежней линии государственной политики;*
- *разработка нового курса государственной политики при сохранении прежних принципиальных подходов;*
- *разработка нового курса государственной политики при частичной трансформации принципиальных подходов;*
- *разработка принципиально новой государственной политики.*

Конечной задачей является выбор наилучшей, наиболее приемлемой для политако-административных структур альтернативы при выдвижении целей.

При разработке и отборе альтернатив *определяется верхние и нижние границы решений.* Верхние границы фиксируют максимально возможные легальные ограничения деятельности государства по тому или иному вопросу, а нижние — определяют те параметры его деятельности, которые призваны сохранить само качество решаемой проблемы.

В рамках этих ограничений выдвигаются *предварительные цели*, определяются планируемые средства и используемые ресурсы.

Сложное переплетение позиций и подходов участников целеполагания отражается и на используемых методах.

В целом, исходя из практического опыта, принципиальными для принятия государственных решений являются следующие

методы:

- 1) интуитивные;
- 2) ссылки на прецеденты;
- 3) поиск аналогий;
- 4) выражение персональных предпочтений;
- 5) рациональные (математические, стоимостные и прочие научные);
- 6) инкрементальные (ориентированные на частичное улучшение ситуации);
- 7) смешанно-сканирующие (предполагающие разработку практических рекомендаций на основе применения определенной, объясняющей ситуацию в целом теоретической схемы);
- 8) экспериментальные;
- 9) ценностно-идеологические и мифологические (включающие применение устойчивых групповых критериев).

При всех сложностях и вариантах действий госорганов завершающей стадией данного этапа является *легализация* принятых решений, что предполагает их оформление в общепризнанной, официальной и законной форме в виде законов, приказов, указов, директив, организационно-методических указаний, распоряжений, протоколов и решений коллегий, циркуляров, инструкций, административных положений и пр.

При этом каждый из этих документов обладает собственной принудительной и побуждающей силой. Одни из них регистрируются в государственных органах, другие публикуются в широкой печати, третьи предназначены для служебного пользования. Эти решения предполагают свой порядок реализации, подключения к реализации соответствующих организационно-кадровых структур и привлечения соответствующих ресурсов, определения головных исполнителей и соисполнителей.

2.6. Этап реализации целей и завершающий этап принятия государственных решений

Выработанные в политико-административных структурах цели перспективной деятельности государства не только отражают завершение внутреннего цикла разработки решений, но и выступают предпосылкой их практической реализации.

В науке предлагаются различные подходы к теоретическому описанию данного этапа. Р. Елмор, выдвинув четыре основные

модели продвижения политических целей:

1) системного управления (где делается акцент на правильном соотношении между иерархическим контролем и свободой действий конкретных исполнителей);

2) бюрократического менеджмента (в которой показывается оптимальное соотношение самостоятельной деятельности служащих с рутинизированными формами реализации общей политической линии);

3) организационного управления (где в основном рассматривается развитие конкретной организации как центрального звена этого процесса);

4) имплементации через конфликт и сделки (предполагающей акцент на соответствующих технологиях продвижения цели).

Многообразие факторов, осложняющее взаимодействие между государством и обществом в процессе реализации целей, выдвигает на первый план ряд принципов, соблюдение которых позволяет властям добиваться намеченных результатов и успешно продвигаться к намеченным целям. К таким принципам относятся:

➤ *легитимация* (расширение общественной поддержки) действий управляющих;

➤ *сохранение директивного (обязывающего) характера* управленческих действий, свидетельствующего об императивном продвижении принятых решений;

➤ *обеспечение внутренней непротиворечивости принятых решений*, снимающей изрядную долю сопротивления контрагентов относительно поставленных целей;

➤ *адресность принятых решений*, предполагающая направленность обращений правительства к исполняющим их конкретным субъектам;

➤ *обоснованность принятых решений*, демонстрирующая убедительность аргументации, обращенной к их исполнителям;

➤ *своевременность выдвижения конкретных целей*, отражающая их соответствие социально-политическому контексту реализации решений;

➤ *гибкость конкретных решений*, сохраняющая возможность своевременной коррекции государственными органами разработанных планов, способности правительства переходить к различным вариантам действий, сохранять регулятивные способности по отношению к внешним объектам

даже в форс-мажорных обстоятельствах;

- установление *ответственности* управляющих (политиков) за реализацию принятых решений, укрепляющей зависимость между намечаемыми целями и деятельностью конкретных лиц и групп;

- *решительность* действий управляющих, позволяющая снизить эффект неопределенности ситуации, повысить у управляющих уверенность в своих силах;

- *отказ от дисфункциональных методов* целереализации, применения полумер и паллиативов, снижающих результативность предметно ориентированных действий;

- разработка *резервных планов* реализации проекта, призванных сохранить.

Соблюдение данных принципов позволяет государственным органам контролировать практическое воплощение проекта и его важнейшие параметры, сохранять оптимизм относительно успеха в реализации целей.

В целом сложность и многогранность процесса реализации целей обуславливает наличие двух внутренних стадий этого процесса.

Первая стадия может быть обозначена как *непосредственная подготовка реализации решений*. Она предусматривает дополнительный анализ ситуации для оптимизации реализации решений; уточнение и согласование исходных позиций административных структур, принимающих участие в воплощении целей; концентрацию и точечное распределение ресурсов в местах реализации целей; доведение решений до конкретных исполнителей и т.д.

Вторая стадия предусматривает действия по *реализации* решений и *оперативному управлению* этим процессом в конкретной социально-политической среде. В данном случае действия политико-управленческих органов государства концентрируются на повышении мотивации конкретных исполнителей, осуществлении упреждающего контроля за начавшимся исполнением решений, оценке реакции объекта управления на начавшиеся действия, а также других аналогичных задачах

Ключевая роль в продвижении и реализации целей принадлежит органам *исполнительной власти*, осуществляющим непосредственные действия по распределению и

перераспределению ресурсов, взаимодействующим с правительственными контрагентами, юридически оформляющим предпринятые действия. Следует подчеркнуть важную роль процедур *согласования и координации* деятельности различных структур.

Своими особенностями отличается и *завершающий этап* принятия решений. Потребность в выделении этого этапа вызвана следующими причинами:

- необходимостью определения результативности и эффективности конкретного проекта, оценки (переоценки) изначально предложенных подходов и принципов решения исходной задачи, извлечения уроков и их учета при построении планов на будущее;

- необходимостью выявления и воспрепятствования распространению негативных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных проблем;

- необходимостью выявления и популяризации положительных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных вопросов;

- потребностью в оценке характера управленческой деятельности работников госаппарата, участвующих в решении данного круга проблем.

Таким образом, к задачам государства на данной стадии действий можно отнести оценку:

- *социально-политической эффективности управленческих действий конкретных институтов государства, уровня и характера их управленческих взаимосвязей;*

- *применяемых методов и аналитических процедур при разработке конкретных (важнейших) решений;*

- *профессиональной деятельности кадров, их вклада в успешное (негативное) продвижение и реализацию определенных решений;*

- *характера взаимодействия административных и политических фигур в системе принятия решений;*

- *эффективности деятельности представителей различных ветвей власти;*

- *эффективности и результативности всего процесса принятия решений.*

По мнению многих специалистов, к лежащему в основании

данного этапа *оцениванию* следует отнести любую деятельность государственных и негосударственных органов, направленную на получение информации, позволяющей осмыслить и диагностировать управленческие действия госструктур, выявить степень достижения поставленных целей, определить характер воздействия государства на социальные объекты.

Оценка эффективности, во-первых, допускает использование различных критериев и подходов к подведению итогов, а во-вторых, предполагает, что один и тот же результат государственной политики одновременно может рассматриваться как эффективный с позиций одной части населения и как неэффективный с точки зрения другой группы граждан. В последнем случае это означает признание того, что государственное решение принималось в интересах только ограниченных групп населения.

Самая большая сложность при подведении итогов реализации решений заключается в наличии разных критериев оценивания.

Американский ученый Т. Поистер выделяет шесть таких показателей:

1. Техническая эффективность, по его мнению, характеризует связь выбираемой альтернативы с реализацией целей управляющими и выполнением ими своих обязательств.

2. Экономическая эффективность ориентирует управляющих на учет усилий (ресурсов), необходимых для достижения поставленной цели или определенного уровня технической эффективности.

3. Адекватность выражает уровень соответствия технической и экономической эффективности.

4. Критерий справедливости характеризует уровень минимально обеспеченного благосостояния граждан, к достижению которого должно стремиться государство.

5. Критерий реакции (отклика) выражает степень удовлетворения потребностей и предпочтений различных групп

6. критерий уместности характеризует аргументированный выбор, включающий в себя сравнение различных (технической, экономической, легальной, социальной) форм рациональности.

Помимо оценки непосредственных, прямых результатов управленческая эффективность нередко оценивается и по вторичным показателям, дополнительным критериям, отложенным эффектам, в том числе отражающим стоимостные или

организационные показатели.

Безотносительно к страновым моделям оценивания общим результатом оценивания на завершающем этапе принятия государственных решений могут стать выводы о необходимости:

- *сохранения существующих порядка и механизма целеполагания;*
- *консервации данного управленческого механизма в качестве резервного;*
- *частичной модернизации механизма принятия государственных решений;*
- *полной реконструкции механизма принятия государственных решений.*

Практическим результатом такого рода действий становится пересмотр соответствующих статей законодательства, перемещение кадров, персональные отставки, организационные изменения, оптимизация функций органов государственного управления и др. Наряду с этим принимаются решения относительно поощрения или, напротив, наказания работников госаппарата.

2.7. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений

Потребности в выработке и реализации решений предъявляют к информации особые требования, а также предопределяют наличие институтов, обеспечивающих должный оборот сведений. Так, к наиболее важным институтам информационной структуры целеполагания можно отнести:

- *центральные политические структуры (включенные в лидерскую субсистему), управляющие и координирующие деятельность государственных органов;*
- *информационно-аналитические структуры при управляющих и координирующих государственных структурах (в центре и на местах);*
- *экспертные службы;*
- *информационно-справочные структуры;*
- *информационно-технические службы (структуры информационной безопасности);*
- *научно-исследовательские структуры;*
- *информационно-статистические центры;*

➤ *PR-службы, пресс-центры различных государственных органов;*

➤ *информационные (консультационно-экспертные, рекламные) агентства, работающие по заказу и под контролем правительства*

Деятельность данных институтов заставляет относиться к государственным решениям как к особым информационным продуктам, чье содержание зависит от применяемых технологий, которые способны изменять показатели эффективности государственного управления, его структуру, полномочия субъектов, способности управленческой системы к достижению своих критических состояний и т.д.

Весь комплекс инфопотоков, задействованных при принятии решений, можно разделить на *массовые* и *специализированные*. Первые связаны с оборотом сведений, направленных на массовые аудитории, периодически включаемые в принятие государственных решений, а вторые – с обращением информации в политико-административном пространстве, обеспечением взаимодействия формализованных фигур и институтов.

С точки зрения принятия государственных решений в рамках этих инфопотоков целесообразно выделить *три основных сегмента* сведений и информационных технологий:

1. обслуживающих лидерскую подсистему
2. обеспечивающих функционирование деятельности других ЛПР (на всех уровнях и этапах государственного управления)
3. отражающих содержание информационно-аналитической и экспертной деятельности в принятии решений.

Порождаемый всеми источниками сведений множественный объем информации дает возможность лидеру видеть ситуацию под разными углами зрения, что способствует поиску разнообразных и неординарных подходов к выработке решения. В то же время у лидера существует избирательное отношение к информации, отражающее:

во-первых, его стремление увидеть в том или ином факте проявление некоей политической или социально-экономической тенденции,

во-вторых, зафиксировать сведения, которые могут иметь правовые и публичные последствия. Эти измерения информационного поля обуславливают принципиальное значение

доверия и уважения лидеров к источникам сведений. Такая доверительность чаще всего определяется интуицией лидера или устоявшимися традициями оповещения руководства (помощь лидеру в борьбе с дезинформацией оказывают и специальные службы).

Учитывая диверсификацию источников информирования, для лидеров (высших государственных деятелей) большой проблемой становится вопрос их инсормационной перегрузки. Чаще всего направляемая им информация селектируется не самим ответственным лицом, а его помощниками, что порой может приводить к манипулированию руководителем.

Применительно к стадиям целеполагания можно говорить о ряде принципиальных процедур формирования и трансформации всего массива сведений, используемых при принятии решений. В частности, к ним можно отнести:

- регистрацию сведений (*полученных при первичном анализе ситуации в виде специальных сведений, предварительных формулировок, оценок и мнений*);

- свертывание информации (*избирательное вычленение из массива информации специфических сведений на основании политико-идеологических и стратегических установок субъектов управления, а также неформальных пристрастий ЛПР*);

- состыковку вновь собранной и переработанной информации со сведениями, хранящимися в старых банках данных;

- приведение данных в организационную форму (*т.е. кодирование сведений в соответствии с функциями, выполняемыми различными акторами в процессе принятия решений*);

- осуществление ведомственной спецификации сведений и их защиту от несанкционированного заимствования (*проникновения в базы данных*);

- согласование отселектированной и организационно упорядоченной информации с конкретными функциями отдельных акторов (*т.е. обеспечение адресного характера сведений, поступающих политикам, руководителям министерств, отделов, управлений и др.*);

- регулирование необходимой скорости передачи и формализации сообщений (*предотвращение преждевременности доставки или недопустимого запаздывания сообщений*

ответственными руководителями, что может исключать этих лиц из процесса принятия решений);

➤ *обеспечение взаимодействия и обмена сведениями между различными ведомствами (например, ведомствами, курирующими секретные производства и гражданские отрасли);*

➤ *передачу сведений с одного на другой тип носителя (например, с бумажного на цифровой и обратно);*

➤ *устранение шумов (незапланированной потери сведений, возникающей при контактах структур разного уровня, преодолении географических, иерархических, языковых, статусных и других барьеров);*

➤ *охрана сведений (имеющих государственную и коммерческую ценность).*

Тема 3. Механизмы принятия государственных решений. Организация, контроль и оценка эффективности исполнения государственных решений

- 3.1. Прогнозирование в принятии государственных решений
- 3.2. Формы и методы прогнозирования при принятии государственных решений
- 3.3. Планирование в принятии государственных решений
- 3.4. Программирование в принятии государственных решений
- 3.5. Организация исполнения государственно-управленческих решений
- 3.6. Контроль за исполнением управленческих решений
- 3.7. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти
- 3.8. Модели эффективности

3.1. Прогнозирование в принятии государственных решений

Процесс разработки и реализации государственных целей технологически выстраивается на сочетании *эмпирических* и *гипотетических* форм отражения действительности. К рационально-теоретическим способам гипотетического предвидения, предвосхищающего результаты управленческих действий, относятся *прогнозирование, планирование и программирование.*

Прогнозирование является базовым основанием гипотетической стратегии государственных органов. Данный тип предвидения дает им возможность лучше выявить тенденции развития ситуации и потребности государства, определить связанные с этой перспективой выгоды и издержки, а, в конечном счете, усилить контроль над течением событий, избегая катастрофического их развития. Повышая качество прогнозов, государственные органы исключают неблагоприятные альтернативы будущего развития, определяют оптимальный курс действий для решения стоящих перед правительством проблем.

Прогнозирование, как правило, связано с выявлением ключевых для государства проблемных ситуаций. Прогнозирование выступает результатом предварительной оценки, тех проблем общественного развития, которые несут в себе возможность превращения в точки социального напряжения, возникновения кризисов и конфликтов.

Чаще всего прогнозные рекомендации рассматриваются в органах государственного управления как *вспомогательные* знания, непосредственно не влияющие на постановку конкретной задачи.

Прогнозирование можно определить как форму гипотетического предвидения будущего в развитии проблемной ситуации, снижающего неопределенность ее перспективных состояний и создающего возможность принятия результативных решений, направленных на ее урегулирование.

В силу этого к основным *функциям* прогнозирования можно отнести:

- *предсказательную или поисковую, связанную с попыткой определения наиболее вероятных будущих изменений событий;*
- *предсказательную, связывающую оценку событий с практическими рекомендациями по преобразованию ситуации.*

Прогностические знания ориентируют государственные органы на понимание предметного характера внешних и внутренних условий, способных содействовать решению конкретного вопроса. Прогнозы неизбежно подвергаются сомнениям со стороны различных групп, способных оказывать воздействие на государственные органы.

Наиболее сложной задачей прогнозирования является анализ

динамики управленческой ситуации с изменениями внешних обстоятельств, которые могут либо способствовать, либо, напротив, препятствовать снижению неопределенности ситуации или решению проблемы, в котором заинтересовано государство.

К примеру, прогнозируя уровень добычи нефти, государство не может поставить эту проблему в управленческую плоскость, если не будет рассматривать связанную с этой задачей динамику таких факторов, как перемещение трудовых резервов, подготовка кадров, экологические последствия нефтедобычи или изменение экологических и демографических показателей в нефтеносных районах. Таким образом, прогноз должен демонстрировать возможную динамику управленчески значимой ситуации в полном соответствии с комплексным характером решаемой государством задачи.

Решаемые при прогнозировании задачи демонстрируют комплексный, межатраслевой и междисциплинарный характер этого типа аналитики. Описывая внутренне взаимосвязанные цепочки событий, прогнозы могут содержать количественные и качественные, желательные или маловероятные показатели развития событий. В зависимости от преобладания тех или иных показателей (например, степени систематизированности, масштаба описываемых социальных процессов, используемых технологий гипотетического предвосхищения событий) прогнозы могут весьма существенно отличаться друг от друга.

Многообразные сочетания решаемых управленческих задач, применяемых для прогнозов определяют множество типов этого вида деятельности.

Так, в науке выделяют *потенциальные, вероятностные и нормативные* прогнозы.

Потенциальные прогнозы отражают то состояние реальности, которое обладает той или иной возможностью самоосуществления наряду с другими альтернативами эволюции проблемной ситуации. В этом смысле все будущее признается неопределенным, существующим в качестве неких потенциальных состояний.

Вероятностные прогнозы являются формой описания будущего состояния ситуации на основе предположений о характере ее развития, что позволяет рассматривать прогноз как более вероятную из всех возможных альтернатив.

Нормативные прогнозы представляют собой модели

отражающие состояния будущего, заданного определенными ценностями, целями и критериями решения конкретной управленческой задачи.

В зависимости от масштабов предвидения также различают *макроэкономические, отраслевые, региональные, корпоративные* прогнозы, а также прогнозы, касающиеся производства отдельных общественных услуг или развития конкретных институтов и структур.

В зависимости от характера отражаемых свойств выделяют количественный, качественный и системный прогнозы.

Выделяют также интервальный и точечный, одномерный и многомерный, а с точки зрения территориального охвата локальный, региональный (межрегиональный) общегосударственный (межгосударственный) и трансграничный типы прогнозов.

Временной критерий – *дальнесрочные* (предвидение развития ситуации не менее чем на 15 лет), *долгосрочные* (от 5 до 15 лет), *среднесрочные* (от 1 года до 5 лет), *краткосрочных* (до 1 года), *оперативные* (от 1 месяца до 1 года) прогнозы

Масштаб управленческих ситуаций обуславливает выделение и других типов прогнозов: *локальных, общегосударственных, макрорегиональных, межрегиональных и глобальных; текущих и исторических; внутри- и внешнеполитических*. Выделяют и так называемые *произвольные прогнозы* (когда информация о ряде переменных участвует в следующих прогнозах). Все указанные типы и разновидности прогнозов выполняют различные задачи в процессе принятия государственных решений, предполагая использование соответствующих приемов и технологий предвидения будущего.

3.2. Формы и методы прогнозирования при принятии государственных решений

Независимо от типа, прогнозирование связано с *теоретическим* (моделирование ситуации), *ситуативным* (спроецированного на исследование конкретной проблемы) и *перспективным* анализом.

Теоретический анализ в основном нацелен на выявление базовых качеств управленческой ситуации, позволяющих определить разновидности того или иного процесса, определить природу и характер присущих ему конфликтов. Теоретический

анализ призван обозначить очертания коридора значений – порой весьма широкого – и возможных интерпретаций объекта для его дальнейших исследований.

При использовании данного типа анализа в государстве применяются как разнообразные концептуально-теоретические, так и формализованные модели и методы.

Все теоретические подходы, по сути, могут лишь уловить некое направление движения ситуации, но не отобразить ее внутреннюю сложность и противоречивость. Поэтому, даже допуская некие исключения из своих общетеоретических выводов, эти концепции могут весьма произвольно описывать реальную ситуацию и ее уникальную логику движения.

Однако, несмотря на разнообразие применяемых теоретических моделей, главная опасность их применения состоит в преувеличении возможностей органов управления понимания и раскрытия внешних и внутренних взаимосвязей ситуации.

Определяющее значение при прогнозировании принадлежит *ситуативному* анализу. По своему содержанию ситуационный анализ является комплексной методикой описания социально-политических ситуаций, предполагающей не только дескриптивный (описательный) анализ, но и выявление взаимосвязей между событиями и их участниками (позициями, ресурсами, учетом конфигурации большинства населения, тактических союзов и стратегических коалиций, альтернативных вариантов политических действий и др.). Именно это позволяет использовать ситуативный анализ в рамках комплексных информационно-аналитических технологий в целях формирования стратегии действий государственных органов.

Ситуативный анализ сосредоточен на описании ряда переменных, включающих, в частности, характеристику действующих субъектов и их позиций; стратегий и ресурсов; объектов управления; тип взаимодействий участников конфликта и т.д. Важное значение в ситуативном анализе имеют также принципы и методы исследования (анalogии, экстраполяция, моделирование, экспертиза, социологические опросы и пр.), обуславливающие способность управляющих к обработке разноплановой информации и ее интерпретации.

Главной сложностью в ситуативном анализе является преодоление проблем, препятствующих получению своевременной

и достоверной информации, а также выбор соответствующих измерителей динамики ситуации. Существенно ограничивает возможности прогнозирования и различная степень корреляции социальных и экономических, политических и духовных процессов. Свое воздействие на результаты прогноза оказывают и чисто технические факторы (эффективность ведения переговоров между экспертами и управляющими, техническое обеспечение производства документов и сам документооборот и т.д.).

В целом ограничения политического прогнозирования в части ситуативного анализа обусловлены следующими факторами:

- *характером и сложностью отображения управленческой ситуации;*
- *уровнем подготовки кадров, ведущих прогностическую деятельность;*
- *техническими компонентами процесса принятия решений;*
- *временными параметрами (насколько быстро можно осуществить требуемый анализ).*

В отличие от ситуативного анализа формы перспективного анализа менее определены и в большей степени подвержены субъективным трансформациям. Поэтому управленческая стоимость этой информации значительно ниже.

Особенностью перспективного анализа является выравнивание значений субъективных и объективных факторов развития ситуации, а так же большое число разрабатываемых альтернатив, что позволяет достаточно точно описать развитие событий.

В свою очередь перспективный анализ, раскрывающий видимое содержание будущего, предполагает использование различных приемов опережающего отражения.

Наиболее распространенным является метод сценария, который соединяет аналитические и практические действия ЛПР. По своему содержанию сценарии призваны отразить не только наиболее общие представления о развитии ситуации, но и необходимые действия управленцев при возможном урегулировании ситуации.

Сценарное прогнозирование представляет собой пошаговое описание развития событий в интересующем разрезе, основанного на сочетании логики, учета предшествующего опыта, а также мнения эксперта.

Сценарное прогнозирование, как правило, решает две группы задач:

- 1) задачу предвидения и предварительного анализа качественный изменений ситуации. Благодаря этому складывается модель, включающая пошаговое описание возможных событий и действий, раскрывая последовательность событий, характер взаимоотношения объекта прогноза и среды;
- 2) задачу определения целей, критериев оценки ситуации и расстановки приоритетов. Здесь формируется прогнозно-плановая методика представления будущего, включающая способы описания изменений на различных стадиях процесса и в соответствии с намерениями конкретных государственных органов.

Используемые при прогнозировании сценариотехники представляют собой набор различных правил и процедур, которыми руководствуются специалисты по составлению этого типа документов.

Существует следующий алгоритм прогнозирования:

- *первая стадия, предполагает уточнение задания экспертами, прояснение характера решаемой проблемы, что в свою очередь включает выдвижение рабочих гипотез, отработку методов, а также действия по организации процесса прогнозирования;*
- *вторая стадия, включает в себя разработку первичной прогностической модели, позволяющей получить максимум данных об объекте прогнозирования;*
- *третья стадия, демонстрирует описание собранных данных о внешних параметрах ситуации;*
- *четвертая стадия, направлена на построение динамических рядов базовых показателей ситуации, стремящихся обозначить тренды и направления ее развития;*
- *пятая стадия – выдвижение ряда моделей и конкретизация минимальных, максимальных и вероятностных значений важнейших параметров управленческой задачи;*
- *шестая стадия – построение нормативных моделей развития ситуации с абсолютными и относительными оптимальными показателями;*
- *седьмая стадия – проведение экспертной оценки достоверности и точности сформулированных гипотез;*
- *восьмая стадия – выработка рекомендаций органам*

управления;

- *девятая стадия – доработка прогноза и прогнозных рекомендаций с учетом изменившихся обстоятельств;*
- *десятая стадия – прогноз соотносится с новыми данными об изменении ситуации.*

На характер прогнозирования влияют типы сценариев, каждый из которых отличается глубиной и масштабом исследования. Выделяют следующие типы сценариев.

Аналитический сценарий имеет строгую внутреннюю структуру, предполагающую краткое описание исходных и результирующих итогов развития ситуации. В нем требуется прежде всего выделить конкретные событийные цепи, аргументация которых строится на сочетании качественных и количественных суждений экспертов.

Формализованный сценарий основан, как правило, на количественно описываемых показателях и предполагает строгую формализацию доводов и аргументов, которые выражены в различных математических моделях.

Логическим завершением сценарного прогнозирования выступают конкретные рекомендации управляющим структурам относительно характера принимаемых решений. Процесс прогнозирования, наложенный на ранее выделенные этапы процесса принятия решений, показывает, что рекомендации, как правило, связаны с фазой выдвижения целей и частично — с функционированием вложенного цикла.

3.3. Планирование в принятии государственных решений

Планирование, представляет собой комплекс взаимоувязанных, согласованных по месту и времени реализации целевых показателей деятельности государственных и гражданских структур, направленных на результативное решение общественно значимых задач и несущих соответствующую ответственность за их выполнение.

Как особый тип управленческой активности планирование считается постоянным и одним из важнейших механизмов государственного управления и процесса принятия решений. Конечно, в истории отдельных государств были определенные этапы эволюции, когда планирование выходило за границы своего функционально полезного применения. Например, в Советской

России жесткое административное планирование превратилось едва ли не в единственный метод управления социальными процессами, принципы и технологии которого распространялись не только на финансово-экономическую сферу хозяйствования, но и на область частной жизни, демографических, национальных и иных отношений.

В отличие от прогнозирования планирование осуществляется на основе принятых решений, представляя собой одну из форм их реализации. Поэтому планирование является обязательной частью как этапа целеполагания, так и этапа практического воплощения целей. Планирование направлено на разработку не будущих решений, а будущего воздействия принимаемых сегодня решений на развитие ситуации.

Процедура планирования, несмотря на то, что в ее основе лежат конкретные показатели деятельности государственных и негосударственных субъектов, ограничена в выдвижении показателей управленческой активности. Иными словами, планирование стремится регулировать не все, а только основные параметры процесса реализации целей, так сказать, ключевые точки управления, контроль за которыми и может привести к должному решению задачи.

Чаще всего в качестве таких основных параметров планирования выделяют:

- *блок целевых показателей, ориентирующих действия управленческих структур и институтов;*
- *ресурсный блок;*
- *блок финансово-экономического обеспечения действий участников реализации плана;*
- *административно-правовые нормы регулирования и контроля управленческой деятельности;*
- *блок организационно-кадрового обеспечения планирования.*

В результате планирование всегда связано с наличием обратной связи прямых исполнителей решений с объектом госрегулирования.

В зависимости от характера решаемых задач, явных и скрытых намерений ЛПР, в государстве складывается несколько типов планирования:

- *директивное планирование, предполагающее реализацию однозначно установленных (исключающих альтернативные*

- варианты) целевых параметров на основе административно-принудительных методов регулирования;
- гибкое планирование, делающее акцент на показателях второго и третьего порядков, рассматривая их как условие повышения адаптивности стратегических целей;
 - сопутствующее планирование, предполагающее постоянные корректировки и декомпозицию стратегических целей в направлении повышения их способностей к самореализации;
 - индикативное планирование, оперирующее укрупненными показателями, задающими общие ориентиры деятельности структурам управления и достаточными для восприятия государственных целей гражданами;
 - рыночное планирование, основанное на постоянном учете деловой конъюнктуры и конкурентных отношений в процессе реализации целей;
 - отраслевое планирование, связанное с решением задач среднего уровня в конкретной области хозяйственной деятельности государства;
 - стратегическое планирование, предлагающее выработку общего направления управленческой деятельности государственных институтов, в рамках которого формулируются пути достижения более частных целей;
 - тактическое планирование, связанное с оперативным решением задач, имеющих внутриотраслевой, внутрирегиональный или локальный характер и реализуемых в краткосрочной перспективе.

Исходя из целей государственного управления стоит особо выделить характеристику индикативного и стратегического планирования.

Индикативное планирование сохраняет возможность решения поставленных задач различными альтернативными методами. Государство получает дополнительный простор для своих управленческих действий, для перехода с одной траектории развития на другую. Таким образом, структуры управления обретают определенную свободу для делового маневрирования в целях наиболее успешного решения задачи.

Одновременно четкость заявленных показателей существенно снижает возможность для государства проводить в этом направлении некую скрытую от общества политику. Это неизбежно

усиливает контроль общества не только за реализацией поставленных целей, но и за управленческой деятельностью государства. Более того, общество, реалистически воспринимая обобщенные и потому понятные для рядовых граждан целевые показатели, будет непременно оказывать Поддержку позитивным действиям государства и негативно воспринимать его неэффективные акции. Что, как можно понять, повышает уровень участия гражданских структур в управлении государством.

Стратегическое планирование. Используя эту форму проектирования будущего, государство предлагает обществу не столько то или иное конкретное направление, сколько выбор направлений развития.

Стратегическое планирование подразумевает, что разрабатываемая серия мероприятий направляет деятельность правительства в долгосрочной перспективе.

Цели стратегического планирования всегда проектируются высшим политическим руководством, указывающим общую траекторию развития. Это свидетельствует о готовности лидеров к масштабным переменам. В этом отношении в структуре стратегического планирования важнейшее место занимают идеалы, принципы, нормы и установки политических фигур и сил.

Стратегическое планирование включает в себя показатели, выработка которых непосредственно отражает понимание и оценку государственными органами той или иной страны характера социально-политического прогресса, перспектив развития не только своего, но и мирового сообщества.

Стратегии всегда представляют собой способ сохранения гибкого баланса действий государственных учреждений со средой, который в свою очередь предопределяет креативность используемых подходов и технологий.

Таким образом, можно видеть, что стратегическое планирование обладает трехкомпонентным содержанием:

- *существенными ориентирами и целями,*
- *установлением ограничений для действий правительства*
- *последовательностью проектируемых действий.*

В этом смысле стратегический план – это структура со множественными целями, направление, в рамках которого разрабатываются частные программы и проекты.

Содержание стратегических планов способно включать в себя

национальные проекты (программы), федеральные целевые программы, корпоративные и региональные планы и программы, годовые планы социально-экономического развития и ряд иных целевых установок. Ключевые показатели стратегических планов, как правило, увязываются с помощью баланса доходов и расходов государства и его партнеров, в том числе и в виде межотраслевых балансов. Такие балансы, к примеру, в США разрабатываются ежегодно, в Европе – раз в 3-4 года, а в России – приблизительно раз в 10-15 лет.

В связи с уникальными чертами стратегического планирования выделяют следующие шаги в стратегическом планировании:

- 1) определение цели;
- 2) анализ окружающей среды;
- 3) учет сильных и слабых сторон позиции субъекта управления;
- 4) использование ценностей лидеров;
- 5) разработка альтернативных проектов.

В современных условиях практический опыт показывает, что в силу высокого содержания рисков и своего всеобъемлющего характера стратегическое планирование все более заметно уступает свое место специализированным правительственным программам. Исключением остаются лишь те социальные площадки, где правительство пытается уточнить (изменить) свои общенациональные позиции и приоритеты. В то же время правительственные программы в силу своей оперативности, гибкости, возможности изменения направленности действий и использования государственных ресурсов становятся все более эффективным инструментом государственного управления и реализации решений.

3.4. Программирование в принятии государственных решений

Как особый способ государственного управления *программирование* представляет собой совокупность мероприятий, жестко связывающих между собой целевые, ресурсные, временные, организационно-кадровые и иные параметры деятельности государственных органов, направленной на решение крупной отраслевой или межотраслевой задачи.

Применение программного подхода было обусловлено потребностью в выборе такой формы управления, которая, с одной

стороны, была бы способна соединить функции государства как субъекта социального управления и хозяйственного регулирования, а с другой — объединить (в рамках определенного времени) для достижения крупной общественной цели деятельность множественных государственных и общественных агентов (принадлежащих к различным территориям, отраслям или обладающих различными формами собственности). Другими словами, по своему содержанию программирование является крупномасштабным комплексом взаимоувязанных мероприятий межведомственного и межотраслевого типа.

В настоящее время программирование чаще всего применяется для решения сложносоставных задач (которые обычно не решаются в рамках традиционного функционирования государственных институтов), что одновременно позволяет компенсировать ряд изъянов, присущих собственно рыночному регулированию (в частности, программы способны мобилизовывать ресурсы для достижения целей с большой продолжительностью инвестиционного цикла).

Так что программирование применяется для решения далеко не всех задач, стоящих перед государством. По мнению Г. Л. Купряшина, оправданность применения такого метода государственного управления связана со следующими причинами:

- с необходимостью кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры и тенденций социально-экономического развития;
- с наличием комплексного характера проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации мероприятий;
- с отсутствием возможности достижения цели в рамках сложившегося характера взаимосвязей между структурами государственного управления;
- с необходимостью скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной принадлежности для достижения цели.

В отличие от планирования, которое делает упор на взаимосвязь различных параметров управленческих действий и изыскание конкретных мер решения задачи, программирование смещает центр тяжести на несколько иные их составляющие. В частности, оно предполагает акцент на достижение конкретных

целей (а не просто выполнение государственными учреждениями определенного объема работ, освоение намеченных ресурсов или выполнение функций), обеспечение системной взаимосвязи всех участвующих в целедостижении звеньев (ресурсов, типов работ, организационных структур и т.д.), а также на перечень конкретных акций и финансово-бюджетное обеспечение. Тем самым программирование предполагает значительно более высокий уровень согласования и координации действий всех государственных органов и направлено на повышение результативности решений, т.е. в еще большей степени ориентировано на улучшение качества предвидения будущего и соответствующую реализацию государственных решений.

Достижению таких результатов способствует структура программирования. Обобщая распространенные в современной науке представления о такой структуре, можно предложить следующий набор ее основных звеньев:

- *аналитический блок (предполагающий всеобъемлющую характеристику проблемы и ее отдельных параметров, обоснование применения для ее решения программных методов);*
- *целевой блок (раскрывающий основные задачи и цели с указанием сроков и этапов реализации, критериями их достижимости и измерения);*
- *агентивный блок (раскрывающий перечень основных агентов разработки и реализации программы: госзаказчиков, инвесторов, генподрядчиков, исполнителей и других стейкхолдеров);*
- *блок мероприятий (демонстрирующий набор акций с описанием их параметров, организационно-нормативное обеспечение);*
- *ресурсный блок (освещающий параметры ресурсного обеспечения целей, дающий представление о том, идет ли финансирование из федерального бюджета или внебюджетных источников, привлекаются ли средства отдельных территорий и т.д.);*
- *блок управления программой (учитывающий характер взаимодействия госзаказчиков и исполнителей; наличие контрольных инструментов, а также должной документации – например, паспорта программы,*

бюджетной заявки на ассигнования, листа согласований с заинтересованными ведомствами, бизнес-плана и др.);

- *блок оценивания (содержащий критерии оценки результативности и эффективности произведенных товаров и услуг, их качества и количества).*

Многообразие задач, решаемых правительством в формате программирования, предопределяет их не менее широкую типологию. На их спецификацию оказывают влияние способы реализации целей, субъекты программирования и множество других факторов.

К наиболее важным типам следует отнести программы:

- *связанные с деятельностью либо одного, либо двух и более ведомств. В последнем случае главный упор в разработке и реализации программ делается на вопросы согласования интересов и соответствующую координацию действий;*
- *связанные с основной или обслуживающей деятельностью того или иного ведомства;*
- *связанные с контролирующей деятельностью государства в самой общей (например, там, где основными исполнителями являются различные корпоративные структуры) либо в жестко контролирующей форме (причем даже в том случае, если государственные структуры заняты там только частично);*
- *направленные на реализацию краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей;*
- *где доминируют формы прямого (в виде государственного финансирования, размещения государственного заказа, квотирования, лицензирования, государственного предпринимательства) или косвенного регулирования (в форме налоговой, кредитно-денежной, таможенной, амортизационной политики) управленческих действий;*
- *направленные на внутренние или внешние цели;*
- *связанные с решением региональных или общегосударственных задач;*
- *обладающие отраслевым или общегосударственным значением.*

Практический опыт применения программирования выявил некие общие тенденции в эволюции этого механизма принятия государственных решений. В частности, к ним можно отнести:

- *повышение гибкости управленческих действий правительства;*
- *ломку ведомственных барьеров при принятии государственных решений и одновременную консолидацию деятельности ведомств по смежным и однородным функциям;*
- *формирование нового межведомственного механизма управления программами с учетом его территориально-регионального размещения;*
- *структурную перестройку системы государственного управления за счет ликвидации многозвенности процесса принятия решений, усиления координации действий государственных учреждений (министерств и агентств), повышения соответствия организации управления современным приоритетам государственного развития (к примеру, с учетом целей и ценностей глобализации) и сокращения расходов на содержание лишних структур;*
- *повышение роли независимой вневедомственной экспертизы при разработке решений и усиление комплексного характера экспертного процесса, в результате чего экспертиза приспосабливается к каждой стадии разработки и реализации решений;*
- *более интенсивное сочетание иерархических форм контроля за реализацией решений с горизонтальными механизмами мониторинга, координации действий и др.;*
- *интенсификацию передачи передовых технологий принятия решений из одного ведомства (сектора экономики, информатики и др.) в другое;*
- *сближение процедур и практик программирования с долгосрочным прогнозированием.*

В то же время нельзя не отметить и те явления, которые свидетельствуют о слабостях и трудностях применения программирования в управлении государством. К ним стоит отнести наличие все еще весьма существенного наследия государственного подхода к решению общественных задач, а именно – достаточно высокий удельный вес абстрактных целей и качественных ориентиров. Отрицательно влияют на характер программирования и слабая координация деятельности различных управленческих структур, и недостаточный уровень согласования организационных,

информационно-аналитических и финансовых механизмов, применяемых при программировании.

Процессуальные параметры данного типа государственного управления, по мнению многих ученых, наиболее полно отражаются при применении *программного подхода*, представляющего собой сочетание методик прикладного анализа и практических требований-рекомендаций. В его содержании обычно выделяют:

- конкретные действия управленческих структур;
- методы, применяемые ими для расчета и достижения целей;
- оценки осуществленных (осуществляемых) акций.

По своему содержанию этот подход дает возможность наблюдать те «виды деятельности» или «классификационные схемы» действий государственных органов и их стейкхолдеров (выполняющих обязательства по перемещению ресурсов, выработке совместных позиций и др.), которые в совокупности создают так называемую «программную структуру» управления (фиксирующую устойчивые формы взаимодействия всех задействованных в программе структур и институтов). В рамках такой «структуры» формируются и соответствующие организационные условия управления программой – либо на основе специального органа, либо за счет устойчивой взаимосвязи различных органов, перераспределения функций между ними, координации и сохранения ответственности. В конечном итоге за счет реализации этих «классификационных схем» отдельные акции государственных структур и институтов «собираются» в единую, скоординированную форму деятельности, позволяющую перейти от реализации подцелей к воплощению всеобщих целей программы.

Содержательное наполнение наиболее важных «видов деятельности» дает возможность рассмотреть рациональные основания всего процесса программирования, увидеть его многоступенчатый характер, внутреннюю этапизацию, логику формирования взаимосвязанных акций. В науке получила распространение следующая схема структуризации этого процесса.

Первый этап – формулировка и формализация проблемы. Как уже говорилось, в данном контексте выбирается не просто проблема, предполагающая вмешательство государства, а комплексная, межотраслевая проблема, нуждающаяся в своем программном обеспечении.

Второй этап – определение конкретных целей – показателей программы. Такие параметры деятельности государственных органов выдвигаются в виде желательного результата либо, напротив, нежелательных эффектов, которые следует предупредить или свести к минимуму. Содержательная характеристика этих ориентиров деятельности может носить различный, в том числе и сугубо качественный характер, предполагая, например, общее улучшение той или иной общественной ситуации (к примеру, в области охраны общественного порядка таким показателем может выступать повышение уровня безопасности населения).

К обязательным параметрам деятельности государственных органов на этом этапе относится и расчет так называемых *перераспределительных* эффектов, т.е. косвенных последствий реализации программных целей. К примеру, осуществление мероприятий по охране общественного порядка может повлечь чрезмерную драматизацию проблем безопасности в медиапространстве и создание неадекватного отношения к этой проблеме со стороны общественного мнения. Или же повышение производства алкогольных напитков – наряду с увеличением поступлений в казну за счет акцизов – может отрицательно сказаться на здоровье нации.

Третий этап – выявление альтернатив решения поставленной задачи. Здесь основной акцент делается на расчете комбинаций действий правительственных органов по достижению целей, устранении недостатков уже принятых в этой области решений и даже на изменении масштабов правительственных программ. Сбор специализированной информации и расчет предполагаемых действий усложняют деятельность государственных органов по выработке решений. Особенно это касается разработки новых программ, предполагающих существенные изменения в утвердившемся алгоритме действий. В данном случае увеличение рисков способно снизить возможность учета даже близлежащих результатов деятельности государственных органов.

Четвертый этап – окончательный выбор варианта решения поставленных задач.

Пятый этап – детальная проработка выработанного варианта и описание его основных параметров в конкретных величинах. К примеру, в данном случае учитываются не только капитальные расходы на решение задачи, но и текущие траты (на персонал,

ремонтные, эксплуатационные расходы и т.д.), обусловленные фиксированными и переменными величинами. Одним словом, учитываются все расходы государства, имеющие отношение к данной конкретной программе.

Шестой этап – доработка количественных параметров выбранного способа решения задачи на основании сопоставления затрат с ожидаемыми результатами. Для этого в основном применяются методы «затраты/эффективность» (позволяет оценивать результаты, не описываемые в денежной форме, в том числе с учетом внеэкономических факторов, которые тем не менее устанавливают ограничения на затраты) и «затраты/выгоды». Каждый из применяемых методов имеет свои ограничения. Так, в первом случае при рассмотрении альтернатив применяется немало субъективных и политизированных оценок, что лишает управленцев даже в рамках бюджетных ограничений возможности оперировать строго обоснованными показателями (например, в какую сумму оценивать страховые выплаты за смерть солдата и офицера, погибших в вооруженном конфликте).

Седьмой этап – окончательная формулировка целей и показателей программы, их документальное оформление и представление в соответствующие руководящие органы. Результаты программных разработок становятся пусть и основным, но тем не менее всего лишь одним из факторов обеспечения деятельности руководящих структур, несущих ответственность за решение той или иной задачи.

Обратимся теперь к краткой характеристике методов программирования, которые являются особым элементом разработки и реализации решений. Чаще всего выделяют *аналитические, стоимостные* методы и методы, применяемые при оценке процесса и результатов программирования.

К аналитическим методам, используемым для построения программно-целевых действий, Л. Планкетт и Г. Хейл относят:

- *системный метод;*
- *методы математического анализа (исследование операций и др.);*
- *метод исследования политики, делающий акцент не на системные подходы (исходящих из целостности объекта), а на оценку широчайшего круга обстоятельств и факторов, вовлеченных в реальную ситуацию;*

➤ *методы опережающего отражения, направленные на выявление причинно-следственных связей (предполагающих построение каузальных моделей очевидных связей и отношений), верификацию оценок гипотетических последствий решений, соблюдение последовательности операций и вычленение сути решаемой государством проблемы.*

Не меньшим значением для формирования программ обладают стоимостные методы. Среди них можно назвать целый ряд способов определения финансово-материальных затрат государства на производство различных услуг и товаров. К наиболее распространенным из них относятся:

1. метод анализа затрат и выгод, предполагающий соотношение всех затрат и получаемых выгод (в денежном исчислении) по каждой рассматриваемой альтернативе;

2. метод затрат и действенности, который применяется там, где цели не могут быть выражены в доходах, и потому делает акцент на определении полученного эффекта на каждую потраченную денежную единицу. При этом затраты исчисляются в денежном выражении, а действенность (техническая эффективность) – в единицах товаров, услуг или иных измеряемых результатах;

3. функциональный анализ, направленный на определение стоимости товара или услуги с точки зрения обладания ими минимально надежными и удовлетворяющими потребителя функциями;

4. метод принятия многоцелевых решений, предполагающий соотнесение стоимости конкретных услуг и товаров в одной области деятельности государства с его затратами во всех других областях, что позволяет определить стоимость затрат государства на производство одной услуги или товара в соотношении с общими затратами на весь предоставляемый обществу спектр услуг;

5. метод исследования рынка и настроений, направленный на систематическое отслеживание потребностей населения в тех или иных услугах и соотнесение этих запросов с возможностями и ресурсами государства (может включать проведение опросов, построение поведенческих моделей и др.);

6. метод симуляции и моделирования, предполагающий выяснение соотношения различных переменных программы (в рамках той или иной альтернативы действий) по отношению к возможным изменениям в других сферах (например,

запланированное увеличение безработицы может уменьшить налоговые поступления, но при этом увеличить расходы на социальные пособия).

Особую роль в программировании играют и методы *оценивания*, являющиеся важнейшим и неотъемлемым инструментом разработки и реализации поставленных задач. Как уже говорилось выше, к оцениванию следует относить любую деятельность государственных и гражданских структур, направленную на сбор и использование информации, позволяющую диагностировать степень выполнения программы, характер полученных и получаемых результатов, степень влияния управленческих органов на объекты управления. В силу этого оценивание правительственных программ предполагает осуществление различных видов аналитической деятельности, призванных зафиксировать изменения, обусловленные акциями властей и представленные в виде действий различных инспекций, сбора специальных сведений, проведения мероприятий политического или программного анализа.

Сочетание различных видов оценивания составляет своеобразный функциональный цикл этого вида деятельности. Этот цикл раскрывает последовательное сочетание предварительного (прогнозного) оценивания (оценку параметров «входа»: планов, предполагаемых затрат, предварительного расчета эффективности, оценки реакции управляющей системы на проблему и т.д.), сопутствующего (текущего) – предполагающего внутренний мониторинг, разработку и использование индикаторов для понимания отклонений от цели и т.д., а также итогового (завершающего, выявляющего фактические результаты и возникшие в связи с этим проблемы).

В своем интегрированном виде все виды оценивания в конечном счете направлены на оценку (качества, количества) продукта (услуг) для потребителя; характера взаимоотношений госорганов с гражданскими структурами; общесоциальных результатов; деятельности госслужащих; влияния достигнутых результатов на отрасль; процесса функционирования госструктур.

Чаще всего оценивание результатов правительственных программ осуществляется в рамках инспекции, мониторинга, политического планирования, политического и программного анализа (Ф. Фишер). Их итоги (в виде ведомственной отчетности,

специальных бюллетеней и других документов) отражают процессуальные и непосредственные результаты деятельности различных администраций, качество проводимой политики, осуществляемых и завершенных программ и проектов, степень соблюдения экономических пропорций и другие важные показатели. В настоящее время наблюдается постоянный рост расходов на осуществление контролирующих мероприятий, в том числе и на применение программной оценки.

Программная оценка может применяться как в соответствии с утвержденными правилами, так и на основании неформализованных отношений и прямых указаний руководства. К примеру, Счетная палата Российской Федерации, действуя по утвержденному Законодательным собранием графику, проверяет различные государственные органы в соответствии с заранее известным порядком. Однако парламент или президент могут дать указание в неплановом порядке ознакомиться с работой того или иного учреждения. В силу того, что ни одно ведомство или государственное учреждение не желает стать объектом даже плановых проверок, между ними, как правило, идет постоянная борьба (в том числе и теневая) за вытеснение партнеров на рубежи контроля. В этих целях меняются планы, очередность и другие параметры деятельности тех государственных органов, которые обладают правом контроля и оценки хода реализации программ и их результатов.

Таким образом, выбор объектов применения программной оценки является зоной остроконкурентных отношений между государственными структурами. При этом такая оценка может применяться как по правилам, так и вне действующих в государстве официальных правил, выполняя роль рычага политического влияния на те или иные органы государственного управления или их руководство.

О месте программной оценки в структуре процесса реализации программы можно судить по рис. 3.

На основе обобщения многолетнего опыта применения программной оценки был выработан *четырёхступенчатый* алгоритм с выделением следующих этапов данного процесса.

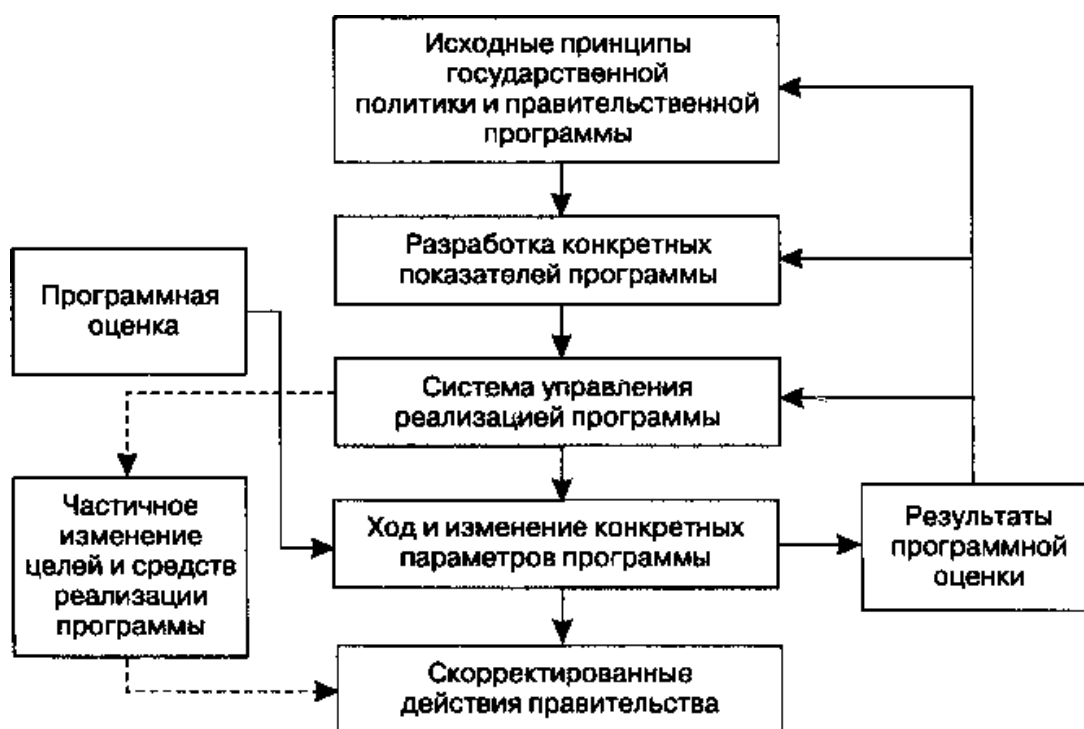


Рисунок. 3. Место программной оценки в структуре процесса реализации программы

Первый этап – выбор объекта для соответствующего исследования действий управляющих органов и реализации правительственных целей. Помимо уже отмеченных фактов межведомственной конкуренции, свидетельствующих о попытках ухода различных государственных учреждений от этой формы контроля, большим значением здесь обладают и другие обстоятельства. Например, применительно к каждому проекту решается, выбирать для оценки завершенные или незавершенные процессы, самые удачные или заведомо неудачные действия государственных органов, нужно ли при оценке выявлять вклад какого-то конкретного ведомства или следует оценить эффективность взаимодействия и координации деятельности всех задействованных в этом процессе структур, проводить проверку в целях принятия организационных решений (по каким-либо конкретным лицам, кадрам, институтам) или для выявления содержательных оснований решения вопроса.

Второй этап – определение конкретных целей и показателей программы, подлежащих проверке. Это могут быть действия отдельных госменеджеров (участвующих в разработке и реализации программы), институтов, специалистов, структур или процессов расходования важнейших ресурсов, согласования интересов и т.д. В

качестве таких объектов могут также выступать косвенные и незапланированные последствия управленческих действий. Может быть применен и целый спектр особых измерителей – от эффективности достигнутых результатов до экономичности и полезности осуществляемых действий. Основной упор в определении конкретных показателей проверки может быть сделан как на оценку реально достигнутых результатов, так и на соотнесение фактических данных с запланированными.

Понятно, что сфера оцениваемых действий государственных органов представляет собой область борьбы за конкретные показатели своей профессиональной деятельности. Такие показатели специалисты чаще всего разрабатывают в результате длительных наблюдений за тем или иным классом объектов, деятельностью институтов управления и т.д. При этом часто используются профессиональные стандарты, закрепленные в законах и правилах, нормах и процедурах. Таким показателем, к примеру, в сфере охраны общественного порядка может быть уровень обращений в милицию со стороны граждан или уровень раскрываемости преступлений. Нередко применяются критерии, которые могут противоречить как конституционным, так и функциональным параметрам деятельности государственных органов. К примеру, весной 2004 г. действующий Президент РФ, ставя задачи органам внутренних дел, в качестве первостепенной задачи их деятельности назвал борьбу с терроризмом. Вместе с тем в соответствии с действующим законодательством их главной задачей была и остается охрана общественного порядка и защита прав граждан. Это очень важно, тем более в условиях, когда социальный рейтинг милиции существенно понизился и граждане нередко избегают обращаться в милицию за содействием, не без оснований опасаясь бюстителей закона.

Третий этап – вынесение суждений относительно достигнутых результатов в рамках реализации конкретного проекта. Здесь применяется предварительно выбранная структура построения оценки, в том числе с учетом методов экстраполяции, интерполяции, эксперимента. На основе этих выводов определяются удовлетворительные и желательные параметры действий государственных учреждений.

Четвертый этап – представление выводов работы контролеров руководителю, принимающему решение относительно

характера использования полученных результатов. Его реакция может повлечь за собой санкции или поощрения, решения о переструктурировании институтов, завершении или продолжении программы, распространении достигнутых результатов на другие области, а также целый ряд других действий.

3.5. Организация исполнения государственно-управленческих решений

Значимость и качество управленческого решения проверяются практикой, конкретными делами. Управление лишь тогда эффективно и качественно, если все то, что предусмотрено в управленческих решениях, должным образом исполнено.

Разработать хорошее решение очень трудно, но еще труднее его реализовать. Тем более, если оно не популистское, а ущемляет чьи-то интересы, требует высокого профессионализма, силы воли, настойчивости, организованности, должной исполнительской дисциплины. А этого чаще всего как раз и недостает. Огромное число управленческих решений не выполняется или выполняется формально. Много нужных и хорошо проработанных управленческих решений остаются на бумаге, заканчиваются благими пожеланиями, а при смене руководства и вовсе забываются.

Реализация управленческого решения - это процесс претворения в жизнь намеченных целей, оценка полученных промежуточных и конечных результатов, внесение корректив в процессе исполнения намеченного. Это процесс перманентного решения как типичных, повторяющихся задач, так и новаторских, рассчитанных на уникальные преобразования.

Исполнение принятых управленческих решений - достаточно сложный этап, который состоит из нескольких стадий.

1. Подбор и расстановка исполнителей, обеспечение необходимых условий для их успешной деятельности. Это работа по определению круга лиц, которые могут быть привлечены к исполнению принятого решения. Под каждое управленческое решение должен быть подведен адекватный состав исполнителей. Проводится их инструктаж, организуется специальное обучение, формулируются конкретные задания, устанавливаются сроки исполнения. Руководитель (субъект управления) должен быть твердо убежден, что смысл принятого управленческого решения исполнителям ясен, что они знают и понимают как общие

стратегические задачи, так и индивидуальные задания, хорошо представляют способы их выполнения. В противном случае рассчитывать на серьезный успех не приходится.

В процессе подбора и расстановки исполнителей целесообразно преимущественно использовать методы убеждения, стимулирующие ответственность, сознательное отношение к делу и высокую исполнительскую дисциплину. Главное – достижение заинтересованности сотрудников в успешной реализации принятого решения,

2. Следующий шаг в организации исполнения решения – мобилизация имеющихся ресурсов для исполнения намеченного. Тут же разрабатываются различного рода планы, инструкции, рекомендации, памятки, устанавливаются источники и каналы получения управленческой информации, формы отчетности и др. Пренебрежение подобными элементами организации исполнения решений однозначно приводит к снижению их эффективности, уменьшает возможность достижения поставленных целей.

Номенклатура, объемы и качество ресурсов должны быть оптимальными. Здесь не должно быть ни расточительства ни сверхэкономности. В первом случае не избежать воровства ресурсов, во втором – отсутствия качества.

3. Соединение людей и ресурсов. В процессе решаются следующие задачи: устанавливаются нормы трудовых затрат каждого исполнителя и каждого трудового коллектива; определяются нормативы затрат времени, энергии, материалов, денежных ресурсов на воспроизводственную деятельность, с одной стороны, и количества и качества получаемых материальных, социальных и духовных продуктов – с другой. Управление должно быть таким, чтобы затраты снижались, а объемы и качество полученных результатов повышались.

Для этого предусматриваются и вводятся в действие стимулы и санкции за выполнение установленных норм деятельности, за соблюдение нормативов расхода ресурсов и получаемой продукции, требуемого количества и качества.

4. Практическое осуществление решения. На стадии практического исполнения принятого управленческого решения решается целый комплекс задач – создаются правовые, кадровые, организационные и материально-технические условия для успешного осуществления решения. Вводятся необходимые

изменения в перечень функций и полномочий исполнителей, уточняются должностные инструкции, определяются виды и поощрений и формы ответственности, уточняются рамки действий «по усмотрению».

5. Контроль хода исполнения решения. Контроль является особым видом управляющего воздействия. Суть его заключается в анализе и оценке состояния и результатов реализации управленческих решений. Без хорошо организованного контроля и соответствующим образом поставленного информирования и оперативного регулирования всей системы управленческих отношений не обойтись. Особенно эффективен он в мониторинговом режиме, который позволяет своевременно что-то изменить, подкорректировать, уточнить, поправить.

Оперативное вмешательство в управленческий процесс может осуществляться в нескольких формах:

отслеживания всего того, что происходит с принятым данным субъектом управленческим решением. Порой такого контроля вполне достаточно, чтобы обеспечить рациональное и эффективное управление; корректирования, т.е. уточнения, изменения, дополнения, внесения поправок, а также регулирования – изменения структуры аппарата управления и его кадрового состава, совершенствования системы взаимодействия исполнителей различных сфер и уровней и т.д.

6. Завершается организация исполнения управленческого решения этапом учета, анализа и оценками достигнутых результатов. На этом этапе определяются сильные и слабые стороны принятых решений и управленческого процесса в целом, вскрываются неиспользованные резервы и возможности, намечаются меры, которые должны быть учтены при принятии последующих решений.

В практике государственного управления наиболее распространенным является административный метод: «команда – исполнение – контроль – отчет – оценка – новая команда». Фактически решение принимается «сверху», исполняется «внизу», а оценивается обществом. Отсюда вполне понятно существование постоянного нажима «сверху», чтобы добиться желаемого результата, приводит к чрезмерному возрастанию роли методов контроля, надзора и принуждения. В его механизме начинают преобладать требования строгого следования команде без

возможности ее творческой корректировки снизу.

Отсюда и возникает стремление исполнителей получить результат, соответствующий команде, любой ценой, а если это не получается – популистски приукрасить достигнутое или скрыть недостатки. В таких условиях исполнителей мало заботят вопросы правильности, полезности и рациональности решения, ведь право оценки принадлежит субъекту управления. Последний же не всегда может, а часто и не особенно заинтересован, объективно оценить реализацию своих решений. Отсюда низкий уровень исполнительской дисциплины – подавляющее большинство служащих (69,6%) оценивают нынешнее состояние исполнительской дисциплины ниже среднего уровня, лишь каждый пятый считает ее хорошей.

Для эффективного управления необходимо располагать объективной информацией о промежуточных и итоговых результатах предпринимаемых усилий. Необходимо знать, что является действительным источником полученного результата: грамотное решение и умелая организация дела, профессионализм и талант исполнителей или следствие чрезмерных материальных и финансовых затрат, может и просто стечения благоприятных обстоятельств.

Нужно знать и причины отклонений. Ими могут быть экономические факторы, политическая нестабильность, слабая организационная работа аппарата, использование устаревших социальных и административных технологий, недостаточная компетентность исполнителей, низкая правовая культура объекта управления, плохое качество самого управленческого решения и др.

В процесс принятия, реализации и оценки управленческих решений вовлечен широкий круг людей: политические руководители и чиновники, специалисты и эксперты, штабной и линейный персонал, ученые и общественность. В государственных органах, особенно областного, республиканского и федерального уровней, ежегодно принимается несколько тысяч управленческих решений. Должностные лица массу времени отводят разработке и реализации этих решений. Им приходится постоянно обосновывать различные варианты документов, изыскивать оптимальные альтернативы ресурсного обеспечения, «состыковывать» и согласовывать различные решения между собой, активно анализировать ход выполнения одних решений и учитывать его

результаты при подготовке других. Естественно, что они, как никто, нуждаются в научно обоснованных технологиях подготовки и реализации управленческих решений.

Особенно это важно с точки зрения организации контроля исполнения и повышения требовательности руководства, повышения дисциплины аппарата управления, его профессионализма и ответственности, овладения демократическим стилем.

3.6. Контроль за исполнением управленческих решений

Контроль – это одна из основных функций управления, представляющая собой обеспечение достижения целей, поставленных организацией, реализации принятых управленческих решений. При помощи контроля руководство определяет правильность своих решений и устанавливает потребность в их корректировке.

Осуществлять контроль – это значит, с одной стороны, устанавливать стандарты, измерять фактически достигнутые результаты и их отклонения от установленных стандартов; с другой – отслеживать ход выполнения принятых управленческих решений и оценивать достигнутые результаты в ходе их выполнения.

Именно результаты контроля становятся основанием для руководителей организации корректировать принятые ранее решения, если отклонения в ходе реализации принятых ранее решений значительны.

Контроль исполнения управленческих решений обусловлен множеством причин.

Основная причина необходимости контроля – неопределенность, которая, будучи неотъемлемым элементом будущего, присуща любому управленческому решению, выполнение которого предполагается в будущем. Существуют следующие факторы неопределенности:

➤ *временной интервал между принятием и реализацией решения – между прогнозированным развитием ситуации при принятии управленческого решения и реальным развитием ситуации принятия решения всегда неизбежен некоторый зазор, некоторые отклонения, поскольку принятие решения осуществляется на основании того или иного видения ситуации, той или иной модели ситуации, которая всегда неполна;*

➤ *персонал организации. Исполнители принятых решений – люди, в результате возможны отклонения в ходе выполнения принятых.*

Отсутствие надежной системы контроля и, как следствие, эффективной обратной связи может привести к кризисной ситуации. Отсутствие эффективной обратной связи является причиной серьезного сбоя системы государственного управления на любом уровне.

Если принятое ранее решение оказалось недостаточно эффективным или ошибочным, то именно хорошо отлаженная система контроля может позволить своевременно это установить и внести коррективы в действия организации. Хорошо отлаженная система контроля своевременно выявляет проблемы. Это справедливо и для решений, содержащих элемент риска.

Система контроля позволяет выявить те положительные аспекты и сильные стороны, которые определились при осуществлении ее деятельности. Один из важных аспектов контроля состоит в том, чтобы определить, какие именно направления деятельности организации наиболее эффективно способствовали достижению ее общих целей.

Любая функция управления может эффективно действовать только при наличии эффективно действующей системы контроля. Контроль – это критически важная и сложная функция управления, неприятная, однако, для работников предприятия.

Одна из важнейших особенностей контроля, которую следует учитывать в первую очередь, состоит в том, что контроль должен быть всеобъемлющим.

Ни планирование, ни создание организационных структур, ни мотивацию нельзя рассматривать полностью в отрыве от контроля. Все виды контроля схожи, так как имеют одну и ту же цель: способствовать тому, чтобы фактически получаемые результаты были как можно ближе к требуемым. Различаются они только временем осуществления.

Рассмотрим три вида контроля за исполнением управленческих решений:

- *предварительный контроль;*
- *текущий контроль;*
- *заключительный контроль.*

Предварительный контроль. Этот вид контроля называется

предварительным потому, что осуществляется до фактического начала работ.

Основное средство осуществления предварительного контроля – реализация определенных правил, процедур и линий поведения. Поскольку правила и линии поведения вырабатываются для обеспечения выполнения планов, их строгое соблюдение – это способ убедиться, что работа выполняется в заданном направлении.

Текущий контроль осуществляется непосредственно в ходе проведения работ. Чаще всего его объект – подчиненные сотрудники. Регулярная проверка работы подчиненных, обсуждение возникающих проблем и предложений по усовершенствованию работы позволит исключить отклонения от намеченных планов и инструкций.

Заключительный контроль – фактически полученные результаты сравнивают с требуемыми либо сразу по завершении контролируемой деятельности, либо по истечении определенного заранее периода времени. Хотя заключительный контроль осуществляется слишком поздно, чтобы отреагировать на проблемы в момент их возникновения, тем не менее он имеет две важные функции:

- дает руководству информацию, необходимую для планирования в случае, если аналогичные работы предполагается проводить в будущем. Эта процедура позволяет также получить информацию о возникших проблемах и сформулировать новые планы так, чтобы избежать этих проблем в будущем;

- способствует мотивации. Если руководство организации связывает мотивационные вознаграждения с достижением определенного уровня результативности, то, очевидно, фактически достигнутую результативность надо измерять точно и объективно.

В процедуре контроля есть три четко различимых этапа:

- *установление плановых величин и критериев;*
- *сопоставление с ними реальных результатов;*
- *принятие необходимых корректирующих действий.*

В государственном управлении контроль направлен прежде всего на соблюдение законности и дисциплины. Каждый руководитель организации обязан с этой точки зрения осуществлять контроль за деятельностью подчиненных, на него возложен внутренний контроль. Он повседневно проверяет явку на работу, соблюдение трудового режима, осуществляет промежуточный

контроль выполнения задания, заслушивая информацию подчиненных, их отчеты и доклады. Руководитель может проверить выполнение задания с выездом на место, в беседе с руководителями и работниками того объекта, деятельность которого он поручил проверить государственному служащему. Контроль может осуществляться путем проведения совещаний и обсуждения на них решаемой проблемы.

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется также внешний контроль. Он имеет разные формы: со стороны вышестоящих органов, со стороны специализированных органов государственного контроля, со стороны населения, общественных объединений, граждан. Парламент, например, может создать следственную комиссию для расследования деятельности определенного органа или учреждения. Его счетная палата проверяет исполнение государственного бюджета в отдельных учреждениях. Почти в каждом министерстве и ведомстве в России есть отдел, иное подразделение, осуществляющее от имени ведомства контрольные полномочия в отношении подчиненных структур.

Существуют также специализированные органы функционального контроля, действующие в определенной сфере. В России это, в частности, федеральные надзоры.

По результатам внутреннего и внешнего контроля делаются соответствующие выводы, позитивные и негативные. Нередко такие выводы делаются в отношении конкретных руководителей и государственных служащих (поощрение за добросовестный труд, взыскание за плохую работу и др.).

Мониторинговое наблюдение позволяет

- а) отследить соответствие происходящего первоначальным замыслам и планам;
- б) своевременно выявить возникающие проблемы, непредвиденные обстоятельства и негативные тенденции;
- в) оценить действенность используемых ресурсов, применяемых форм и методов управляющего воздействия;
- г) оперативно отреагировать на происходящее и внести в процесс управления нужные поправки и коррективы;
- д) предупредить всевозможные отклонения и срывы.

И самое главное - обеспечить прямую (от управляющей системы к управляемой) и обратную (от управляемой системы к

управляющей) связь, что в конечном итоге и обеспечивает нужное качество управления.

Учет и контроль – предпосылка для аналитических выводов о состоянии дела, о деятельности конкретных государственных служащих. Такой анализ должен быть всесторонним и глубоким. Нельзя делать умозаключения на основе какого-то одного факта, ибо почти всегда факту может быть противопоставлен контрфакт. Необходимо учитывать совокупность фактов и внешних обстоятельств, например, внешние помехи, которые воспрепятствовали точному выполнению задания и которые было невозможно преодолеть. Результатом анализа является определенное умозаключение, в соответствии с которым принимается управленческое (основное или промежуточное) решение. Оно порождает новый цикл управленческого процесса.

3.7. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей стала мощным инструментом коллективного анализа в процессе реализации стратегических целей. Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: финансовая деятельность; отношения с потребителями; организация внутренних административных процессов; обучение и развитие государственных служащих.

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей имеет множество преимуществ:

1) процессы планирования, контроля и доведения до сведения служащих стратегических целей и этапов их реализации становятся более прозрачными; наличие как опережающих показателей, характеризующих факторы успеха в будущем, так и показателей за прошедшее время позволяет проводить ретроспективный анализ;

2) повышаются возможности идентификации и концентрации усилий на отношениях с потребителями услуг и клиентами благодаря наличию показателей удовлетворенности потребителей, качественных показателей;

3) создаются дополнительные возможности для достижения эффективности внутренних административных процессов и определения условий совершенствования организационной

структуры и внутренних процессов, профессионального развития государственных служащих;

4) наличие логичных и взаимосвязанных критериев позволяет дифференцировать оплату труда служащих.

Главное преимущество сбалансированной системы показателей заключается в том, что она позволяет увидеть отчетливо выраженную причинно-следственную стратегическую взаимосвязь между всеми ключевыми аспектами деятельности органов власти. При разработке показателей результативности и эффективности деятельности важным является соблюдение взаимосвязи системы планирования, оценки, оплаты труда и ориентация служащих на достижение плановых показателей.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.

Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социально эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли

операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом.

Показатели должны соответствовать следующим требованиям:

1) *соотнесенность* – показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;

2) *четкость и однозначность, простота в понимании и использовании* – с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;

3) *сравнимость* – в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;

4) *проверяемость* – показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и построения выборки;

5) *статистическая надежность* – показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;

6) *экономическая целесообразность* – очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и должны быть привязаны к уже проводящейся работе по сбору данных;

7) *чувствительность* – показатели должны быстро

реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;

8) *отсутствие внутренних «антистимулов»* – при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;

9) *гибкость в отношении инноваций* – система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;

10) *быстрота обновления* – показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

Внедряя систему управления по результатам, важно учитывать риски и ограничения, необходима сложная предварительная оценка по определению показателей эффективности, так как установление ненадежной, необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь за собой еще более серьезные последствия, чем вообще отсутствие системы оценки. Применение системы оценки эффективности повышает прозрачность. Прозрачность сама по себе является весьма ценным качеством. Нередко по причине ее отсутствия и закрытости деятельности органов власти развивается бюрократизм, внимание уделяется непродуктивным процессам, методическим рекомендациям, структурированию. В результате, не совсем ясно, какое отношение к основному процессу имеют некоторые виды деятельности органа власти и в чем цель его существования. В этом случае определение показателей эффективности и результативности деятельности и выполнение поставленных задач может вести к повышению прозрачности и быть дополнительным стимулом для введения инноваций. Внедрение процедур оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики и системы принятия решений в органах власти.

Система оценка эффективности деятельности связана с

системой оценки персонала и управлением человеческими ресурсами в органах власти. Используя систему оценки эффективности для «самообучения», управления компетенциями, орган власти делает еще один шаг в сторону организационного развития. При разработке и внедрении элементов управления по результатам необходим интегрированный подход, важным представляется анализ роли контекстов, взаимосвязей, отдаленных и вариативных последствий применения инновационных технологий, что способствует более эффективному использованию в управленческой практике инструментов управления по результатам.

3.8. Модели эффективности

В теории управления выделяют несколько *моделей эффективности*: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную, содержащую противоречия модель. Общая характеристика моделей эффективности позволяет обнаружить сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры и внешняя среда, организационная деятельность и структура, технологии управления и методики оценки эффективности.

Системно-ресурсная модель основана на анализе соотношения «организация – окружающая среда». Эффективность в данной модели – способность организации эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего функционирования.

С позиций *целевой модели* организация эффективна в той степени, в которой она достигает своей цели.

Модель удовлетворенности участника опирается на индивидуальные или групповые оценки качества деятельности организации со стороны ее членов. Организация рассматривается как кооперативный побудительно-распределительный механизм, настроенный на то, чтобы получать отдачу от своих членов через обеспечение достойного вознаграждения их усилий.

Комплексная модель рассматривает эффективность как интегральную и структурированную характеристику деятельности организации. Она включает в себя оценку экономичности, действенности, производительности, качества продукта или услуги, результативности, прибыльности, качества трудовой жизни и

внедрения новшеств.

Модель, содержащая противоречия, исходит из того, что эффективных организаций не существует. Они могут быть эффективными в той или иной степени, поскольку:

- 1) сталкиваются с множественными и противоречивыми ограничениями окружающей социальной среды;
- 2) имеют множественные и противоречивые цели;
- 3) имеют множественные и противоречивые внутренние и внешние источники оценок;
- 4) имеют множественные и противоречивые временные рамки.

В модели, предложенной американским социологом Р. Лайкертом, эффективность рассматривается как сложное взаимодействие различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический. Так, по мнению Лайкерта, эффективность определяют три группы факторов:

- 1) внутриорганизационные – формальная структура органа власти, экономическая база, профессионально-квалификационный состав государственных служащих;
- 2) промежуточные переменные – человеческие ресурсы, организационная культура, методы принятия решений, уровень доверия к руководству, способы стимулирования и мотивации деятельности;
- 3) результирующие переменные – рост или падение производительности труда, степень удовлетворенности запросов потребителей.

Анализ различных моделей эффективности позволяет сделать вывод о том, что каждая из рассмотренных моделей имеет свои преимущества и в тоже время ограничения.

Различные подходы к эффективности находят проявление в структурированных комплексах – аспектах организационной эффективности: функциональном, структурном, организационном, предметно-целевом. *Функциональный аспект* включает производительность; экономичность; адаптивность, т.е. способность оптимально выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий; гибкость; оперативность и своевременность выявления и решения управленческих проблем.

Структурный аспект эффективности, как правило, связывается с эффективностью целеполагания (сравнение нормативных и осуществляемых целей, сравнение осуществляемых целей и результатов управления, сравнение полученных результатов с объективными потребностями); рациональностью организационной структуры (распределения ответственности и полномочий, организация взаимоотношений между сотрудниками и подразделениями); соответствием системы управления, ее организационной структуры объекту управления; стилем управления (юридические формы, методы и процедуры управления); характеристиками должностных лиц (общекультурными, профессиональными, личностными).

Рассматривая *организационно-институциональный аспект* эффективности, важно подчеркнуть, что оценка эффективности является производной от того, какое место и какие функции выполняет организация в системе межорганизационных отношений. В этой связи факторы, критерии, параметры оценки эффективности органов государственной власти будут существенно отличаться от коммерческих организаций, поскольку у них различны как целевые ориентиры, так и другие составляющие организационной деятельности.

В *предметно-целевом аспекте* эффективности в зависимости от целевых ориентиров, предмета оценки и сравниваемых параметров организационной деятельности выделяются виды эффективности. К ним относят: организационную, экономическую, технологическую, социальную, правовую, психологическую, политическую, этическую, экологическую.

С точки зрения эффективности может оцениваться любой аспект (сторона) или характеристика деятельности органов государственной власти, рассматриваемого как социальная целостность и система.

Эффективность как интегральная и структурированная характеристика деятельности является не только показателем, но и процессом, который необходимо организовать и которым нужно управлять.

Оценка эффективности должна представлять собой непрерывный, тотальный процесс оценки деятельности органов власти, структурных подразделений и государственного служащего, имеющий своим содержанием: выбор системы

показателей эффективности; разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности; измерение показателей эффективности; сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделить:

1) субъект оценивания (его позицию, целевые и ценностные ориентиры);

2) объект оценивания (им может стать вся система управления или отдельный ее элемент, например сфера деятельности – процесс, результат или последствия; структурно-институциональный аспект, кадры);

3) инструментарий эффективности (модели, аспекты, виды и технологии оценки эффективности).

Для оценки деятельности органов государственной власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные. Этот момент является основным в подготовке к проведению оценки. В разработке критериев оценки необходима некоторая гибкость. *Критерий эффективности* – признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. *Показатель эффективности* – это определенная мера, позволяющая сравнить: фактическую деятельность органов власти/сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом.

Среди основных требований, предъявляемых к критериям оценки, можно выделить, что:

1) критерии должны вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы;

2) критерии должны быть достаточно конкретны с тем, чтобы можно было осуществить оценку на практике;

3) критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников. Кроме того, критерии, используемые для оценки деятельности органов

власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

Тема 4. Принятие государственных решений в условиях неопределённости и риска

4.1. Риски как фактор принятия государственных решений

4.2. Контроль и управление рисками при принятии государственных решений

4.1. Риски как фактор принятия государственных решений

Как и любой социальный процесс, принятие государственных решений изначально содержит возможность возникновения непредвиденных обстоятельств, чреватых понесением потерь, а нередко отрицательными последствиями намеченных действий.

Поскольку риски присутствуют на всех этапах принятия государственных решений – от диагностики проблемы до подведения итогов реализации целей, для государства играет принципиальную роль понимание природы риска.

Выделим три наиболее авторитетных подхода к определению риска:

1) *классический*; 2) *неклассический*; 3) *модернистский*.

Так, *классический подход* (Дж. Милль) определяет риск как вероятность понесения субъектом потерь в зависимости от выбранной им стратегии действий и влияния внешних и внутренних факторов.

Неклассический подход (А. Маршалл, А. Пичу) рассматривает риск как показатель отклонения субъекта от поставленных им целей.

Модернистский подход (У. Бек, Э. Гидденс), трактует риск как следствие воспроизводства современных связей и отношений, подверженных неким характерным для сегодняшнего времени трансформациям.

В современных условиях риск превратился в составную часть повседневной деятельности человека.

К постоянно присутствующим в процессе принятия государственных решений причинам возникновения риска можно отнести:

➤ *неопределенность (многовариативность развития*

будущего) социальных и природно-антропогенных процессов как имманентное свойство биогеосоциальной среды, объектов государственного управления;

➤ динамику социальных и природно-социальных процессов, развертывание которых содержит множество поворотных точек и точек ветвления, скрывающих разнообразные альтернативы развития;

➤ сочетание социальных и технологических видов движения, стихийных факторов и сознательных методов воздействия на ситуацию, усложняющее оценку объектов управления;

➤ возможность неадекватного выбора управляющими стратегии и плана действий, преувеличение или преуменьшение фактора угроз;

➤ недостаточную профессиональную компетентность управляющих, экспертов, реализующих тот или иной план действий, произвол ЛПР, человеческие ошибки, недобросовестную конкуренцию, преувеличенное восприятие угроз, блокирование нужных для разрешения ситуации решений;

➤ наличие у управляющих различного рода не размываемых временем стандартов и антропологических качеств ЛПР (психологическая неустойчивость управленческих кадров к кризисным ситуациям), стереотипов и иных малорационализированных механизмов отображения и форматирования проблемной ситуации;

➤ дефицит ресурсов для полномасштабного выполнения задуманных действий;

➤ неопределенность измерения причин, процесса и результатов реализации решений (отражающуюся в дефиците информации о параметрах ситуации, критериях оценки итогов своей работы, сведений о партнерах в системе управления, а порой даже о собственных функциях при решении той или иной задачи).

Иные причины складываются при возникновении особой формы риска, которую можно обозначить как *кризис*. Кризис характеризует высшую область неопределенности знаний об управленческой ситуации в сочетании с резким дефицитом времени, отведенного на принятие решений для выхода из этой ситуации.

В своей совокупности все вышеуказанные причины могут предопределять самые различные формы существования рисков,

ущерб от которых может быть связан как с частичной дестабилизацией общественных порядков, так и с нарастанием конфликтности, вплоть до возникновения экстремистских форм активности и катастроф.

Учитывая системный характер рисков для принятия государственных решений, управленческие структуры действуют в определенном диапазоне: с одной стороны, государство должно проявлять внимание даже к слабым сигналам о возможных неблагоприятных последствиях его деятельности, а с другой - понимать неприемлемость включения в разработку целей малосущественных гипотетических угроз.

В то же время важно видеть, что риск в государстве не только неизбежен, но и *правомерен*. Ведь без риска государство может лишиться не только возможности реализации крупных проектов, но и самой способности конструирования новых взаимоотношений, институтов и структур, а значит, и реализации перспективных интересов широких социальных аудиторий.

Государственные институты в большей степени ориентированы на предупреждение и управление *определенными* состояниями и типами рисков. К внутренней градации рисков относятся:

- *вероятностные потери*, отражающие теоретически возможные, но не всегда ощущаемые угрозы государству;

- *угрозы* как потенциальное, но высоковероятное состояние потерь от известных и неразрывно связанных с данной сферой деятельности факторов (отражает предметный характер риска);

- *опасность* как проявленная угроза, создающая практические негативные эффекты в сфере государственного управления. *Это состояние риска проявляется и тогда, когда решение только вырабатывается, и тогда, когда принятые цели начинают реализовываться;*

- *ущерб* как показатель конкретных последствий незапланированного ущерба (*количественная и качественная оценка этих последствий является основой для корректировки (отмены ранее принятых) решений, а также компенсации потерь*).

Данные формы рисковых явлений, детализируются и специфицируются в рамках различных типов рисков, которые встречаются в деятельности государственных органов. К наиболее заметным, влияющим на принятие государственных решений

рискам стоит отнести следующие:

Процессуальные риски, которые в основном возникают в процессе диагностики проблем, реализации целей, при наборе людских ресурсов, определении методов работы с информацией и при других управленческих действиях. В свою очередь они могут быть подразделены на риски оценки, сбора материалов о проблеме, имплементации целей и др. К ним также можно отнести риски, возникающие при взаимодействии госорганов с партнерами, контрагентами, посредниками и др.

Мягкие риски, характеризующие собой либо вялотекущие конфликты, не создающие существенных и острых угроз, либо продуцирующие угрозы и опасности низкой интенсивности. Например, к ним можно отнести нерегулируемую миграцию, которая может длиться годами, не приводя к негативным результатам для государства, но создавая для этого предпосылки, которые могут стать критическими в дальнейшем.

Жесткие риски, возникающие в базовых для государства сферах (например, информационной или военной безопасности, экономике) и чреватые самыми серьезными негативными и даже системными последствиями. К ним можно отнести угрозу дефолта, приближение войск противника к границам государства и др.

С технократической точки зрения в процессе принятия государственных решений выделяют другие типы рисков:

чистые (возникающие в условиях форс-мажорных обстоятельств);

деловые (являющиеся результатом непросчитываемости действий);

средние (наносящие государству ущерб в допустимых пределах);

критические (потери от которых являются для властей чрезмерными, недопустимыми);

непреодолимые, не зависящие от воли факторов (войны, стихийные бедствия и др.);

мегариски (являющиеся высшей формой критических рисков, тяжесть потерь от которых обладает глобальными международными последствиями).

С точки зрения отражения характера управленческой деятельности государства принято выделять риски:

передовые, связанные с преобразованиями в ведущем секторе (метасекторе) развития государства;
стандартные (по уровню прибыльности);
архаические, связанные с выживанием системы управления;
социально ориентированные;
нестандартных действий;
профессиональные;
неэффективные, являющиеся показателем неэффективных действий управляющих;
стратегические;
тактические.

Очень часто риски классифицируют по *сферам и направлениям действий*, в частности, различая *политические, экономические, экологические, финансовые, военные, внешне- и внутривнутриполитические* и ряд других, а также риски, типологизируемые с точки зрения *ведущих факторов*, — *индивидуальные, коллективные, общегосударственные*.

Возможно выделение и более сложных, в частности, *отраженных* рисков. К примеру, свидетельствующих о проблемах какой-нибудь крупной ТНК, которые могут сказаться на развитии соответствующей отрасли или отношениях ее профильных предприятий с государством.

В процессе разработки и продвижения государственных решений наряду с «деревом целей», складывается и «дерево рисков», характер которого свидетельствует о последовательном усложнении всего процесса целеполагания. Риски для государства могут быть выражены в виде кризисных условий деятельности органов власти, деформации системы управления (включая кадровые структуры), невыполнении плановых задач (влекущем рост ответственности, неполучение дохода, различные негативные побочные последствия), увеличении частоты негативных последствий и т.д.

В соответствии с представлениями о конкретных типах и состояниях рисков различные государственные институты вырабатывают свои (ведомственные, отраслевые, региональные) модели расчета угроз и опасностей, предопределяющие соответствующие коррективы в своей практической деятельности. В основании таких прикладных моделей, как правило, лежат принципы либо *технократического* (основанного на оценках

частоты возникновения чрезвычайных ситуаций), либо *экономического* (базирующегося на методологии расчета решений по методу «затраты – прибыли»), либо *психологического* (кладущего в основу оценки ситуации эмоционально-чувственные групповые и персональные реакции и предпочтения ЛПР), либо *социокультурного* (ориентирующегося на приоритетное значение ценностей, норм и традиций участников целеполагания) *подходов*, которые задают основные расчеты параметров рисков и тактику структур управления.

Государство и его отдельные институты, борясь с рисками, обязаны соответствующим образом перестраивать структуры принятия решений, определять зоны вероятных катастроф и кризисов, отслеживать стратегические и тактические угрозы, обладать методикой анализа рисков и компенсации понесенного ущерба. При этом их главной задачей является не игнорирование угроз, а осознание меры опасности, которую несут определенные решения, а также установление границ своей активности.

В целом можно констатировать, что у государства существуют следующие возможности снижения уровня управленческих рисков и связанного с ними ущерба:

- *подготовка кадров, способных использовать управленческие технологии, минимизирующие риски;*
- *страхование рисков;*
- *предварительное увеличение достоверной информации о возможных рисках и гипотетическое предвосхищение их возможных последствий;*
- *уклонение от рисков;*
- *контроль за рисками;*
- *применение моделей и механизмов управления гипотетическими угрозами;*
- *осуществление антикризисных стратегий.*

Ориентируясь на такого типа базовые параметры в своей управленческой деятельности, государство может использовать концепцию оправданного (приемлемого) риска. Такая программа превентивной политики по устранению рисков помимо специфических задач позволяет сохранять уровень общей эффективности его управленческих действий. Выверенная государственная политика в области управления рисками служит основой и для сопутствующей деятельности партнеров и

контрагентов государства.

4.2. Контроль и управление рисками при принятии государственных решений

Решающими инструментами минимизации влияния венчурных (рисковых) факторов на управление государством и принимаемые им решения являются *контроль и управление рисками*. При этом различные формы контроля включены в различные модели управления рисками (проведение мониторинга; осуществление аналитических мероприятий по гипотетическому предвидению рисков; предварительное страхование рисков; материальную и психологическую подготовку ЛПР к рискам, а также некоторые иные акции).

Управление рисками представляет собой перечень специальных аналитических и прикладных мероприятий, которые направлены на уклонение от рисков, их предупреждение, страхование, а также выработку стратегий, позволяющих сохранить приоритеты и поставленные государством цели, минимизировать возможный ущерб от принятых решений.

В процессе формирования и реализации государственных решений, управление рисками призвано сохранить единые принципы и приоритеты целеполагания, учитывая при этом законодательные ограничения и ранее взятые государством обязательства, оптимизировать тактические, финансовые, информационные и прочие возможности конкретных институтов государственного управления для минимизации ущерба в различных зонах ответственности властей.

Несмотря на наличие различных стратегий контроля и управления рисками, по сути все они могут быть отнесены к одному из четырех универсальных способов воздействия государства на венчурные факторы. К таким группам методов относятся *политические, аналитические, социальные и финансовые инструменты*.

Так, *политические методы*, снижают уровень страновых рисков. К ним можно отнести действия властей по совершенствованию форм публичной политики и усилению прозрачности проводимого курса, снижению конфликтности в системе государственного управления, интенсификации обратных связей власти и общества, усилению взаимосвязи краткосрочных и

долгосрочных проектов, установлению правильной меры открытости и закрытости отечественной экономики, повышению учета коллективных мнений при принятии решений и др. Эти методы, ведут к повышению уровня защищенности государства и общества, усилению безопасности правящего режима и системы госрегулирования.

Аналитические методы направлены на совершенствование теоретических и прикладных моделей возможного развития событий. Эта информация позволяет управляющим уточнять состояние экономических, административных и иных систем на предмет их подверженности рискам, более точно определять последствия взаимодействия различных типов рисков, разрабатывать большее количество альтернатив, уточнять цели и подцели государственных органов.

Следует отметить, что все аналитические методы в основном ориентированы на ситуативную классификацию рисков, отделение факторов от симптомов, определение переменных потребностей конкретного проекта.

Применение аналитических методов направленно на предотвращение применения руководителем крайних вариантов действий при достижении целей; предварительно собирать информацию и формировать банки данных о различных, особенно уникальных рисках, обобщать опыт о способах снижения их негативных последствий; разрабатывать резервные, антикризисные меры; постоянно повышать уровень профессиональной подготовки госслужащих, их умения применять различные способы опережающего риски анализа.

Особым значением при контроле и управлении рисками обладают социальные технологии. Все социальные технологии используются в целях снижения порога чувствительности населения к возможным потерям, совершенствования процедур принятия решений и повышения возможностей ЛПР к выполнению антикризисных действий. |

Эпицентром такой деятельности является приучение общественного мнения к трезвому отношению к рискам, содержащимся в любых решениях, а также предупреждение экстремальных форм активности групп населения.

Таким образом, выдержанная и объективная информация о риске не только становится сигналом к усилению взаимодействия

государства с обществом, но и наделяет население определенной ответственностью за совершаемые действия. Такая информация одновременно обретает политико-управленческую ценность, поскольку позволяет укреплять доверие граждан к государству, повышать его политический имидж, уменьшать волнение людей на информацию массмедиа.

Однако этих социальных методов существуют границы. Так, в общественных дискуссиях нельзя постоянно педалировать проблему риска и его отдельных проявлений, что может усугубить атмосферу тревожности и лишить государство возможности принятия эффективных решений.

Существенным значением обладает и другая социальная технология – постоянное и широкое использование внешней независимой экспертизы при принятии решений.

Одновременное использование разных экспертных команд дает возможность увеличить объективность принимаемых решений, а также минимизировать представления управленцев о существующих угрозах. Придание этим рекомендациям документальной основы резко повышает ответственность управляющих, которые вряд ли станут игнорировать экспертные мнения, особенно если они совпадают с опасениями общества. Ведь в случае возникновения даже внешне схожих угроз их могут обвинить в преступной халатности и других прегрешениях. Таким образом, при прочих равных условиях государство увеличивает степень защиты от гипотетических угроз.

Социальные технологии связаны и с формированием должных психологических качеств ЛПР, от которых во многом зависит степень чуткости управленческих структур к рискам.

Помимо указанных социальных методов можно также назвать и некоторые другие:

- демократизация политико-правового режима правления;
- соблюдение ЛПР правил безопасности;
- широкое распространение информации о различного рода рисках;
- расширение практики поощрения управленцев за виды деятельности, связанные с предотвращением риска;
- налоговые поощрения для производства безопасного оборудования;
- распространение информации о сферах и районах

повышенного риска для граждан, туристов и др.

Свое место в деятельности государства по контролю и управлению рисками занимают *финансовые технологии*. Основные задачи их применения состоят:

- *в выделении бюджетных и привлеченных средств для предварительного страхования рисков;*
- *в концентрации ресурсов, необходимых для корректировки действий правительства в процессе урегулирования кризисных ситуаций;*
- *в накоплении и привлечении средств для компенсации и возмещения понесенного ущерба.*

Суммарное применение всех этих методов позволяет властям проводить взвешенную политику, способную обеспечить уклонение от рисков или сокращение масштабов их распространения и последствий; сохранять возможность поддерживать существующие риски в рамках допустимых потерь; предотвращать возможности выхода последствий рисков за грань допустимого.

Сочетания названных технологий вместе с определенными институциональными и неинституциональными параметрами взаимодействия управленцев с экспертными и гражданскими партнерами определяют соответствующие модели контроля и управления рисками.

В ряду венчурных моделей находятся и антикризисные стратегии государства, связанные с его последовательными действиями, направленными на снижение дестабилизирующих эффектов рисков и снижение возможного ущерба. Так, отечественный исследователь В. Романов предлагает четырехфазовую стратегию деятельности правительства. К ее основным этапам он относит:

1) этап, предшествующий фазе дестабилизации ситуации (включающий действия по предупреждению экстремальных форм активности, меры по совершенствованию адаптационных возможностей всей системы и др.);

2) предкризисный этап, предполагающий расконсервацию системы управления кризисом;

3) этап развития кризисной ситуации, включающий в себя действия, направленные на уменьшение возмущающих воздействий среды; повышение внимания к пороговым ограничениям, границам

полномочий и реальным возможностям властей; снижение потребления ресурсов; укрепление высокоэффективных (дифференцированных) структур; освобождение от балласта (неэффективных структур, институтов, действующих с большими издержками); централизованное управление! в жизнеобеспечивающих сферах; поддержку новых институтов интеграции общества; непрерывный мониторинг ситуации и устранение препятствий для получения системной информации; стимулирование поисковой активности граждан;

4) посткризисный период, предполагающий стимуляцию восстановительного процесса.

Иную схему антикризисной деятельности предлагают модели, в основу которых положена оценка реакции и состояния управляющей системы (УС), действующей в условиях нарастания рисков и разворачивающегося кризиса. В данном случае выделяются следующие стадии активности государства:

1) осуществление упреждающих действий, в том числе политико-правовых (принятие законов, постановлений, закрытых инструкций ведомств), технических (предполагающих перераспределение материальных ресурсов, укрепление позиций уязвимых регионов, создание запасных центров управления), а также акций, направленных на формирование кадровой структуры (резерва управления, обучение и переподготовку персонала);

2) проведение аналитической деятельности, направленной на определение типологии кризисов (финансового, военно-политического, социально-экономического и др.) и интенсивности его воздействия на УС;

3) определение (планирование) реакций УС на различные виды развития кризисных ситуаций с учетом тех или иных целей в сфере управления;

4) активизация деятельности инновационных механизмов УС (например, в сфере функциональной перестройки ее деятельности, касающейся перегруппировки сил в правящих кругах, организационной перестройки в системе управления, в кадровых структурах относительно стиля лидерства и т.д.);

5) разработка необходимых механизмов и процедур, направленных на сохранение организационно-ролевой гибкости и эффективности антикризисных действий УС;

6) политико-правовые, финансовые, организационные и

другие действия государства, направленные на выход из кризисного состояния и активизирующие механизмы повседневной деятельности УС.

В целом все модели сводятся к выработке стратегий неуязвимости объекта и системы управления. В суммарном виде эти требования предполагают при разработке вариантов действий избегания крайностей; преодоление страхов менеджеров по отношению к рискам и т.д.

Применение специальных моделей, а также конкретных процедур по управлению рисками и контролю за ними позволяет уточнить область проявления и совокупность факторов риска, их характер и содержание угроз, оценить вероятность возможных негативных последствий, определить средства защиты и уменьшения потерь от различных опасностей, а в конечном счете разработать оптимальный вариант управленческих действий.

Благодаря такому комплексному подходу органы государственного управления могут придерживаться различных управленческих стратегий — от владения ситуацией риска и предотвращения (сведения к минимуму) ущерба до действий, направленных лишь на финансирование, или возмещение затрат по убыткам, или «раздробление» рисков и их перенос на других контрагентов, или, напротив, взятие рисков на себя.

Тема 5. Принятие государственных решений в условиях политических конфликтов

- 5.1. Структура и основные формы политических конфликтов
- 5.2. Типология политических конфликтов
- 5.3. Сущность управления и контроля за конфликтами
- 5.4. Этапы урегулирования и разрешения конфликтов

5.1. Структура и основные формы политических конфликтов

Конфликты являются наиболее распространенным источником и формой политических изменений, в связи с чем разработка технологий управления и контроля за ними, становятся задачей первостепенной важности для правящего режима.

Конфликт представляет собой один из возможных вариантов взаимодействия политических субъектов. Однако из-за

неоднородности общества, именно конфликт лежит в основе изменений поведения групп и индивидов, трансформации властных структур, развития политических процессов. Конфликт есть разновидность (и результат) конкурентного взаимодействия двух и более сторон (групп, государств, индивидов), оспаривающих друг у друга властные полномочия или ресурсы.

В качестве основополагающих элементов конфликта выделяют следующие:

- *источник (предмет) конфликта, выражающий существо разногласий между участниками спора;*
- *повод, характеризующий конкретные события, которые послужили началом активных действий сторон по отстаиванию своих интересов, целей, позиций в отношениях с конкурентом;*
- *стороны конфликта, подразумевающие численность субъектов, непосредственно и косвенно участвующих в оспаривании властных статусов и ресурсов в сфере политики,*
- *восприятие и позиции субъектов, раскрывающие их цели в конкурентном взаимодействии, отношение к контрагентам, восприятие конфликта и иные субъективные характеристики поведения сторон;*
- *средства конфликта, характеризующие типичные применяемые сторонами ресурсы, способы, приемы во взаимодействии друг с другом;*
- *характер конфликта, раскрывающий наиболее типичные отношения конкурирующих сторон, жесткость или пластичность занимаемых ими позиций, способность к модификации предмета спора, вовлечение посредников и т.д.*

Практически все исследователи сходятся в понимании конфликта как такого конкурентного взаимодействия сторон, которое обладает разной степенью своего внешнего проявления и интенсивности.

Источники политических конфликтов в самом широком плане подразделяются на *внесоциальные, социальные и комбинированные*.

К первым относятся те многочисленные источники политической напряженности, которые базируются на определенных чертах агрессивности человека, чувствах страха,

паники, голода и других инстинктивных мотивациях его поведения. Обусловленные такими факторами политические конфликты выступают в виде народных самосудов, голодных бунтов, террористических акций фанатиков, иных нерациональных и внешне мало или вовсе не мотивированных акций.

Значительно более широкий круг источников конфликта содержится в его социальных факторах и основаниях. Выделяют три основные причины, лежащие в основе политической конфронтации.

1)разнообразные формы и аспекты общественных отношений, определяющие несовпадение статусов субъектов политики, их ролевых назначений и функций, интересов и потребностей во власти, а также недостаток ресурсов и т.д. (фиксируют расхождения статусов между правящей элитой и контрэлитой)

Как правило, внешнюю напряженность такого рода конфликтов удастся погасить достаточно легко. Однако искоренить источники конфликта сторон, можно только путем преобразований, либо меняющих саму организацию власти в обществе, либо реформирующих социально-экономические (культурные) основания политической деятельности конкурирующих субъектов.

2)расхождения людей относительно субъективно значимых представлений о политических явлениях.

Такие конфликты чаще всего возникают в тех странах, в которых сталкиваются качественно различные мнения о путях реформирования государственности, закладываются основы нового политического устройства общества.

3)процессы идентификации граждан, выражающие характер осознания ими своей принадлежности к социальным, этническим, религиозным и прочим общностям и объединениям, что определяет понимание ими своего места в социальной и политической системе.

Конфликты на этой основе характерны прежде всего для переходных обществ. Подобные противоречия возникают и в тех странах, где напряженность в отношениях с правящими структурами вызывает стремление людей защитить культурную целостность своей национальной, религиозной и т.п. группы, повысить ее властный статус.

5.2. Типология политических конфликтов

Определение управляющих течением конфликтов технологий непосредственно зависит от определения их типа. В самом общем виде в политической науке принято классифицировать конфликты следующим образом.

С точки зрения зон и областей их проявления выделяются *внешне- и внутривнутриполитические* конфликты.

Среди международных конфликтов могут выделяться кризисы типа «балансирования на грани войны», отражающие выдвижение одним государством требований и притязаний к другому в надежде, что противник скорее уступит, чем будет бороться; «оправдания враждебности», характеризующие провокационную деятельность государства против потенциального противника с тем, чтобы использовать сложившуюся ситуацию для выдвижения ему неприемлемых требований и т.д.

Внутриполитические конфликты также подразделяются на *кризисы и противоречия*, раскрывающие взаимодействие между различными субъектами власти отражающие характер политических процессов, по которым разгорается спор групп и индивидов.

По степени и характеру нормативной регуляции конфликты разделяются на *институционализированные и неинституционализированные*, характеризующие способность или неспособность людей (институтов) подчиняться действующим правилам политической игры.

Классификация конфликтов проводится и по их качественным характеристикам, среди конфликтов данного типа можно выделить «глубоко» и «неглубоко укорененные» (в сознании людей) конфликты; конфликты «с нулевой суммой» (когда позиции сторон противоположны, и потому победа одной из них оборачивается поражением другой) и конфликты «с ненулевой суммой» (в которых существует хотя бы один способ нахождения взаимного согласия); «конфликты с отрицательной суммой» (в которых все участники оказываются в проигрыше).

По степени интенсивности принято выделять *эскалированные* конфликты (с применением вооруженной силы) и конфликты *низкой интенсивности* (характеризующиеся затяжным и менее ярко выраженным уровнем противостояния сторон).

С точки зрения публичности конкуренции сторон имеет смысл

говорить об *открытых* (выраженных в явных, внешне фиксируемых формах взаимодействия конфликтующих субъектов) и *закрытых* (латентных) конфликтах, в которых доминируют теневые способы оспаривания субъектами своих властных полномочий. Первый тип подобных конфликтов хорошо различим в разнообразных формах массового участия граждан в политической жизни (например, в форме манифестаций, забастовок, участия в выборах и т.д.), второй более характерен для скрытых процессов принятия решений (в частности, взаимодействий внутри правящей элиты, отношений между различными ветвями власти).

По временным (темпоральным) характеристикам конкурентного взаимодействия сторон разделяются *долговременные* и *кратковременные* конфликты. Так, процессы возникновения и разрешения отдельных конфликтов в политической жизни могут завершиться в течение предельно короткого времени (например, отставка министра в связи с публикацией сведений о его предосудительных действиях), но могут протекать на протяжении жизни целых поколений (военно-политические конфликты между Израилем и рядом арабских государств и т.д.).

Принимая во внимание строение и организацию режима правления, как правило, выделяют конфликты *вертикальные* (характеризующие взаимоотношения субъектов, принадлежащих к различным уровням власти: это конфликты между центральными и местными элитами, органами федерального и местного самоуправления и т.д.) и *горизонтальные* (т.е. между субъектами и носителями власти: внутри правящей элиты, между неправящими партиями, членами одной политической ассоциации и т.д.).

Конфликты любого из указанных типов, обладая теми или иными свойствами и характеристиками, способны играть разнообразные роли в конкретных политических процессах, стимулируя отношения соревновательности и сотрудничества, противодействия и согласования, примирения и непримиримости.

5.3. Сущность управления и контроля за конфликтами

Контроль как форма сознательного воздействия на политический конфликт предполагает трехступенчатую программу действий:

1. осуществление превентивных мер в виде выявления основных элементов в поле, анализа взаимодействия сторон и мониторинга событий;

2. выявление факторов, как способствующих усилению интенсивности конфликта, так и препятствующих его эскалации, в результате чего проясняются основные направления действий субъектов контроля;

3. предупреждение перехода конфликтов из стадии спора к стадиям, на которых возможны насилие и рост политической напряженности. В результате формируются определенные ограничения деятельности контролирующих субъектов, в рамках которых развитие конфликта избегает трансформации в кризисы и катастрофы.

В отличие от контроля управление конфликтами представляет собой форму целенаправленного влияния на различные компоненты конкурентного взаимодействия сторон, предполагающего повышение соответствия их состояния сознательным намерениям того или иного субъекта.

Осуществление управленческого воздействия на развитие конфликта непосредственно зависит от той модели соперничества, которой придерживается воздействующий на него субъект.

Выделяется несколько таких моделей, среди которых присутствует так называемый «инженерный подход» – конфликт рассматривается как определенное изменение ситуации, требующее доработки либо в области структуры, либо иных компонентов. В том случае, если удастся верно определить этот элемент, то можно управлять течением событий.

«Гуманистический» подход – управление конфликтом возможно только на основании постоянного сближения позиций сторон при помощи проведения консультаций, экспертиз, деятельности посредников и арбитров.

«Управленческая» модель – субъектом управления перед сторонами конфликта формулируются такие задачи, решение которых позволит им сблизить свои позиции и свои цели и примирить интересы.

На практике, как правило, используют те или иные сочетания подобных установочных моделей, на базе которых вырабатываются соответствующие технологии контроля и управления конфликтами.

Различные модели управления конфликтами, предполагают

разные стратегии с разными, а порой и противоположными целями. В качестве наиболее значимых стратегий, можно выделить следующие характеризующие их цели:

инициация конфликта, подразумевающая перманентное обострение имеющихся в обществе противоречий, усиление эскалации конфликтов с целью порождения ситуации, которую можно было бы использовать более эффективно, чем это мог бы сделать противник (*например, правящий режим может выдвигать неприемлемые условия для сотрудничества с оппозицией, надеясь на истощение ее сил или на компрометацию ее в глазах общественного мнения как не стремящуюся к общественному согласию*);

рутинизация конфликта, означающая сознательное поддержание возникшей напряженности в отношениях сторон, с целью использования ее в собственных интересах;

предупреждение конфликта, нацеленное на недопущение перехода противоречий в открытую фазу противоборства и нарастания политической напряженности;

урегулирование конфликта, ориентированное на снятие остроты противоборства сторон, а также на то, чтобы избежать его наиболее негативных последствий;

разрешение конфликта, предусматривающее либо устранение причин конфликта, либо такое изменение ситуации и обстоятельств, которое породило бы бесконфликтные отношения сторон;

вытеснение конфликта, предполагающее перенесение ответственности за различные способы завершения конфликта на иной уровень политической системы (*например, с федерального на региональный, или наоборот*).

Наиболее распространенными в сфере политики является урегулирование и разрешение конфликтов.

Факторами, влияющими на формы и методы деятельности субъекта управления конфликтом, являются:

- *степень открытости политической системы;*
- *уровень сплоченности конфликтующих групп и интенсивность внутренних взаимоотношений их членов;*
- *характер вовлеченности широких социальных слоев в спорные взаимоотношения;*
- *эмоциональная насыщенность политического поведения*

групп и граждан и их способность к самоограничению своих властных притязаний и т.д.

Что касается стратегии разрешения конфликта, то ее технологии, как правило, всегда подразумевают не односторонние, а двусторонние действия партнеров. Это означает, что достигнутое в результате их применения соглашение между сторонами расценивается всеми участниками как справедливое и честное, они добровольно принимают условия соглашения без давления извне, конфликт исчезает из «повестки дня», а между бывшими участниками спора устанавливаются позитивные отношения.

5.4. Этапы урегулирования и разрешения конфликтов

Учитывая разнообразие встречающихся в политике конфликтов, можно выделить этапы возникновения, развития и окончания политических конфликтов.

На этапе *возникновения конфликта* о зарождении конкурентных отношений свидетельствует формирование напряженности между оппозиционными сторонами, которая подтверждает наличие определенного предмета спора и несовпадение позиций политических субъектов.

Таким образом, главная задача субъекта, стремящегося контролировать или управлять течением этого конфликта, – вскрыть его подлинные причины. Сложность такого анализа в значительной степени усугубляется частым стремлением сторон скрыть, замаскировать настоящие причины противоречия с оппонентом (*нередко это вызывается желанием использовать не вполне законные методы для реализации своих интересов или опасением, что обнародование причин спора вызовет негативную реакцию общественности*).

Правильный анализ позволяет не только выявить источник политического напряжения, но и предотвратить возможный «отрыв» конфликта от его первоначальных причин и переключение активности сторон на новые политические цели, консервирующие прежние поводы для конкуренции и тем самым переводящие противостояние в закрытую форму существования, чреватую внезапными социальными потрясениями.

От первоначальных оценок ситуации будет непосредственно зависеть, станет ли субъект управления стремиться сохранить паритет конфликтующих сторон или поддержит одну из них, будет

способствовать уменьшению или повышению напряженности отношений и т.д.

Определяя стратегические и тактические цели регулирования конфликта, власти должны подготовиться «технически»: убедиться в компетентности привлекаемых экспертов и аналитиков, специалистов в соответствующей сфере государственного управления; проверить надежность коммуникаций, центров обработки информации о текущих событиях, их материальной обеспеченности; улучшить взаимосвязь различных уровней и звеньев власти, вовлеченных в регулирование конфликта; приспособить структуру институтов власти для осуществления эффективного контроля за событиями; проверить готовность механизмов власти для решительного применения силы. Вся совокупность этих мер должна полностью соответствовать ресурсам, имеющимся в распоряжении «верхов», а также способствовать поддержанию имиджа властей, т.е. формировать у населения убежденность в том, что власти не боятся развития конфликта и способны держать его под контролем.

На этапе развития конфликта круг деятельности субъекта управления расширяется. На данном этапе более отчетливо проявляются силы, поддерживающие каждую из конфликтующих сторон или противостоящие им; становится очевидным, расширяется или сужается предметная область спора, увеличивается или сокращается численность участников спора, какова степень его интенсивности, нуждается ли он в привлечении посредника и т.д. Таким образом, возрастает число факторов, которые необходимо отслеживать для сохранения контроля над развитием конкурентных отношений.

В целом субъект управления должен определиться по такому вопросу: будет течение конфликта пущено на самотек или будут предприняты сознательные действия по его урегулированию. В последнем случае задача управления конфликтом должна быть связана с действиями, предусматривающими объединение усилий всех участвующих сторон или с привлечением посредничающих структур.

Принимая такое решение, субъект управления конфликтом должен опираться на более широкую информацию – не только о «видимом» поведении сторон, но и об их скрытых, а порой и тщательно маскируемых замыслах и намерениях. Особое значение

в таких ситуациях приобретает борьба с дезинформацией, так как стремление той или иной стороны исказить сведения о своих целях, провоцирует субъект управления конфликтом на безрассудные действия.

Расширяя информационное поле контроля, власти, как правило, уточняют образы конфликтующих сторон (динамику позиций, склонность или отрицание компромиссов, допустимые возможности изменения целей и т.д.) и собственные оценки, выработанные ранее.

Уточняя такого рода оценки, субъекты управления конфликтом должны непрерывно сопоставлять изменяющиеся позиции сторон, стараться точно понять тактику их поведения, нащупать точки соприкосновения оппонентов. В конечном счете оценка различного рода макро и микрофакторов, обуславливающих протекание конфликта, должна дать четкое представление о его интенсивности: обладает он тенденцией к спаду или к нарастанию. В соответствии с выводами должна быть скорректирована и тактика действий управляющего субъекта. Однако ни при каких условиях он не должен прибегать к запугиванию или силовому давлению на конфликтующие стороны, памятуя о том, что расширение насильственных средств прямо пропорционально увеличению времени урегулирования спора. И напротив, субъекты управления должны стимулировать сближение сторон на основе увеличения их ожиданий посредством обещаний и положительных прогнозов, расширения переговорного пространства между ними, недопущения крайних, разрушительных форм конкурентного взаимодействия, поддержания конвенционального стиля политического диалога.

Для направления интенсивного конфликта в нужное русло на данном этапе субъект управления должен:

- использовать те технологические приемы, которые он применял на предыдущем этапе;

- постоянно «конструировать социальное окружение» (информировать общественность о выработанных оценках поведения сторон, об изменении их позиций, обнародовать точки зрения на развитие ситуации и т.д.);

- целенаправленно искать выигрышную тактику, изменяя структуру и способы собственных действий; развивать коммуникации;

➤ поддерживать нормы и правила политического взаимодействия, способствующие повышению сплоченности общества. От характера предпринимаемых действий зависит заново складывающийся баланс политических сил.

На базе предпринимаемых действий на *этапе завершения конфликта* возможны два основных варианта его окончания: либо достижение примирения сторон, либо укрепление их непримиримости. Для достижения примирения субъекту управления конфликтом необходимо найти средства, способные обеспечить такое развитие событий.

Завершение конфликта может быть выражено в достижении соглашения конфликтовавших сторон о (временном или окончательном, полном или частичном) перемирии, о различных формах урегулирования конфликта (его составных частей), а также всеобъемлющего соглашения, свидетельствующего о разрешении конфликта.

Такие результаты могут быть достигнуты двумя наиболее общими способами примирения сторон:

➤ *мирное урегулирование конфликта* в результате: достижения компромисса на основе сохранения исходных позиций; (асимметричного) соглашения, достигнутого за счет взаимных и неравных уступок; истощения ресурсов одной или нескольких сторон, что делает невозможным продолжение соперничества; а также за счет приобретенного в ходе спора взаимоуважения сторон, понимания прав и интересов соперника; соглашения на базе найденного принципиально нового решения, снимающего противоречия сторон;

➤ *примирение на основе принуждения* позволяющего одной из сторон игнорировать аргументы соперника. В основе этого навязываемого одной из сторон (или третьей силой всем сторонам) характера взаимодействия может лежать: явное превосходство (сохраненных, приобретенных) сил и ресурсов у одной стороны и их дефицит у другой; изоляция одной стороны конфликта, понижение ее статуса, а также другие состояния, свидетельствующие об ослаблении ее позиций, о поражении, нанесенном ей в соответствии с «правилами игры»; уничтожение, «тотальное истребление противника» (Х. Шпейер), в результате чего мир устанавливается в отсутствие «врага».

Характер и степень продолжительности найденных форм

примирения различны. Так, асимметричное соглашение, даже несмотря на подписание документов, не останавливает оказавшуюся в проигрыше сторону либо от невыполнения договоренностей (что подразумевает «урегулирование после урегулирования» – Г. Райффе), либо от продолжения борьбы за свои интересы. Мир, заключенный в условиях полного поражения одной из сторон, может сохраняться достаточно долго, исключая воспроизведение старых или появление новых конфликтов.

ГЛОССАРИЙ

Актуализация данных – преобразование данных в соответствии с алгоритмом (инструкцией для выполнения преобразований, проведения расчетов) и передача их руководителю в такой форме, которая необходима для принятия решения.

Алгоритм управления – определенная последовательность действий для выработки управленческих решений, формирования планов, обмена информацией в процессе управления.

Альтернатива (лат. **alter** – один из двух) – необходимость выбора между взаимоисключающими возможностями.

Анализ (гр. **analusis** – разложение, расчленение) - 1) метод научного исследования, состоящий в мысленном или фактическом разложении целого на составные части; 2) разбор, рассмотрение чего-либо; 3) структурно-функциональный анализ - совокупность операций, с помощью которых объект рассматривается как целостное образование, а в качестве основного средства расчленения его выступает выявление различных функций, свойственных объекту.

Анализ внешней среды – элемент стратегического планирования, предназначенный для контроля и оценки факторов, внешних по отношению к организации, с целью определения возможностей и опасностей.

Анализ временных рядов – метод выявления тенденций развития и прогнозирования, основанный на предположении, согласно которому случившееся в прошлом служит достаточно надежным указанием на то, что произойдет в будущем; называется также проектированием тенденций.

Анализ издержек и выгод – сопоставление издержек и выгод от конкретного хозяйственного мероприятия для выявления целесообразности его проведения.

Анализ организации – определение реально существующих связей и отношений элементов организации; определение структуры и показателей функционирования организации; определение причин и факторов существующего строения и поведения организации; методическая оценка функциональных зон организации, предназначенная для выявления ее стратегически сильных и слабых сторон; – выявление достоинств и недостатков существующей организационной структуры с

целью ее развития (совершенствования).

Анализ риска – разложение структуры объекта на элементы, установление взаимосвязей между ними с целью выявления источников, факторов и причин возникновения различных рисков, сопоставление возможных потерь и выгод.

Анализ ситуации – изучение параметров управляемого объекта, сложившихся внешних условий и конкретных ситуаций его функционирования при разработке или реализации управленческого решения.

Аналитические навыки – способность понимать соотношение между частями и единым целым.

Аналогия – сходство в каком-либо отношении между предметами, явлениями или понятиями; форма умозаключения, при которой на основании сходства двух предметов, явлений в каком-либо отношении делается вывод об их сходстве в других отношениях.

Антагонистические игры – управленческие ситуации с противоположными интересами участников (выигрыш одной стороны становится проигрышем другой); математический аппарат теории игр, используемый в процессе принятия решений.

Апостериорная информация – информация, полученная на основе опыта, из опыта.

Априорная информация – информация, предшествующая опыту и независимая от него. Ее источником могут быть теоретические положения, статистические исследования, используемые менеджером при выработке решений.

Бескоалиционные игры – создание ситуаций, когда каждый участник процесса управления принимает решение изолированно, то есть без координации, переговоров, соглашений или коалиций с другими участниками; бескоалиционные игры являются математическим аппаратом теории игр, используемым для принятия решений в управлении организациями.

Внешняя неопределенность – ограниченность и точность доступной информации о внешней среде фирмы.

Внешняя среда (окружение) организации – совокупность объектов и условий, с которыми организация взаимодействует непосредственно (деловое) или которые она должна учитывать (фоновое).

Внутренние данные – факты, извлеченные из собственной

документации.

Внутренняя среда организации – совокупность взаимосвязанных ее элементов (разделение труда; технология деятельности; организационный порядок, взаимоотношения в коллективе).

Воздействие возмущающее – фактор, который нарушает нормальное функционирование и развитие системы, отклоняет ее от достижения намеченной цели.

Воздействие управляющее – воздействие органа управления на объект управления с целью перевода объекта в новое желательное состояние.

Вход системы разработки решения – параметры, характеризующие проблему, которую необходимо решать.

Выполнение решения – устранение проблемы, его породившей, по отношению к которой было принято решение.

Выход системы разработки решения – решение, выраженное количественно или качественно, имеющее определенную степень адекватности и вероятность реализации, степень достижения запланированного результата.

Гипотеза рабочая – предварительное предположение об исследуемой проблеме. Гипотеза рабочая в управлении составляет этап исследования и используется в качестве метода проектирования стратегических целей.

Гипотеза решения – элемент процесса выработки решений, связывающий исходные данные и цели решения; метод оценки теоретических возможностей достижения целей.

Групповое мышление – тенденция отдельных личностей подавлять свою собственную точку зрения на ту или иную проблему, чтобы не нарушать гармонию группы.

Групповое решение – решение, принимаемое коллективом.

Данные – зарегистрированные результаты статистических наблюдений, факты, прогнозы и мнения; данные могут помочь в решении деловых проблем только после того, как будут превращены в информацию.

Деловые игры – метод имитации принятия управленческих решений в различных хозяйственных ситуациях по заданным правилам.

Дерево решений – схематическое графическое представление сложного процесса принятия решений по какой-либо задаче;

помогает управляющим установить последовательность основных альтернатив в ситуации принятия решения.

Детерминированный подход – подход, используемый в процессе изучения и моделирования системы управления, упрощающий анализ путем исключения из рассмотрения отдельных факторов.

Детерминистические модели – модели, отражающие ситуации, для которых характерна определенность.

Диагностика – установление и изучение признаков, определяющих развитие ситуации и позволяющих предотвратить нежелательные отклонения в ее развитии. Используется при подготовке альтернативных вариантов решений.

Директива – распоряжение, руководящее указание вышестоящего органа управления подчиненным органам, обязательное для исполнения.

Дихотомия – деление на две части.

Зависимая переменная – событие, которое меняется вследствие изменения независимых переменных.

Задача управления – предмет решения, предполагающий необходимость действий по переводу объекта управления в иное состояние.

Запрограммированное решение – выбор, путь к которому ведет через конкретную последовательность этапов или действий.

Идея - мысль, замысел, лежащие в основе системы, логического построения, решения.

Избыточность информационная – наличие в системе управления информации, которая не нужна для принятия решений в управлении, либо не может быть переработана в силу ограниченных возможностей органа управления.

Индекс – численный показатель, выражающий последовательные изменения какого-либо экономического объекта.

Инициативно-целевая технология – выдача заданий для разработки или реализации УР, без указания средств и методов их выполнения. Она рассчитана на инициативного и профессионального исполнителя. Технология предусматривает разработку руководителем только конечной цели управления и сопутствующих ей задач, а также срока выполнения без указания механизма ее достижения.

Качество – совокупность свойств и характеристик товара или

другого объекта, которые придают ему способность удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности.

Качество информации для разработки управленческого решения – степень соответствия сведений о внутреннем и внешнем состоянии управляемой системы требованиям, предъявляемым управляющей системой, которая осуществляет оценку ситуации и разработку управленческих решений. Требования, предъявляемые к информации: достоверность, обоснованность, конкретность, системность, своевременность, сопоставимость.

Качество управленческих решений – совокупность свойств, обеспечивающих успешное их выполнение и получение определенного эффекта.

Качество управленческой деятельности – степень соответствия ее общепринятым требованиям или стандартам. Обычно о качестве управленческой деятельности судят по качеству управленческих решений.

Коллективное управление – выработка и принятие управленческих решений группой сотрудников, не обязательно являющихся руководителями.

Коммерческий риск – возможные снижения или потеря доходов, связанные с принятием решений или действиями в условиях неопределенности, отсутствия достоверной информации о путях развития процесса или о состоянии рынка.

Компромисс – соглашение на основе взаимных уступок.

Концепция – комплекс основополагающих идей, принципов, правил, раскрывающих сущность и взаимосвязи данного явления или системы и позволяющих определить систему показателей, факторов и условий, способствующих решению проблемы, формированию стратегии организации, установлению правил личного поведения – система взглядов, то или иное понимание ситуации, единый определяющий замысел, ведущая мысль при выработке управленческого решения.

Матричный метод – набор приемов для выбора и точного выполнения договоренностей заинтересованных сторон при разработке УР. Он использует в качестве модели либо договор о намерениях, либо согласительный договор, либо требование одной или нескольких сторон.

Метод Делфи – метод организации и проведения экспертизы.

Метод сценариев – набор прогнозов по каждому рассматриваемому решению, его реализации, а также возможным положительным и отрицательным последствиям.

Метод экспертных оценок – техника прогнозирования, основанная на достижении согласия группой экспертов.

Методы подключения новых интеллектуальных источников – основаны на приобщении человека к коллективному мышлению под надзором высококвалифицированного специалиста. К ним относятся: метод наставничества и работа с внешними консультантами.

Методы творческого мышления – способы организации творческой деятельности людей, необходимой для выдвижения творческих идей решения проблем, стоящих перед организацией.

Методы экстраполяции – методы, основанные на прогнозировании поведения или развития объектов в будущем по тенденциям (трендам) его поведения в прошлом.

Множество допустимых решений – область, в пределах которой осуществляется выбор решений, ограниченная условиями задачи и наличными ресурсами.

Модель – условный образ объекта управления. Модели могут быть логическими, физическими, экономико-математическими. – условный образ или представление предмета, системы или идеи в форме, отличной от формы целого (предмета, системы, идей и т.п.). Модели могут быть логическими, физическими, экономико-математическими.

Модель «черного ящика» – система, в которой субъекту управления доступна лишь входная и выходная информация, а внутреннее устройство объекта управления неизвестно или очень сложно.

Мозговая атака – выработка управленческого решения на основе идей, бессистемно выдвигаемых группой в процессе совместной работы с их последующим уточнением и обсуждением.

Мониторинг (лат. monitor – предостерегающий) – специально организованное систематическое наблюдение за состоянием каких-либо объектов. – непрерывное комплексное наблюдение за объектами, измерение параметров и анализ их функционирования. – комплексная система наблюдений, контроля, оценки и прогноза изменения состояния окружающей

природной среды под влиянием антропогенных факторов с целью разработки мероприятий по ее охране, рационализации использования природных ресурсов и предупреждения критических ситуаций, вредных для здоровья людей, существования живых организмов и их сообществ, природных комплексов и объектов – процедура отслеживания ситуации

Незапрограммированное решение – выбор, который приходится делать в новой или неопределенной ситуации или в ситуации с неизвестными факторами воздействия.

Неопределенность – неполнота или неточность информации об условиях реализации проекта (решения). Виды неопределенности и рисков: 1) риск, связанный с нестабильностью экономического законодательства и текущей экономической ситуации, условий инвестирования и использования прибыли; 2) внешнеэкономический риск (возможность введения ограничений на торговлю и поставки, закрытия границ и т.п.); 3) неопределенность политической ситуации; 4) неполнота или неточность информации о динамике технико-экономических показателей, параметрах новой техники и технологии; 5) колебания рыночной конъюнктуры, цен, валютных курсов и др.; 6) неопределенность природно-климатических условий; 7) производственно-технологический риск; 8) неопределенность целей, интересов и поведения участников; 9) неполнота или неточность информации о финансовом положении и деловой репутации участников.

Неопределенность внешней среды – отсутствие достаточного объема информации по конкретному фактору внешней среды или относительной уверенности в точности такой информации.

Область допустимых решений – область, в пределах которой осуществляется выбор решений, ограниченная условиями задачи и наличными ресурсами.

Оптимальное решение – наиболее эффективное из всех альтернативных вариантов решение, выбранное по какому-либо критерию оптимизации для данной ситуации.

Оптимизация – процесс перебора множества факторов, влияющих на результат, с целью определения значений параметров объекта, при которых достигается его наилучшее состояние. При этом обеспечиваются оптимальные параметры выхода объекта как системы.

Оптимизация решения – это процесс перебора множества факторов, влияющих на результат. Оптимальное решение – это выбранное по какому-либо критерию оптимизации наиболее эффективное из всех альтернативных вариантов решения.

Организационное решение – выбор, который совершает предприниматель для выполнения обязательств, связанных с положением организации, для того, чтобы достичь стоящих перед организацией целей.

Оценка – результат определения качественных и количественных характеристик управляемого объекта или процесса управления.

Параметры качества управленческого решения – совокупность параметров, удовлетворяющих потребителя решения. К ним относятся: показатель энтропии; степень риска инвестиций; вероятность реализации решения по показателям качества, затрат и сроков; степень адекватности теоретической модели фактическим данным.

Платежная матрица – двумерная карта отношений между разными стратегиями, которые могут применяться при каждом из состояний ситуации.

Показатель управленческого решения – количественная оценка (мера) какого-то свойства изучаемого объекта.

Прагматический подход – отбор тех сведений или решений, которые считаются полезными с точки зрения субъекта, принимающего решение.

Превентивное разрешение проблем – процесс предвосхищения того, что может идти не так, и того, как следует разрешать эти возможные проблемы.

Предварительное принятие решений – процесс планирования, который должен предварять другие важные виды принятия решений.

Предварительный контроль – контроль, предшествующий активной деятельности и состоящий в проверке готовности организации, ее персонала, производственного аппарата, системы управления к работе.

Предпосылка – предположение, рассматриваемое как истинное в качестве отправной точки в процессе принятия решений и планирования.

Принципы оценки управленческого решения – 1) учет

фактора времени; 2) учет затрат и результатов за жизненный цикл объекта; 3) применение к расчету экономического эффекта системного, комплексного и других научных подходов; 4) обеспечение многовариантности управленческих решений; 5) обеспечение сопоставимости альтернативных вариантов по объему продаж, качеству вариантов, срокам инвестиций или получения результатов, методам получения информации, условиям применения объекта, факторам риска и др.

Принципы системного анализа – 1) процесс принятия решений должен начинаться с выявления и четкого формулирования конкретных целей; 2) необходимо рассматривать проблему как целое, как единую систему и выявлять все последствия и взаимосвязи каждого частного решения; 3) необходимы выявление и анализ возможных альтернативных путей достижения цели; 4) цели отдельных подсистем не должны вступать в конфликт с целями всей системы; 5) восхождение от абстрактного к конкретному; 6) единство анализа и синтеза, логического и исторического; 7) выявление в объекте разнокачественных связей и их взаимодействия.

Принятие управленческих решений – процесс анализа, прогнозирования и оценки ситуации, выбора, и согласования наилучшего альтернативного варианта достижения поставленной цели.

Проблема – понятие, характеризующее разницу между действительным и желаемым состояниями объекта. Проблема может быть стратегической и текущей; внезапной, или катастрофической, и плановой; объективной и субъективной (созданной человеком); технической, экологической, социальной, организационной, психологической, экономической и т.д. – понятие, характеризующее разницу между действительным и желаемым состояниями объекта. Проблема может быть внезапной, катастрофической, плановой, объективной, субъективной и т.п.

Прогноз – система аргументированных представлений о направлениях развития и будущем состоянии организации и ее окружения. – научное предвидение развития ситуации, состояния объекта прогнозирования на будущий период, последствий принимаемых решений.

Прогнозирование – метод планирования, в котором

предсказание будущего опирается на накопленный опыт и текущие предположения относительно будущего.

Программированные решения – рутинные или повторяющиеся решения, а также такие, которые повторяются в соответствии с установленными правилами.

Программно-целевая технология (ПЦТ) – выдача руководителем заданий (целей, задач) с указанием средств, методов и времени их выполнения.

Процесс разработки управленческого решения – процесс, включающий следующие операции: 1) подготовка к работе; 2) выявление проблемы и формулирование целей; 3) поиск информации; 4) обработка информации; 5) выявление возможности ресурсного обеспечения; 6) ранжирование целей; 7) формулирование заданий; 8) оформление документов; 9) реализация заданий.

Ранжирование – определение важности, весомости, ранга факторов (проблем) по их эффективности, актуальности, масштабности, степени риска. – определение важности, весомости, ранга факторов (проблем) по их актуальности, эффективности, масштабности, степени риска и т.п.

Рациональное решение – выбор, подкрепленный результатами объективного анализа; не зависит от опыта, накопленного в прошлом.

Регламентная технологии – выдача руководителем заданий (целей, задач) с указанием средств и их возможных ограничений, ориентировочных методов и времени их выполнения.

Риск – 1) возможность наступления событий с отрицательными последствиями в результате определенных решений или действий; 2) вероятность понести убытки или упустить выгоду; неуверенность в получении соответствующего дохода или убытка. Инвестиционный риск – риск обесценения капитальных вложений в результате действий органов государственной власти и управления.

Система – единство, состоящее из взаимозависимых подсистем (частей), каждая из которых приносит что-то конкретное в уникальные характеристики целого. Организации считаются открытыми системами, потому что динамично взаимодействуют с внешней средой. – это некоторая целостность, состоящая из взаимозависимых частей, каждая из которых вносит свой вклад в

характеристики целого. Их взаимосвязь определяет ее структуру, устойчивость, адаптивность.

Система поддержки принятия решений – расширенная информационная система управления, способная обеспечить менеджеров средствами и данными, необходимыми для принятия решений.

Системный анализ – один из методов комплексного исследования трудно наблюдаемых свойств и отношений в объектах с помощью представления этих объектов в качестве систем и изучение свойств этих систем и взаимоотношений между целями и средствами их реализации.

Системный подход – методология исследования объектов как систем. Система состоит из двух составляющих: 1) внешнее окружение, включающее вход и выход системы, связь с внешней средой и обратную связь; 2) внутренняя структура – совокупность взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих процесс воздействия субъекта управления на объект, переработку входа в выход и достижение целей системы.

Статистические модели – модели, включающие ситуации неопределенности, в которых используется вычисление вероятностей по выборочным данным.

Статистический метод – набор приемов для выбора и точного выполнения правил и инструкций при ПРУР. Он использует в качестве модели информацию о прошлом удачном опыте каких-либо компаний при подготовке или реализации УР. Модель включает набор инструкций, рекомендаций, отзывов, примеров и другой справочной и описательной информации. Модель формируется в процессе сбора, обработки и анализа статистических материалов, полученных в результате реальных действий и выработанных искусственно, путем статистического моделирования.

Теория игр – метод моделирования, используемый для оценки воздействия решения на конкурентов.

Теория статистических решений – общая теория проведения статистических наблюдений, их обработки и использования.

Управление решением стратегических задач – деятельность по обеспечению тактической выживаемости фирмы и сохранению ее стратегических позиций в основных сферах деятельности.

Управление риском – процесс оценки и минимизации риска, с

которым может столкнуться компания.

Управленческая проблема – сложный теоретический вопрос или практическая ситуация, которые не позволяют в данных условиях получить желательный результат. Проблемы различаются по важности, масштабности, риску последствий, возможности решения. Возникают из-за неверных правил, ошибочных требований, непредвиденных обстоятельств, неправильных действий.

Управленческое решение – это выбор, который должен сделать менеджер, чтобы выполнить обязанности, обусловленные занимаемой им должностью. Оно представляет собой социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и принятый в установленном порядке оценки, имеющей директивное значение, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления, направленную на достижение указанных целей.

Фактор – частный показатель объекта или процессов, протекающих в системе, который оказывает влияние на функцию. – частный показатель объекта или процессов, протекающих в системе, оказывающий влияние на функцию.

Факторный анализ – раздел многомерного статистического анализа.

Фарс-мажор – событие, которое не может быть ни предусмотрено, ни преодолено. Возможность подобных событий учитывается при определении риска.

Функционально-стоимостный анализ – метод системного исследования объектов (изделий, процессов, структур и т.п.), направленный на оптимизацию соотношения между полезным эффектом и совокупными затратами ресурсов за жизненный цикл применяемого по назначению объекта.

Функция – совокупность действий, относительно однородных по некоторому признаку, направленных на достижение заданной цели и подчиненной общей цели управления.

Цель – долгосрочный ориентир; характеристика поведения системы, направленного на достижение определенного конечного состояния.

Шкала оценок – прием, позволяющий распределять совокупность изучаемых объектов по степени выраженности

общего для них свойства. Такое распределение основывается на субъективных оценках данного свойства, усредненных по группе экспертов.

Экономико-математические методы – методы анализа и оптимизации, которые применяются для выбора наилучших, оптимальных вариантов, определяющих хозяйственные решения в сложившихся или планируемых экономических условиях.

Экономико-математическое моделирование – описание процессов математическими методами с целью экспериментальной проверки параметров, процессов и взаимодействия элементов объекта, экономии ресурсов и повышения качества управленческих решений.

Экономический анализ – многочисленные методы для оценки затрат и выгод, а также относительной прибыльности деятельности.

Экономический эффект – критерий принятия управленческого решения, определяемый как разность результатов реализации инновационного или инвестиционного проекта и затрат на его осуществление за нормативный срок проекта.

Эксперимент – метод сбора данных, когда исследователь пытается определить степень влияния одной совокупности условий на другую путем моделирования ситуации, все параметры и результаты которой могут быть измерены.

Экспертные методы – методы анализа и прогнозирования, заключающиеся в выработке коллективного мнения группы специалистов в данной области.

Эффективность – растущая конкурентоспособность в результате повышения производительности и качества производства, а также улучшения человеческих отношений.

Эффективность объекта – результативность создания и использования объекта как отношение суммарного полезного эффекта к совокупным затратам за его жизненный цикл.

Эффективность управленческого решения – это отношение нового ресурса или прироста старого ресурса в результате процесса подготовки или реализации управленческого решения в организации к затратам на этот процесс.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2009. -579 с.
2. Балдин К.В., Воробьев С.Н., Уткин В.Б. Управленческие решения: Учебник. М.: Издательско-торговая компания «Дашков и Ко», 2009. – 496 с.
3. Боришполец К.П. Методы политических исследований. М.: Аспект Пресс, 2010. - 233 с.
4. Юкаева В.С. Принятие управленческих решений: учебник. М.: Дашков и К, 2012. - 325 с.
5. Бражко Е.И., Смирнов Э.А., Серебрякова Г.В. Управленческие решения: Учеб. Пособие. М.: Приор, 2006. 126 с.
6. Гапоненко Т.В. Управленческие решения: Учеб. пособ. / Т.В. Гапоненко. Ростов-н/Д: Феникс, 2008.- 284 с.
7. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.- 560 с.
8. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М.: Велби, 2006. 632 с.
9. Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений. М.: Дело и Сервис, 2005. 544 с.
10. Демин Алексей Афанасьевич Государственная служба. М.: Книгодел, 2010. - 184 с.
11. Зуб А.Т. Принятие управленческих решений. М.: ИНФА-М: Форум, 2010. 400 с.
12. Карданская, Н. Л. Управленческие решения: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям / Н. Л. Карданская. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 439 с.
13. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х тт. Учебник. М.: Статус, 2002.- 366 с.
14. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения. М.: Издательство «Дело», 2004 г. 392 с.
15. Литвак, Б. Г. Управленческие решения: учебник / Б. Г. Литвак. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2012.
16. Львов Д.С., Поршнев А.Г. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. М.: Экономика, 2002. -702 с.
17. Орлов А.И. Принятие решений. Теория и методы разработки управленческих решений. Учебное пособие. М.: МарТ, 2005. - 496 с
18. Орлов А.И. Теория принятия решений: учебник. М.: Экзамен, 2006.- 573 с.
19. Платов В.Я. Системный анализ в менеджменте. Бизнес-курс МВА.- Из-во ИДДК, 2006.
20. Попов В.Я. Современные управленческие технологии. М.: Дело., 2006. -384 с.
21. Системный анализ и принятие решений: Словарь-справочник:

Учебное пособие для вузов / Под ред. В.Н. Волковой, В.Н. Козлова. М.: Высш. шк., 2004. 616 с.

22. Системный анализ: краткий курс лекций / Под ред. В.П. Прохорова. М.: КомКнига, 2006. 216 с.

23. Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ.- Изд-во Томского университета, 2004, -186 с.

24. Тронин, Ю.Н. Управленческие решения: Учеб. пособие для вузов / Ю.Н. Тронин, Ю.С. Масленченков. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 310 с.

25. Управленческие решения: Учебник / Р.А. Фатхутдинов. - 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2010. - 344 с.

26. Управленческие решения: учебное пособие / А.Л. Ломакин, В.П. Буров, В.А. Морозкин. - 2-е изд., испр. и доп. М.: Форум, 2009. - 176 с.

27. Учитель Ю.Г. Разработка управленческих решений: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 383 с.

28. Фирсова И.А. Управленческие решения: Учебник для бакалавров / И.А. Фирсова, О.В. Данилова, С.В. Карпова; Финуниверситет; под общ. ред. И.А. Фирсовой. М.: Юрайт, 2012 - 400 с.

29. Шишкова Г.А., Козлов А.В. Управленческие решения: Учеб. Пособие. М.: РГГУ, 2009. 207 с.

ЭЛЕКТРОННЫЕ БИБЛИОТЕЧНЫЕ СИСТЕМЫ И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. <http://www.consultant.ru> – общероссийская сеть распространения правовой информации «КонсультантПлюс».
2. <http://www.garant.ru> – информационно-правовой портал «ГАРАНТ».
3. <http://www.kremlin.ru> – официальный сайт Президента Российской Федерации.
4. <http://www.gov.ru> – сервер органов государственной власти Российской Федерации.
5. <http://www.ksrf.ru> – Конституционный Суд Российской Федерации.
6. <http://ombudsmanrf.ru> – Уполномоченный по правам человека России.
7. <http://www.scrf.gov.ru> – Совет Безопасности РФ.
8. <http://www.knigafund.ru> - Электронно-библиотечная система "КнигаФонд".
9. <http://www.znaniy.com> – электронно-библиотечная система.
10. <http://www.elibrary.ru> – научная электронная библиотека.
11. <http://www.scipeople.ru> – научная сеть для ученых, аспирантов и студентов.
12. <http://www.scholar.ru> – система поиска научных публикаций.
13. <http://www.iqlib.ru> – электронная библиотека образовательных и научных изданий
14. <http://uecs.mcnip.ru> – управление экономическими системами: электронный научный журнал.
15. <http://www.top-personal.ru> – управление персоналом: электронный журнал.

Подписано в печать 21.12.2015 г. Формат 60х90/16
У.п.л. 6.96. Бумага офисная. Печать-ризография.
Тираж 100 экз.

Издательство ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет»
Адрес: 364037 ЧР, г. Грозный,
ул. Киевская, 33.

